

The author explores the concept of land and brings his definition of lands of historical and cultural significance as a system of legal, organizational, economic, technological and other measures to ensure their specific use and conservation, providing legal impact on the behavior of land relations, the object of which is a land of historical and cultural significance, the goal of the state policy of special protection measures determined by the system of nature conservation, resource saving and reproductive character.

Key words: lands, ground area, lands of historical and cultural significance, land management, protection zone of monuments, protection agreement, state land cadastre.



УДК 349.41

І.О. Костяшкін

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

РОЗПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Майже чверть століття Україна знаходиться на роздоріжжі визначення суб'єктного складу права власності на землю, територіального зонування та адміністративного устрою, які переважно залишаються спадщиною двадцятого сторіччя та не відповідають викликам сьогодення. Проблема розподілу земель завжди виступала ключовою у процесі цивілізаційного розвитку людства і може знайти своє вирішення лише за умови відповідності такого розподілу потребам та інтересам кожної людини та суспільства загалом, що лежить в площині реалізації соціальної функції права власності на землю. В даному випадку підтримуємо позицію В.І. Андрейцева, що створення правових засад для формування ринку земель, земельних ділянок, а, відтак, розвитку

ринкових земельних правовідносин, має підпорядкований і обслуговуючий характер стосовно правовідносин ефективного їх використання з тим, 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 ефективне використання набутих на нових юридичних титулах об'єктів відповідно до сучасних вимог чинного законодавства з метою задоволення приватних та суспільних інтересів [1, с. 45-58]. Відтак, проблеми розподілу земель є визначальними в процесі проведення та завершення земельної реформи в Україні, що обумовлює актуальність дослідження теми роботи.

Широкий спектр питань розподілу земель та реалізації відповідних земельних прав є предметом низки наукових дискусій та монографічних досліджень. Серед них можна назвати праці В.І. Андрейцева, В.В. Носіка, І.І. Каракаша, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, В.Л. Мунтяна, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших. Однак, названі автори розкривали лише окремі аспекти правового забезпечення в сфері розподілу земель не досліджуючи відповідне поняття в комплексі основних критеріїв, що слугують підставою для такого розподілу. Відсутність, на даний час, достатніх доктринальних напрацювань у сфері теоретико-методологічного забезпечення розподілу земель створюють певний вакуум у методологічному обґрунтуванні відповідних реформаційних процесів, які відбуваються в Україні.

З огляду на викладене, завданням даного дослідження є обґрунтування поняття та теоретико-правових засад розподілу земель в Україні з метою забезпечення соціальної функції прав землею.

Загальна закономірність проведення земельних реформ у будь-якій країні зводиться до необхідності забезпечення реалізації основних функцій, які об'єктивно виконує земля в природі, економіці, суспільстві [2, с. 14], що обумовлює відповідний розподіл земель. Тому в основу розподілу земель в найширшому розумінні слід покласти особливості об'єкту правового регулювання та його ролі в забезпеченні умов

життєдіяльності людини. Конституція України [3] закріплює низку правових принципів що визначають особливе місце землі як основного національного багатства, права власності Українського народу, та території, що виступає матеріальною основою територіальної цілісності, суверенітету та національної безпеки держави.

Проблемою наявного правового регулювання залишається відсутність розвитку земельного законодавства в напрямку імплементації положень Конституції, що зумовлює значні протиріччя суспільних та приватних інтересів в процесі реалізації управлінських функцій в сфері розподілу земель за основними критеріями, які включають: адміністративно-територіальний поділ; виділення окремих форм власності на землю; виділення окремих категорій земель з огляду на їх цільове призначення. Неузгодженість норм чинного ЗК України з нормами статей 13, 14 Конституції України, нормами Цивільного кодексу України щодо права власності на землю Українського народу, на думку В.І.Носіка, перешкоджає створенню в Україні такої інституційно-правової системи відносин власності на землю, яка є характерною для громадянського суспільства, в якому створена і підтримувана народом держава як політична організація суспільства є зобов'язаною перед кожним громадянином та всім народом, і тому покликана здійснювати свої владні повноваження в інтересах народу та суспільства, забезпечувати реалізацію і захист конституційних прав громадян [2, с.124]. Як наслідок не вирішеними залишаються проблеми адміністративно-територіальної реформи, реалізації права приватної власності на землю через наявність мораторію на продаж сільськогосподарських земель, обмеження земельних прав громадян внаслідок вузького цільового призначення земель, що в свою чергу обумовлює проблеми соціального, економічного та демографічного характеру. Аналіз судової практики засвідчує постійне зростання питомої ваги справ із застосуванням земельного законодавства в сфері розподілу та перерозподілу земель [4; 5], що підтверджує низьку ефективність правового механізму відповідного розподілу.

Питання розподілу земель за окремими критеріями (форми власності, цільове призначення, адміністративний поділ) носить

взаємопов'язаний характер. Так адміністративно-територіальний поділ покладено в основу розподілу земель на державну та комунальну форми власності. Аналогічно цільове призначення земель є підставою виділення об'єктів виключної державної чи комунальної власності. При цьому, в усіх випадках розподіл земель відображає необхідність реалізації приватних чи суспільних інтересів або їх поєднання, що потребує відпрацювання як єдиного поняття розподілу земель, так і окремих критеріїв та напрямків такого розподілу. Реалізація земельної реформи в Україні й пов'язана з нею трансформація земельних відносин, на думку М.В. Шульги, обумовили суттєві зміни їх змісту й характеру, що потребує нових підходів до регулювання сучасних земельних відносин. Ідеться, зокрема, про забезпечення оптимального співвідношення публічно-правових і приватноправових засад як специфічних засобів впливу на учасників земельних відносин [6, с. 112], що потребує першочергової реалізації в процесі розподілу земель, який має забезпечити їх подальше ефективне використання та збереження.

Зокрема, територіальний поділ України, ґрунтуючись на засадах єдності та цілісності державної території, передбачає відповідно ст. 132 Конституції України поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Такі підходи передбачають необхідність реформування адміністративно-територіального устрою з метою надання реальної можливості для членів територіальної громади отримати максимальну економічну, рекреаційну, оздоровчу ефективність від використання території адміністративної одиниці, та максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Адміністративно-територіальний устрій покликаний забезпечити динамічний та збалансований соціально-економічний розвиток держави, та територіальних адміністративних утворень. Натомість, наявний на сьогодні адміністративно-територіальний поділ у сукупності з наслідками реформування земельних відносин призводить до вимирання населених

пунктів. Так, за роки незалежності з мапи України зник 641 сільський населений пункт, зокрема 40 селищ і 601 село. Зокрема, 528 сільських населених пунктів, серед яких 34 селища й 494 села зникли у зв'язку з відсутністю у них жителів, а 113 сільських населених пунктів, серед яких 6 селищ і 107 сіл - через об'єднання з іншими населеними пунктами або через включення їх у межі міст чи селищ міського типу [7; 8].

Земля як засіб виробництва та економічний базис значною мірою виведена з під впливу органів місцевого самоврядування і територіально є сферою реалізації повноважень органів державної влади. Цілком очевидно, що наявний територіальний устрій не сприяє розвитку економічної самостійності територіальних громад, адже питання розподілу сільськогосподарських земель сконцентровано в сфері повноважень державних органів. Фактично позбавлені засобу виробництва селяни втратили економічну мотивацію і почався процес урбанізації. Сільський бюджет, формується як правило з дотацій та складається лише із заробітної плати сільського голови та його секретаря. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України адаптований до командно-адміністративної системи управління. Тому декларований за командно-адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування потребує критичного перегляду. Як відзначається в наукових публікаціях, метою сучасного адміністративного поділу є створення в межах відповідних утворень максимально сприятливого соціально-економічного середовища, забезпечення відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, відповідності об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально - економічних процесів [9]. Територіальні громади, через органи місцевого самоврядування мають отримати реальні механізми доступу до земельних ресурсів на території сільських рад, а земля має стати фактором економічного зростання територій.

Відповідно земельно-правова реалізація принципу територіальності спрямована на внутрішньо-планувальну організацію території держави, диференціацію структурно-цільового і функціонального призначення,

адміністративно-територіального планування і землі облаштування окремих територій з урахуванням природних і інших об'єктів, ресурсів, комплексів, ландшафтів, рішення соціально-економічних і інших завдань розвитку держави, і рельєфно відбиває юридично опосередкований зв'язок і приналежність конкретно-відокремлених територій (земель, земельних ділянок) на титулі права власності або права землекористування фізичних і юридичних осіб, територіальних громад, Українського народу і держави [1, с. 82].

У свою чергу набуття та здійснення права власності на землю окремими суб'єктами в межах території України можливе лише через розподіл земельної власності Українського народу, і держава в цьому випадку не може мати жодних переваг перед своїми громадянами. Слід погодитись з О.Г. Бондарем щодо передчасності з точки зору ієрархії нормативного регулювання земельних відносин Основним Законом і ЗК України, ототожнення державної власності на землі з правом власності Українського народу на землі та закріплення у ЗК України правила – «все державне, за виключенням земель приватної і комунальної власності», або проголошення в частині 2 статті 83 ЗК України, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель державної та приватної власності тощо [10, с. 74]. Адже Конституція України закріплює рівність суб'єктів права власності на землю, що зумовлює необхідність застосування єдиного порядку і у відносинах виділення та посвідчення юридичних титулів. Причому в основу відповідного розподілу варто запропонувати можливість забезпечення максимальної ефективності в процесі використання та охорони земель Українського народу тим чи іншим суб'єктом. Так, якщо мова йде про виробництво сільськогосподарської продукції пріоритет має надаватись приватній власності з огляду на можливість найкраще використати приватний інтерес та ініціативу, натомість в разі необхідності забезпечення збереження земель природно-заповідного фонду, в умовах обмеженої господарської діяльності, привалює публічний інтерес, що потребує закріплення таких земель у державній власності. За будь-яких умов, певна невизначеність та непослідовність законодавця у питаннях

розподілу земель за формами власності на землю чи цільовим призначенням вимагає відпрацювання теоретико-прикладного підходу щодо правового розуміння форми власності на землю з врахуванням особливого соціального значення відповідного економіко-правового явища, адже власність як економічна категорія має забезпечити соціальний ефект. Натомість право власності позбавлене механізмів реалізації є зайвим тягарем як для окремого громадянина, так і суспільства загалом. Відтак, розподіл в сфері власності на землю має забезпечити ефективний механізм переходу права власності до таких суб'єктів, що спроможні максимально ефективно використати земельну ділянку забезпечивши її збереження та охорону. Відповідний розподіл є запорукою здійснення права власності Українського народу через суб'єктів, що реалізують правомочності власника щодо конкретних земельних ділянок. Натомість традиційне розуміння форми власності як способу привласнення (присвоєння) індивідом об'єктів природи, є недостатнім для розкриття змісту відповідного економіко-правового явища. Форма власності в сучасних умовах є інструментом реалізації права власності на землю Українського народу через суб'єктів спроможних забезпечити поєднання суспільних та приватних інтересів в процесі здійснення відповідного права.

Водночас, право власності чи будь-який інший юридичний титул по відношенню земельної ділянки не наділяє абсолютними повноваженнями суб'єкта таких прав, у визначенні порядку її використання. Адже в земельно-правовому аспекті територія держави є сукупністю категорій земель по їх нормативно-правовому цільовому використанню із розташованими на них природними об'єктами, ресурсами, комплексами і ландшафтами, об'єктами виробничого, соціально-культурного, комунально-побутового і іншого соціально-економічного призначення з відповідним правовим режимом [1, с.80].

На жаль, функціонування вказаного інституту в сучасних реаліях викриває низку протиріч, що ставлять під сумнів не лише ефективність реалізації його правових норм, але викликають ряд нарікань зумовлених, як значним обмеженням прав власників земельних ділянок, так і необґрунтованим розподілом території держави загалом. Як відзначається

на законодавчому рівні, використання території України характеризується значними диспропорціями, зокрема надзвичайно високим, економічно та екологічно необґрунтованим рівнем господарського (передусім сільськогосподарського) освоєння території; значними площами та низькою щільністю забудови виробничих територій; нераціональним розміщенням виробничих та житлових територій; малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення та інше. Основною причиною цих недоліків є відсутність науково обґрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території країни [11]. За твердженням В.В. Носіка, назріла потреба по-новому оцінити юридичну природу і значення поділу землі на категорії за цільовим призначенням з огляду на ті функції, що виконує земля в природі й суспільстві, а також сучасні тенденції розвитку ринкових земельних відносин і конституційні засади здійснення права власності на землю Українського народу [2, с. 172].

За таких умов дослідження актуальних проблем функціонування правового інституту цільового призначення земель видається можливим лише в контексті особливого соціально-правового значення землі та права власності на неї, тих особливих функцій, які поєднує земля як територіальний базис, природний ресурс та засіб виробництва, її значення як місця життєдіяльності людини та умов існування усіх інших природних об'єктів. Розглядаючи правове забезпечення розподілу земель за цільовим призначенням слід виходити з конституційної норми, щодо соціального змісту права власності на землю, як надбання усього Українського народу, визначення рівності суб'єктів права власності на землю перед законом, необхідності збереження якостей та властивостей землі як природного ресурсу. Тобто, конституційна норма, відображена певною мірою у Земельному кодексі України, визначає необхідність аналізу цільового призначення земель через призму соціальної функції права власності.

Запропоновані підходи створюють підстави для аналізу теоретико-правового змісту цільового призначення земель в контексті правового

забезпечення соціальної функції права власності на землю, що передбачає виконання ряду ключових умов: забезпечення правового режим земель як основного національного багатства та об'єкта права власності Українського народу; поєднання суспільних інтересів з гарантіями здійснення повноважень власника, суб'єктами публічного та приватного права; реалізацію множинності функцій землі, що обумовлені її важливою роллю для життя та господарської діяльності людини.

Підводячи підсумки, маємо відзначити особливу роль наукового обґрунтування та правового забезпечення розподілу земель в умовах проведення земельної реформи в Україні. При цьому, вказаний інститут є особливим інструментом поєднання суспільних та приватних інтересів, що закладає основу для подальшого ефективного функціонування земельних відносин загалом, забезпечення економічної та продовольчої безпеки в державі. Відтак, розподіл землі – це врегульований нормами права порядок поділу землі в межах території України за визначеними у законодавстві критеріями з метою забезпечення балансу публічних і приватних інтересів у використанні землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства. Розподіл земель як ефективний механізм використання земель Українського народу, має гарантувати здійснення соціальної функції у відносинах власності на землю.

У свою чергу, подальшого дослідження вимагають проблеми правового регулювання цільового використання земель та шляхи трансформації вказаного інституту в контексті забезпечення соціальної функції права власності на землю, правове забезпечення переходу до ефективного власника на землі Українського народу, децентралізація у відносинах адміністративно-територіального поділу шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері розподілу земель.

Література

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К.: Знання. - 2005. – 445 с.
2. Носік В.В. Право власності на землю українського народу: монографія / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст. 141.
4. Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001600-10>.
5. Практика розгляду судами земельних спорів // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart88/idx88007.htm>.
6. Шульга М.В. Концептуальні засади регламентації сучасних земельних відносин // Проблеми законності. – 2008. - №95 – С. 112-116.
7. Присяжнюк збирається рятувати села від вимирання кооперативним рухом // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/76986>.
8. Українські села-примари: покинута спадщина країни // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/ukraine/ukrainskie-sela-prizraki-zabroshennoe-nasledie-strany-517959.htm>
9. Сорокіна Н.Г. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи / Н.Г. Сорокіна // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10sngupp.pdf>
10. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бондар О. Г. - К., 2005. - 222 с.
11. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

Анотація

Костяшкін І.О. Розподіл земель у правовому забезпеченні соціальної функції права власності на землю в Україні. – Стаття.

В статті аналізуються проблеми правового регулювання розподілу земель в умовах земельної реформи в Україні. Розподіл земель досліджується через призму механізму використання земель Українського народу, та покликаний гарантувати здійснення соціальної функції у відносинах власності на землю. Визначено правові засади розподілу земель як особливого інструменту поєднання суспільних та приватних інтересів, що закладає основу для подальшого ефективного функціонування земельних відносин загалом, забезпечення економічної та продовольчої безпеки в державі.

Ключові слова: розподіл земель, соціальна функція, право власності на землю, земельна реформа.

Аннотация

Костяшкін И.А. Распределение земель в правовом обеспечении

соціальної функції права власності на землю в Україні. – Стаття.

В статті аналізуються проблеми правового регулювання розподілу земель в умовах земельної реформи в Україні. Розподіл земель досліджується через призму механізму використання земель Українського народу, і призначено гарантувати здійснення соціальної функції в стосунках власності на землю. Визначено правові основи розподілу земель як особливого інструмента поєднання суспільних і приватних інтересів, що є основою для подальшого ефективного функціонування земельних стосунків в цілому, забезпечення економічної і продовольчої безпеки в державі.

Ключові слова: розподіл земель, соціальна функція, право власності на землю, земельна реформа.

Summary

Kostyashkin I.O. Allocation of Lands in the Legal Regulation of the Social Function of Land Ownership in Ukraine. – Article.

The article pays attention to the problematic issues of land regulation during the land reform in Ukraine. The land allocation is studied through the prism of land using by Ukrainian people and aims to ensure the social function realization in the land ownership. The legal principles of land allocation are defined as the special instrument of public and private interest combination that found for the father land relation effective functioning, providing economical and food security in the country.

Keywords: allocation of land, social function, ownership of the land, land reform.



УДК 349.6

Л.В. Мендик

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового,
екологічного, земельного та
аграрного права Прикарпатського
юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

**ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЛІСОПОРУШЕННЯ**