

ПРО ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Одним з підвидів державного управління є державне управління в сфері використання земельних ресурсів. С розвитком системи нових земельних відносин цей вид управління набуває практичного значення для функціонування економіки і стає найактуальнішою проблемою. Саме через успішне земельне адміністрування відбувається узгодження та розмежування інтересів приватної власності та суспільства, відкривається доступ до земельних ресурсів, до земельного ринку для громадян.

Проблемні питання державного управління земельними ресурсами були висвітлені радянськими вченими, зокрема Н. І. Красновим, Г. А. Аксеньонком, А. А. Забелинським та іншими, які запропонували свої шляхи розв'язання існуючих проблем у правовому регулюванні цього інституту. Окремі аспекти цієї проблеми були предметом дослідження А. М. Третяк, Н. Р. Малишевої. Серед вчених немає одностайності у визначенні самого поняття державного управління земельними ресурсами. Мета запропонованої статті — уточнення поняття державного управління земельними ресурсами.

Головна ознака, за якою даний підвид вирізняється як самостійний, пов'язана зі специфікою об'єкта управління. Що розуміється під таким об'єктом? В одних випадках таким об'єктом називається земля як об'єкт права власності, об'єкт господарювання і права землекористування. В інших випадках об'єктом земельно-управлінських відносин називається організація раціонального використання й охорони земель. Зустрічаються вирази «управління землею», «управління земельними ресурсами», «управління земельним фондом». Виникають питання: чи можна управляти «речами», якими у широкому розумінні є усі природні об'єкти, у тому числі і земля? Уявляється, що визнання землі об'єктом земельних правовідносин, у тому числі й земельно-управлінських, не суперечить природі правовідносин як суспільних відносин між людьми. Навпаки, як вірно вважає Г. А. Аксеньонок, воно вказує на їхній певний характер як відносин, пов'язаних або з управлінням землею, або з використанням землі, стосовно якої встановлено певний правовий режим [1].

Це положення узгоджується з відомим поглядом з питання об'єкта правовідносин у загальній теорії права. Так, С. С. Алексєєв вважає, що об'єктами правовідносин виступають явища (предмети) матеріального й духовного світу, здатні задовольняти потреби суб'єктів — інтерес уповноваженого. Це ті явища (предмети) світу, що нас оточують, на які спрямовані суб'єктивні юридичні права й обов'язки [2]. Отже, об'єктами державного управління можуть виступати і природні, матеріальні і фінансові ресурси, території, матеріальні об'єкти культури, тобто усі «речі», що знаходяться в розпорядженні держави.

Беручи до уваги таке розуміння об'єктів управління, можемо стверджувати,

що управління у сфері використання земель охоплює як земельні ресурси, так і дії суб'єктів земельних відносин при реалізації ними своїх прав і обов'язків з приводу цих ресурсів. Тобто управління земельними ресурсами має двоякий рівень: по-перше, управління самими земельними ресурсами з метою їх ефективного використання у господарській діяльності (насамперед це стосується сільськогосподарських та інших земельних угідь, які використовуються або можуть бути використані при досягнутому рівні розвитку продуктивних сил галузями народного господарства), по-друге, вплив на осіб, які використовують її або реалізують інші права з приводу землі.

Земельні ресурси — землі, які знаходяться у межах території України. Україна має могутній земельно-ресурсний потенціал — із 60,3 млн гектарів земель майже 70% (41,8 млн гектарів) становлять сільськогосподарські, 17% (10,4 млн гектарів) — лісові угіддя. Майже 4% території країни (2,3 млн гектарів) забудовано. На жаль, використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Земельний фонд країни характеризується великою розораністю. Сільськогосподарські угіддя становлять 72% від загальної площі, а рілля — 57% від загальної площі (суші) і 79,5% від площі сільськогосподарських угідь. Найбільша розораність у Херсонській (89,4%), Черкаській (88,3%), Кіровоградській (87,3%), Вінницькій (85,9%) і Запорізькій (85,9%) областях. До обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прируслові луки і пасовища та схилі землі. Якщо Україна в Європі займає 5,7% території, то її сільськогосподарські угіддя — 18,9%, а рілля — 26,9%. Майже повсюдно спостерігається зниження вмісту гумусу в ґрунтах. За останні 25 років вміст гумусу в ґрунті зменшився від 3,5 до 3,2%, площі кислих ґрунтів збільшилися на 1,8 млн га (25%), а засоленіх — на 0,6 млн га (24%). Щороку з ґрунту виноситься 11 млн тонн гумусу, 0,5 млн тонн азоту, 0,4 млн тонн фосфору і 0,7 млн тонн калію. Щорічні еколого-економічні збитки від ерозії ґрунтів дорівнюють 9,1 млрд грн [3]. Основними причинами низької віддачі земельного потенціалу в Україні, як зазначається в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., є тривале безгосподарне ставлення до землі, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка й технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства, невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів [4]. До основних причин нераціонального використання та недостатньої охорони земель, крім неефективної системи сільськогосподарського використання земель в умовах командно-адміністративної економіки; невиконання власниками та користувачами земельних ділянок своїх прав та обов'язків щодо раціонального використання та охорони земель; відсутності чітко визначеної державної політики у галузі використання та охорони земельного фонду країни, також, на нашу думку, належить неефективність системи державного управління земельними ресурсами.

Об'єктивна необхідність державного управління земельними ресурсами зумовлена економічним значенням землі для життєдіяльності суспільства, властивій їй просторовій обмеженості й незамінністю у сфері матеріального виробництва й інших сферах господарської діяльності. Крім того, звичайно, не можна забувати, що земля — невід'ємний елемент природного комплексу, органічно пов'язаний з навколишнім середовищем і таким, що здійснює вирішальний вплив на стан інших природних об'єктів, зокрема надр, вод, лісів, об'єктів тваринного світу. Тому організація управління земельними ресурсами має значення не лише для регулювання земельних відносин, вона чинить вплив на всі відносини природокористування.

У дореформеній земельно-правовій літературі термін «державне управління земельним фондом» звичайно вживався для позначення діяльності держави з організації використання й охорони землі як найбільш важливого природного об'єкта, що є також об'єктом права державної власності й права землекористування. При цьому державне управління земельним фондом завжди пов'язувалося чи обґрунтовувалося на праві виключної державної власності на землю. Так, в літературі зазначалося, що «юридичною основою державного управління землями є єдність в одному суб'єкті в особі держави: а) територіального верховенства як елемента державного суверенітету, б) права державної власності на землю. Акти державного управління землями — це акти з організації земельних відносин, оснований на територіальному верховенстві й праві державної власності на землю» [5]. Державне управління землею розглядалося як форма й засіб здійснення права державної власності на землю.

Доволі широко була розповсюджена й точка зору, згідно з якою управління єдиним державним земельним фондом розглядалося як одне з повноважень держави-власника поряд з трьома іншими його повноваженнями: володінням, користуванням і розпорядженням. Вперше в літературі ця точка зору була висловлена А. М. Турубінером, який писав, що «звичайні для цивільного права поняття володіння, користування й розпорядження, як прав, що належать власникові, видозмінюються стосовно землі». На думку А. М. Турубінера, «функції, що здійснюються як державними органами, так і землекористувачами стосовно земельного фонду і його окремих частин, зводяться до понять розпорядження, управління і користування» [6]. При цьому під управлінням землею автор розумів визначення цільового призначення окремих частин земельного масиву, наданого землекористувачеві чи відповідному відомству, без змін зовнішніх меж цього земельного масиву.

Аналогічну позицію зайняв і Л. І. Дембо, який, як і А. М. Турубінер, у традиційній тричленній конструкції змісту права власності один з елементів — володіння — замінив новим елементом — управлінням [7].

Існувала й точка зору, згідно з якою управління називалося як самостійний елемент права державної власності на землю, не витісняючи володіння. Тобто тричленна конструкція права державної власності на землю була замінена чотиричленною: володіння, користування, розпорядження й управління.

При цьому авторами даної позиції по-різному розумівся зміст управління

землями. Так, Г. А. Аксеньонок вважав, що під управлінням слід розуміти безпосереднє завідування землями [8]. Не розкриваючи змісту поняття безпосереднього завідування землями, він просто перерахував те, що, на його думку, слід віднести до управління, а саме: облік земель, реєстрацію землекористування, землеустрій і контроль за правильним використанням землі. На думку В. К. Григор'єва, управління землею зводиться до обліку й реєстрації земель, до проведення землеустрою й планування, внутрішньогосподарському розподілу землі та здійсненню контролю за правильним використанням землі [9].

Виходячи з дій, віднесених авторами до змісту управління, зазначимо, що додатково сконструйоване повноваження управління по суті не має прямого відношення до змісту права власності і відіграє у зазначеній концепції лише допоміжну роль. Адже облік і реєстрація земель, ведення земельного кадастру, землеустрою, контроль не можуть вважатися діями, в яких проявляється зміст права державної власності на землю. Вони за своїм призначенням не пов'язані з будь-якими суб'єктами права власності й служать для того, щоб раціонально видобувати корисні властивості землі, правильно визначати її цільове призначення. Включення повноважень управління до змісту права власності призводить до розчинення управлінської діяльності держави як володаря політичної влади в його діяльності у якості суб'єкта права власності.

Основу організаційної структури державного управління земельними ресурсами складають органи виконавчої влади, що в сукупності являють собою складну та розгалужену частину державного апарату, що замикають на себе найважливіші засоби примусу і стимулювання. Таке їх становище об'єктивно обумовлене тим, що вони покликані безпосередньо впливати на суспільні процеси, поведінку суб'єктів земельних відносин.

Суб'єкти державного управління розрізняються за обсягом та характером компетенції на органи загальної, міжгалузевої і спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції, що здійснюють відповідні управлінські функції, належать Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

Центральним органом виконавчої влади спеціальної компетенції, що здійснює функції управління земельними ресурсами всього земельного фонду країни незалежно від відомчої підпорядкованості суб'єктів земельних відносин, є Державний комітет України по земельних ресурсах, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У відповідності з Положенням про Державний комітет із земельних ресурсів України основними завданнями Держкомзему України є: підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та забезпечення її реалізації; координація проведення земельної реформи в Україні; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою; розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин,

раціонального використання, охорони та моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру [10].

На виконання Указу Президента України від 19 серпня 2002 р. № 720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» створена в складі Державного комітету по земельних ресурсах Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель як урядовий орган державного управління [11]. Держземінспекція стала основним органом державного земельного контролю. Завданнями Держземінспекції є: участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері земельних відносин; організація та здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

В єдину систему державних органів земельних ресурсів, згідно з Указом Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 6 січня 1996 р., також входять Державний комітет Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласні, Київська та Севастопольська міські головні управління, районні відділи, міські (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділи) земельних ресурсів та інженери-землевпорядники сіл і селищ. По кожному з названих органів прийняті положення, що визначають їх конкретні функції, завдання, які належить вирішувати цим органам, та відображають специфіку їхньої діяльності і визначають коло їхніх обов'язків.

Одним із найважливіших органів міжгалузевго управління у сфері охорони і раціонального використання земель є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, що здійснює державне управління землями як складовою частиною довкілля. Певні управлінські функції щодо земельного фонду мають у межах своєї компетенції також Міністерство аграрної політики України, Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України з водного господарства, Міністерство охорони здоров'я України, деякі інші центральні органи виконавчої влади.

Відносини між суб'єктами управління і його об'єктами будуються на засадах владної субординації (відносини «влада — підпорядкування» або «розпорядження — виконання»), тобто носять «вертикальний» або адміністративно-правовий характер.

Метою державного управління земельним фондом в Україні як складової частини державного управління в цілому є створення (забезпечення) оптимальних організаційних умов спільної діяльності людей, спрямованої на досягнення певного суспільного корисного результату в галузі земельних відносин.

Таким чином, під державним управлінням земельними ресурсами слід розуміти систему взаємопов'язаних економічних, організаційно-господарських, правових і технічних заходів державних органів виконавчої влади загальної, міжгалузевгої і спеціальної компетенції, спрямованих на упорядкування земельних відносин, організацію раціонального та ефективного використання

земельних ресурсів та їхню охорону в інтересах усього суспільства й окремих землевласників та землекористувачів.

Література

1. Аксенов Г. А. Земельные правоотношения в СССР: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 1955. — С. 136.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. Т. 1. — Свердловск, 1972. — С. 329, 332.
3. Филиппко О. О. Ефективність використання сільськогосподарських угідь в умовах запровадження групозахисних технологій // Екологіка АПК. — 2002. — № 8. — С. 69.
4. Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України № 188 від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.
5. Краснов П. И. Правовой режим земель специального назначения. — М., 1961. — С. 71.
6. Турубица А. М. Основные принципы советского земельного права и их развитие за тридцать лет // Московский юридический институт, научная сессия: Тезисы докладов, ноябрь 1947 г. — М., 1947. — С. 40.
7. Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1948. — С. 67.
8. Алексеев Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. — М.: Госориздат, 1950. — С. 216.
9. Григорьев В. К. Единый государственный земельный фонд СССР. — М.: Изд-во АН СССР, 1951. — С. 68.
10. Затверджено Указом Президента України від 14 серпня 2000 року № 970/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 33. — Ст. 1401.
11. Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1560, с. 1.

УДК 349.412.2

В. Д. Сидор

ДОГОВІР ЗАСТАВИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Застава земельних ділянок сільськогосподарського призначення як правове явище не знайшло глибокого теоретичного висвітлення ні у вітчизняній, ні в зарубіжній літературі і на сьогодні характеризується невизначеністю її юридичної природи. Науково-теоретичною базою дослідження істотних умов договору застави земельних ділянок сільськогосподарського призначення є праці відомих українських вчених В. Андрейцева, А. Гетьмана, В. Гуревського, І. Каракаша, П. Кулинич, В. Мунтяна, В. Носіка, О. Погрібного, В. Семчика, Н. Титової, М. Шульги та ін.

Дослідити юридичну природу договору застави земельних ділянок сільськогосподарського призначення означає виявити його основні, визначальні риси, що зумовлюються глибинними, необхідними внутрішніми зв'язками і тенденціями розвитку. В договорі застави земельних ділянок сільськогосподарського призначення йдеться про найбільш цінну категорію земель, а тому можна вважати, що відповідний договір лише генетично походить від цивільно-правово-