

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

СИДОР Вікторія Дмитрівна - доктор юридичних наук, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 349.41 (477)

Публикацию посвящено изучению закономерностей создания экономико-правового механизма землепользования в Украине и разработке на этой основе научных рекомендаций по совершенствованию уже существующего механизма. Освещены основные теоретические подходы к определению понятия «экономико-правовой механизм землепользования». Установлено, что эффективность использования земельных ресурсов во многом определяется существующим в стране экономико-правовым механизмом землепользования. Приведены основные признаки экономико-правового механизма землепользования. Автором выделены основные проблемы, возникающие в сфере экономико-правового механизма землепользования в Украине. Предложены пути решения проблемных вопросов экономико-правового механизма землепользования с целью дальнейшего совершенствования отечественного земельного законодательства.

Ключові слова: земельні відносини, економіко-правовий механізм, земельні ресурси, землекористування, охорона земель, економічне стимулювання, плата за землю, земельне законодавство.

Постановка проблеми

Проблеми використання земель в умовах посилення антропогенного впливу є складовою частиною державної земельної політики України, що підкреслює необхідність комплексного підходу до дослідження цього питання. Зростання техногенного навантаження негативно впливає на якість земель та ґрунтів. Радикальні зміни

в соціальному і економічному житті країни і суспільства вимагають розробки нових концептуальних підходів до здійснення земельних перетворень на основі вдосконалення економіко-правового механізму землекористування з метою забезпечення раціонального та ефективного використання земель.

В умовах світової глобалізації екологічні та землеохоронні проблеми набувають не лише загальнодержавного, але й міжнародного значення. Екологічна безпека землекористування в Україні з кожним роком стає все більш важливим елементом і складовою національної безпеки держави. Положення, що розвивають цей принцип, закріплені в Конституції України, Законі України “Про основи національної безпеки України” та цілій низці природоохоронних законів.

У той же час закріплені в Конституції України право Українського народу на землю, право кожної людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на підприємницьку діяльність на сьогодні не стали найвищою ціллю у діяльності державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Необхідність коригування методів і способів реформування земельних відносин, актуальність вирішення проблем ефективного управління земельними ресурсами та вдосконалення елементів існуючого економіко-правового механізму землекористування актуалізують важливість обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх
наукових досліджень**

У сучасній правовій науці вивченню особливостей економіко-правового механізму землекористування присвячено праці таких вчених в галузі земельного, аграрного та екологічного права, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, А.М. Мірошніченко, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Разом із тим залишаються недостатньо розробленими і дискусійними багато питань, пов'язаних з функціонуванням економіко-правового механізму землекористування. Особливо необхідно відзначити слабе обґрунтування економіко-правового механізму землекористування в умовах перехідного періоду ринкових перетворень в Україні. У зв'язку з цим особливої уваги потребує вивчення закономірностей створення економіко-правового механізму землекористування та розробка на цій основі рекомендацій щодо вдосконалення вже існуючого механізму.

Завданням даної публікації є окреслення основних проблем, що виникають у галузі економіко-правового механізму землекористування в Україні та визначення шляхів їх розв'язання з метою подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

Виклад основного матеріалу

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що відкритість нашої держави зовнішньому світу в умовах незалежності дають можливість порівняти законодавчі та нормативні підходи в Україні із законодавством інших держав у галузі економічного стимулювання раціонального землекористування та стягнення плати за землю, у тому числі і країн ЄС. Результати цього порівняння свідчать, що за роки земельної реформи в Україні не вдалося сформувати дієздатний економіко-правовий механізм землекористування, а також систему державного управління та контролю в галузі використання та охорони земель, яка б відповідала курсу ринкових реформ, докорінно змінити відомчі типи,

методи та традиції управління земельними ресурсами, успадковані від колишньої адміністративно-командної системи управління СРСР.

Слід визнати, що ефективність використання земельних ресурсів багато в чому визначається існуючим в країні економіко-правовим механізмом землекористування. Земельна реформа в Україні зумовила роздержавлення земельного фонду, розвиток усіх форм власності на землю та організаційно-правових форм господарювання, покликаних раціонально і ефективно використовувати земельні ресурси.

Конституція України проголосила в ст. 14, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [1].

Проголошення землі основним національним багатством, хоча й не має суто юридичного навантаження, є суттєвим моментом для вирішення юридично значущих питань. Законодавець констатує пріоритетну роль землі серед інших складових національного багатства з урахуванням функцій, які вона виконує у процесі життєдіяльності людини та примноження національної спадщини. Відтак земля – різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм походженням, що потребує особливого режиму охорони у процесі використання та відтворення саме з боку держави, оскільки вона виступає матеріально-просторовою базою державно-територіального устрою, її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки. Національна цінність землі, на думку професора В.І. Андрейцева, полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних та інших потреб, формування природних та природно-антропогенних ландшафтів, створення бази щодо розвитку національної економіки, формування сфери послуг тощо [2, с. 157].

Нещодавно людство переступило поріг третього тисячоліття. Проблеми, з якими воно зіткнулося в XXI ст., далеко не ри-

торичні. Соціально-економічна криза, яку пережила і почасти переживає значна частина сучасного суспільства, ускладнюється глобальними екологічними проблемами у взаємодії людини і природи, які пов'язані з катастрофічним забрудненням навколишнього природного середовища, повітряного басейну, океанів та виснаження природних ресурсів. Вони зачіпають самі основи цивілізації і загострюються надмірними навантаженнями на природні системи внаслідок зростання масштабів діяльності людини, згубних наслідків підпорядкування природокористування сліпій грі ринкових, адміністративно-командних та інших кон'юнктурних сил [3, с. 16].

Крім того, сучасний етап соціально-економічного розвитку суспільства характеризується посиленням процесів земельних правопорушень. У науковій літературі проводиться активний аналіз порушень земельного законодавства та їх наслідків для навколишнього природного середовища. Однак практичні зусилля, що вживаються для їх ліквідації, неадекватні масштабам екологічних проблем. Дана ситуація виникла внаслідок ряду причин, серед яких слід виділити пріоритет цілей економічного розвитку на шкоду цілям забезпечення екологічної безпеки, а також низьку ефективність економіко-правового механізму землекористування. У системі державного регулювання земельних відносин досі превалюють адміністративно-правові методи впливу, тоді як передовий досвід зарубіжних країн довів високу ефективність застосування економічних методів.

Розглянемо існуючі в науці земельно-права теоретичні підходи до визначення поняття «економіко-правовий механізм землекористування». Як зазначає професор М.В. Шульга, економіко-правовий механізм використання та охорони земель – це сукупність засобів, способів та прийомів, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів використання земель, метою якого є виникнення зацікавленості таких суб'єктів у цільовому, раціональному, ефективному використанні земель, поліпшенні їх якості, забезпеченні додержання прав інших власників землі і користувачів земель-

них ділянок у процес здійснення господарської та іншої діяльності [4, с. 292].

Правове регулювання економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель здійснюється главою 35 Земельного кодексу України. Згідно зі ст. 205 ЗК України, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель включає: а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [5].

Згідно з ч. 1 ст. 206 ЗК України використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка. Особливості стягнення плати за землю регламентуються розділом XIII Податкового кодексу України. Стаття 270 Податкового кодексу визначає, що об'єктами оподаткування є: земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні; земельні частки (паї), які перебувають у власності [6].

На думку професора А.М. Мірошніченка, економіко-правовий механізм у галузі використання, охорони та відтворення земель включає в себе систему засобів майнового характеру, що спрямовані, з одного боку, на створення фінансової основи для виконання функцій держави у галузі земельних відносин, а з іншого – на стимулювання економічними засобами раціонального використання, охорони та відтворення земель. Виходячи із цього, він умовно виділяє такі основні складові економіко-правового механізму у галузі земельних відносин: плату за землю; засоби

економічного стимулювання раціонального використання, відтворення та охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; запровадження платних управлінських послуг у галузі земельних відносин; засоби, спрямовані на розподіл та витрачання коштів для забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [7, с. 372].

У юридичній літературі виділяються наступні ознаки економіко-правового механізму землекористування. По-перше, наявність сукупності законодавчо закріплених засобів, способів та прийомів впливу на учасників земельних правовідносин. Які разом формують певні важелі, завдяки яким держава, уникаючи заборон та зобов'язань, впливає на процес використання земель. По-друге, здійснення впливу на суб'єктів використання та охорони земель, спрямованого на формування і зміну земельних відносин з метою забезпечення реалізації принципів земельного права. По-третє, забезпечення такого стану розвитку земельних відносин, за якого суб'єкти цих відносин не тільки зобов'язуються до цільового та раціонального землекористування, а й заохочуються до ефективного використання земель, поліпшення їх якості. По-четверте, формування зацікавленості суб'єктів земельних відносин у належному використанні земельної ділянки, орієнтованості у власній діяльності на норми земельного законодавства, забезпечення додержання прав та законних інтересів інших учасників земельних відносин [4, с. 293].

Як зазначає професор В.В. Костицький, на сучасному етапі світового розвитку екологічний чинник стає дедалі актуальнішим й одним із пріоритетних у міжнародних відносинах, економічному та науково-технічному співробітництві практично усіх держав світу, у зв'язку із чим ним сформульовано висновок – подальший розвиток суспільного виробництва в Україні повинен супроводжуватися екологізацією всіх його ланок на основі пріоритетності еколого-економічного підходу та запровадження екологічних стандартів Європейського Союзу (ЄС) [8, с. 18].

Доводиться констатувати той факт, що сьогодні, на жаль, нікого не цікавить доцільність і результативність для охорони земель економіко-правового механізму, який, з точки зору адміністрування його реалізації, абсолютно суперечить світовому досвіду, не відповідає курсу ринкових реформ, підриває, в основному, економіку підприємств і держави в цілому та створює передумови для корупційних дій чиновників. Результативність існуючого механізму як найбільш важливого еколого-економічного інструменту землекористування у державній земельній політиці досить сумнівна, що додатково підтверджується погіршенням ситуації в галузі земельних відносин.

Висновок

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що економіко-правовий механізм землекористування за роки незалежності України суттєво був змінений у гіршу сторону, з точки зору його адміністрування, що досить серйозно вплинуло на підрив економіки, заклало міцне підґрунтя основи для зловживань у земельній сфері з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

Існуючий економіко-правовий механізм землекористування не відповідає міжнародним підходам, не дає і не може дати бажаного практичного ефекту для забезпечення цільового, раціонального, ефективного використання земель. Зазначене створило серйозні передумови для підриву економіки народно-господарських об'єктів України, стало суттєвим фактором корупції, застою і зловживань у земельній сфері.

Конституцією України, цілим рядом Законів України та багатьма нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента та Уряду України було закладено політичні, соціальні, економічні та адміністративні передумови для приведення економіко-правового механізму землекористування у відповідність з міжнародними вимогами. Проте нереалізованими залишились чисельні рішення усіх Президентів України та Урядів щодо поетапного

АНОТАЦІЯ

Публікацію присвячено вивченню закономірностей створення економіко-правового механізму землекористування в Україні та розробці на цій основі наукових рекомендацій щодо вдосконалення вже існуючого механізму. Висвітлено основні теоретичні підходи до визначення поняття «економіко-правовий механізм землекористування». Встановлено, що ефективність використання земельних ресурсів багато в чому визначається існуючим в країні економіко-правовим механізмом землекористування. Наведено основні ознаки економіко-правового механізму землекористування. Автором виділено основні проблеми, що виникають у галузі економіко-правового механізму землекористування в Україні. Запропоновано шляхи розв'язання проблемних питань економіко-правового механізму землекористування з метою подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних норм та міжнародних і європейських стандартів.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії : Монографія / Андрейцев В. І. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
3. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка : Монографія. – К. : ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с.

SUMMARY

This publication is devoted to study of patterns of creating economic and legal mechanism for land use in Ukraine and to development on the basis scientific advices for improving the existing mechanism. The basic theoretical approaches to the definition “economic and legal mechanism of land use” are studied. It was established that the efficiency of land use is largely determined by the country's current economic and legal mechanisms for land use. Basic features of the economic and legal mechanism for land use are identified. Author highlights the main problems arising in the field of economic and legal mechanism for land in Ukraine. The ways of solving problems of economic and legal mechanism for land use in order to further improve the national land laws are offered.

4. Земельне право : підручник / М. В. Шульга, Н.О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред.. М.В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Голос України від 04.12.2010. – № 229 / № 229-230 /.
7. Мірошниченко А. М. Земельне право України : Навчальний посібник. – К. : Алерта, ЦУЛ, 2011. – 678 с.
8. Костицький В. В. Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. В. Костицький ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 52 с.