



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

І. О. Костяшкін

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

УДК 349.412.3+332.252 (477)

ДО ПИТАННЯ ЗМІСТУ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретико-правові підходи щодо визначення змісту соціальної функції права власності на землю в Україні. Визначено окремі засади змісту соціальної функції права власності на землю, виходячи з конституційних положень щодо права власності на землю Українського народу.

Ключові слова: соціальна функція права власності на землю, право власності на землю Українського народу, земельний кадастр, плата за землю, економіко-правові засади використання земель.

Десятилітній досвід реалізації положень Земельного кодексу України засвідчив наявність серйозних проблем не лише з виконанням приписів цього поважного акта вітчизняної правотворчості, але і все більше спонукає до роздумів з приводу його конституційної відповідності.

Відсутність науково обґрунтованої концепції майбутнього земельного ладу України, як відмічається в літературі, призводить до того, що Верховна Рада України приймає закони чи розглядає законопроекти, які не базуються на нормах Конституції України [1, с. 10]. Намагання органів державної влади запровадити цивільно-правові методи регулювання ринкових земельних відносин подібно до інших країн з розвинутими ринками землі не враховує того аспекту реформування земельних відносин, що пов'язаний з необхідністю правового забезпечення балансу приватних, державних, громадських і суспільних інтересів та реалізації соціальної функції права власності на землю, з одного боку, і створенням гарантій здійснення суб'єктивних прав власності на землю — з іншого [2, с. 128].

Зазначені проблеми правотворчого процесу вимагають теоретичного аналізу конституційних засад права власності на землю в контексті забезпечення його соціальної функції. Значний вклад у питання правового змісту соціальної функції права власності на землю в Україні внесли праці В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Андрейцева, В. І. Семчика, М. В. Шульги, П. Ф. Кулинич, Н. І. Титової та інших. Однак актуальність цих питань у світлі становлення нового земельного законодавства та завершення земельної реформи лише зростає.



Закріплений Конституцією публічно-правовий характер земельних відносин зумовлює аналіз змісту соціальної функції права власності на землю, виходячи з конституційних положень щодо права власності на землю Українського народу та соціальної спрямованості економіки з метою вироблення науково обґрунтованих підходів щодо реалізації положень основного закону як у правотворчій, так і в правозасовчій практиці, що і визначатиме мету нашого дослідження.

Земля, виступаючи основним національним багатством, накладає свої особливості на зміст права власності щодо неї, оскільки, незалежно від форми власності та відповідного суб'єктного складу, завжди залишається об'єктом права власності Українського народу, який, делегуючи свої повноваження через визначені форми прямої та опосередкованої демократії, реалізує своє право власності для забезпечення загального блага, суспільного інтересу. Відтак аналіз змісту соціальної функції права власності слід розпочинати із правомочностей народу, а також ряду спеціальних управлінських функцій, які реалізуються державою і поширюються на всі землі не залежно від форми власності. Окремі думки щодо необхідності розкриття відповідних правомочностей зустрічаємо, зокрема, у роботах В. І. Андрейцева [3, с. 53–54] та В. Л. Мунтяна [4, с. 77–81]. Однак найбільш повно зміст вказаних правомочностей досліджено в роботах В. В. Носіка, який переконливо доводить, що Український народ є самостійним суб'єктом права власності на землю, який володіє, користується і розпоряджається землею в межах території України [2, с. 225].

При цьому зміст кожної з правомочностей має свою специфіку, зумовлену публічно-правовим характером права власності народу на землю, і тому не повністю охоплюється цивілістичним змістом суб'єктивного права власності на майно. Зокрема право володіння базується на природному праві української нації на свою територію і є абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; не може бути обмежене будь-якими законами України та водночас повинно поєднуватись із доступністю кожного громадянина до права користування землею [2, с. 227]. Запропонований підхід обумовлений також конституційною нормою щодо виключного права народу вирішувати питання зміни території на всеукраїнському референдумі.

Тобто право власності народу має виключний характер, що поширюється на всю територію незалежно від суб'єктів права власності на нижчому рівні. Відтак народ як первинний володільць землі визначає зміст соціальної функції права власності на землю, що відображена в особливих умовах набуття та володіння землею на рівні окремих форм власності.

Погоджуючись у цілому із запропонованим підходом, слід відзначити про необхідність запровадження ефективного державного земельного кадастру із обов'язковим внесенням відомостей про всі земельні об'єкти, що передбачає дієвий механізм інвентаризації усіх земель, визначення їх якісних та кількісних характеристик, оцінку, розподіл між власниками і користувачами. Одним із базових принципів ведення кадастру має стати відкритість та доступність відомостей. Повноцінний кадастр наявних земель ідентифікує об'єкт володіння, щодо якого реалізуються правомочності усього Українського народу. До завершення реформування у відповідній сфері можна підійти лише через інвентаризацію та облік усіх земель, шляхом вироблення дієвих механізмів доступу до землі, визначення перспектив її використання, відтворення та охорони з метою забезпечення найкращого соціального ефекту.

Питання інвентаризації земель було визнано серед першочергових заходів постановою Верховної Ради УРСР "Про земельну реформу" від 18 грудня 1991 р., яка зобов'язувала місцеві ради провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначивши ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної ситуації. На жаль,



відповідне гасло так і залишилось нереалізованим до кінця, що зумовило в подальшому появу нормативних актів у сфері приватизації земель із визначенням норм такої приватизації, які в жодному разі не ґрунтувались на відповідних матеріалах інвентаризації, не відображали реального стану щодо вільних земельних ділянок, а відтак — виявились неефективними в частині розподілу земельних ділянок. Такими, зокрема, були норми Декрету Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земель громадянами” та відповідні положення, що були фактично збережені і у діючому Земельному кодексі України. Щодо способу визначення ділянки, яка підлягатиме приватизації, то державою обрано шлях, який породив масові корупційні діяння у відповідній сфері, адже пошуком вільної земельної ділянки, навіть за діючим земельним законодавством (відповідно до ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України), повинен займатись сам громадянин, не маючи будь-яких даних щодо розподілу земель.

Невдала спроба подолати невизначеність у питанні обліку земель була здійснена у 2004 році через прийняття Законів України “Про реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” та “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, які, на жаль, і дотепер залишились лише декларацією про наміри. Не випадково у цьому зв’язку, однією з умов запровадження продажу земель сільськогосподарського призначення є прийняття Закону України “Про державний земельний кадастр”, який і був схвалений Верховною Радою України 7 липня 2011 року.

Безперечно, вступ у дію вказаного закону є дещо продовженим у часі, однак серед його позитивних рис слід відзначити гарантування об’єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі; відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, зокрема можливість доступу до його даних¹ через їх оприлюднення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, введення спеціальної посади Державного кадастрового реєстратора, який нестиме персональну відповідальність за внесення даних до земельного кадастру та надання інформації щодо зареєстрованих об’єктів.

Лише шляхом повної інвентаризації земель у межах державного кордону можливо забезпечити створення дієвої та ефективно системи державного земельного кадастру, що забезпечить передумови досягнення найвищого соціального ефекту шляхом реалізації соціальної функції права власності на землю. Повна база даних щодо кількості, якості, оцінки земель дає підґрунтя вибудувати стратегію конкурентоспроможності держави у світовому економічному просторі, що сприятиме залученню та впровадженню інвестиційних проектів з приводу використання як сільськогосподарських угідь, так і земель промисловості через створення індустріальних парків, розвитку потенціалу об’єктів природозаповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного призначення. Наявність повної інформації щодо земельних ресурсів вирішує низку соціальних функцій: демографічну — через визначення реальних перспектив розвитку населених пунктів, виділення земель для багатоквартирної та індивідуальної забудови тощо; економічну — через затвердження та реалізацію програм розвитку регіонів, залучення інвестиційних проектів під освоєння та використання конкретних земельних ресурсів; зайнятості населення — через виділення земельних ділянок для ведення особистого селянського та фермерського господарства, садівництва; рекреаційну — шляхом створення рекреаційних зон та передачу ділянок для дачного будівництва.

У свою чергу, правомочність користування, як доводить В. В. Носік, передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що повинна

¹ Відповідно ст. 36 Закону: а) межі адміністративно-територіальних одиниць; б) кадастрові номери земельних ділянок, в) межі земельних ділянок; г) цільове призначення земельних ділянок; ґ) розподіл земель між власниками і користувачами (форма власності, вид речового права); д) обмеження у використанні земель та земельних ділянок; е) зведені дані кількісного та якісного обліку земель.



присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства, відтак обов'язок держави полягає в тому, щоб розробити і прийняти такі закони, які забезпечували б непорушність принципу розподілу капіталу на основі економічної теорії прогресу на користь тих осіб, які використовують ґрунти для вирощування продукції рослинництва і тваринництва у сільському господарстві [2, с. 231].

Позитивно сприймаючи вказаний підхід, вважаємо за необхідне дещо ширше розглянути повноваження користування землями усім Українським народом, Адже безпосередня реалізація права власності Українського народу, зокрема повноваження користування, відбувається в процесі здійснення права загального землекористування усіма громадянами України щодо всіх земель у межах державного кордону, за винятком обмежень, визначених законом чи власником земельної ділянки, і потребує належного законодавчого забезпечення. Реалізація повноваження користування щодо усіх земель відбувається також через посередництво органів державної влади у процесі здійснення окремих управлінських функцій. До таких, зокрема, слід віднести планування використання земель, землеустрій, контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель, а також, безперечно, плату за землю та економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Однією зі складових реалізації права користування землею з боку держави є одержання плати за землю. Запровадження плати за землю в умовах ринкової економіки, як зазначається в літературі, пов'язано з необхідністю стимулювання землевласників і землекористувачів до ефективного та раціонального використання земельних ділянок [5, с. 266]. Плата за землю виконує ряд соціальних функцій: по-перше, це наповнення бюджетів відповідних рівнів, по-друге, це фінансування заходів щодо охорони та відтворення земель, по-третє, це економічне стимулювання землевласників та землекористувачів через систему пільг щодо сплати земельного податку.

Розглядаючи питання плати за землю як змісту соціальної функції права власності на землю, слід використати формулу економічного прогресу, запропоновану Миколою Руденком, який, розвиваючи підходи С. Подолинського та Ф. Кене, переконливо доводив, що у виробників сільськогосподарської продукції завжди повинно залишатись $3/5$ вирощеного врожаю, та використовуватись ними на покращення якості земель і розвиток тваринництва, яке також, через продукти життєдіяльності має годувати землю. Серед ключових позицій вказаної теорії визначальними є такі: ніяких інших податків, окрім земельної ренти, у сфері сільського господарства брати не можна, при цьому земельну ренту належить брати грошима, але ж не натурою [6, с. 481]. Цілком підтримуючи такі позиції, маємо зауважити, що працюючи над своїми дослідженнями в умовах адміністративно командної держави, М. Руденко дещо абсолютизував ринок і найбільшою загрозою для сільгоспвиробника вважав саме державу, яка перебирає на себе функції посередника в реалізації врожаю, руйнуючи сільське господарство, не залишаючи йому ґрунту для відтворення. На жаль, негативний досвід латиноамериканських країн та розвиток орендного крупно-товарного сільськогосподарського виробництва в Україні свідчить, що окремі підприємства в гонитві за надприбутками не виконують своєї соціальної функції, що призводить до виснаження ґрунтів та вимирання сіл. Відтак, розділяючи позиції вченого щодо невтручання держави в розподіл вирощеного врожаю, за винятком випадків, передбачених антимонопольним законодавством, держава повинна гарантувати дієвий контроль з метою забезпечення раціонального використання сільгоспугідь, відтворення якості ґрунтів, дотримання сівозмін, недопущення розвитку латифундій тощо.

Своєчасними у цьому зв'язку є положення законопроекту про ринок земель, який виділяє ряд обов'язків з метою захисту суспільних інтересів. Так, відповідно до ст. 9 вказаного законопроекту, право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення і право на користування ними покладає на



носіїв цих прав відповідальність перед суспільством за забезпечення населення безпечним продовольством вітчизняного виробництва широкого асортименту і високої якості за доступною ціною; збереження сільського способу життя, традиційних сільськогосподарських знань та хліборобської культури; розвиток сільської місцевості в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь; збереження природної родючості земель, чистоти водних ресурсів і екологічно безпечного довкілля [7].

Тобто зміст соціальної функції передбачає взаємні зобов'язання держави щодо невтручання у виробництво та реалізацію сільгосппродукції власника чи орендаря сільгоспугідь, щодо забезпечення продовольчої безпеки, розвитку сільської місцевості, якості ґрунтів шляхом витрачання необхідної частини отриманого прибутку на їх відновлення та охорону, дотримання сівозмін, розвитку тваринництва тощо.

Не менш важливою складовою реалізації соціальної функції права власності на землю є розподіл додаткової вартості через суспільні фонди споживання. І хоча держава та органи місцевого самоврядування повинні бути усунуті від цього процесу, з іншого боку має бути забезпечено правове регулювання цільового та ефективного використання коштів, отриманих із земельного податку та орендної плати. Адже, володіючи монопольним становищем на отримання земельної ренти, держава повинна забезпечити перерозподіл вказаних коштів шляхом поєднання підвищення соціальних стандартів життя та сприяння стабільному розвитку сільськогосподарського товаровиробника. Крім того, враховуючи соціальний зміст права власності на землю, що належить усьому Українському народу, землі виробничого призначення (як сільськогосподарські, так і несільськогосподарські), які перебувають у державній та комунальній власності, могли б концентруватись, скажімо, в управлінні пенсійного фонду, який, передаючи їх в оренду, здійснюватиме розподіл орендної плати в інтересах усіх громадян.

З іншого боку, одним із засобів досягнення ефективного використання та охорони земель є вдосконалення правового механізму його економічного стимулювання. Так, країни з розвинутою ринковою економікою мають можливість досить ефективно впливати на діяльність фермерів щодо використання та охорони використовуваних ними сільськогосподарських земель не шляхом закріплення у законодавстві жорстких вимог щодо прав, обов'язків і відповідальності фермерів за стан та якість таких земель, а шляхом застосування економічних важелів — економічного стимулювання бажаної поведінки фермерів у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель [8, с. 586; 9, с. 15–17].

Слід підтримати позицію О. М. Мельника, який вважає, що "... вища ефективність стимулів, порівняно з обмеженнями, пояснюється тим, що потяг до заохочення (стимулу) є сильнішим від потягу уникнути покарання (обмеження). Через це стимули (переважно заохочення) діють ефективніше, ніж обмеження, адже вони стоять ближче до творчої природи людини, до її сутності. Зважаючи на зазначене, магістральним шляхом перебудови правового регулювання повинна стати орієнтація на правостимулюючі засади, на функцію розвитку, оскільки лише ця функція може забезпечити поступальний рух суспільства" [10, с. 165].

Правове регулювання економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель включає ст.ст. 205 і 206 Земельного кодексу України, ст. 27 Закону України "Про охорону земель" та затверджені Держкомземом України 28 грудня 1996 року Методичні рекомендації щодо економічного стимулювання суб'єктів землекористування за діяльність, пов'язану з охороною земель, та встановлення плати за погіршення природних властивостей угідь [11].

Серед вказаних заходів законодавець, зокрема, виділяє:

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 їхньої 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 їхньої вини.

У розвиток відповідних положень Податковим кодексом України [12] передбачено окремі пільги щодо сплати земельного податку, які тією чи іншою мірою сприяють забезпеченню ефективного використання земель, зокрема не сплачується податок за землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння. Від сплати земельного податку звільняються також окремі сільськогосподарські товаровиробники, зокрема, дослідні господарства науково-дослідних установ і навчальних закладів сільськогосподарського профілю та професійно-технічних училищ; платники фіксованого сільськогосподарського податку за земельні ділянки, які використовуються для ведення сільськогосподарського товаровиробництва; новостворені фермерські господарства протягом трьох років, а в труднедостатніх населених пунктах — протягом п'яти років з часу передачі їм земельної ділянки у власність.

Разом з тим більшість заходів економічного стимулювання не реалізується на практиці через відсутність необхідного нормативного забезпечення, зокрема відповідних загальнодержавних та регіональних програм охорони земель, механізмів пільгового кредитування, порядку компенсації з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації земель, порядку економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, що відповідно до Закону України “Про охорону земель” має бути затверджено Кабінетом Міністрів України та, чи не найголовніше, відсутності відповідного бюджетного фінансування.

При цьому, безперечно, забезпечення високого рівня використання, відтворення та захисту ґрунтів, зростання рівня правосвідомості власників та орендарів земельних ділянок у найближчій перспективі повинно досягатись через механізми соціального партнерства шляхом ефективного реалізації заходів економічного стимулювання сільськогосподарських товаровиробників.

Запропоновані підходи щодо розуміння змісту права власності дають підстави виділити окремі правові засади змісту соціальної функції права власності на землю.

По-перше, зміст соціальної функції права власності на землю утворюють правомочності Українського народу щодо володіння, користування та розпорядження землею в межах державного кордону, які реалізуються безпосередньо або ж опосередковано через органи державної влади та місцевого самоврядування, з метою створення та ефективного перерозподілу абсолютної вартості у вигляді щорічного врожаю, який є запорукою як біологічного відтворення людини, так і економічного зростання держави, за умови збереження та підвищення якості ґрунтів та забезпечення зайнятості сільського населення.

По-друге, зміст соціальної функції права власності на землю передбачає наявність ефективно функціонуючої системи земельного кадастру, що охоплює всі землі в межах державного кордону та ідентифікує повноваження володіння землями Українського народу, створюючи підґрунтя для ефективного розподілу та перерозподілу земель, що сприятиме залученню та впровадженню інвестиційних проектів з приводу використання як сільськогосподарських угідь, так і земель промисловості через створення індустріальних парків, розвитку потенціалу об'єктів природно-заповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного



призначення, визначення реальних перспектив розвитку населених пунктів, виділення земель для багатоквартирної та індивідуальної забудови шляхом забезпечення найвищого соціального ефекту.

По-третє, зміст соціальної функції передбачає створення дієвих правових механізмів щодо забезпечення ефективної системи оподаткування власників землі й землекористувачів, що обмежується земельною рентою в її грошовому еквіваленті; економічного стимулювання сільськогосподарського товаровиробника через систему податкових пільг та дотацій; ефективного планування використання та охорони земель через фінансову спроможність та технічну забезпеченість реалізації відповідних програм.

Список використаних джерел

1. *Беспалий, Б.* Земля і влада [Текст] / Б. Беспалий // *Голос України*. — 2003. — 11 квітня. — С. 10.
2. *Носік, В. В.* Право власності на землю Українського народу [Текст] : [монограф.] / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
3. *Андрейцев, В. И.* Земельная реформа [Текст] / В. И. Андрейцев // *Приватизация. Экология. Право.* (Сборник эксклюзивных очерков и нормативно-правовых актов). — К. : УЭАН, 1997. — 292 с.
4. *Мунтян, В. Л.* Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні [Текст] / В. Л. Мунтян // *Что делать? Дайджестлевой оппозиции*. — 2001. — № 7–8. — С. 77–81.
5. *Земельне право України* [Текст] : [підруч.] / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін. ; за ред. В. В. Носіка. — К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2008. — 511 с.
6. *Руденко, М. Д.* Енергія прогресу: Нариси з фізичної економії [Текст] / М. Д. Руденко. — К. : Молодь, 1998. — 527 с.
7. *Про ринок земель : проект Закону України від 06.09.2011 р. № 9001-2* [Текст] // *Голос України*. — 2012. — № 14 (5264). — 25 січня. — С. 14–21.
8. *Кулинич, П. Ф.* Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : [монограф.] / П. Ф. Кулинич. — К. : Логос, 2011. — 688 с.
9. *Медведев, В. В.* Заходи стимулювання впровадження ґрунтоохоронних технологій у європейських країнах [Текст] / В. В. Медведев // *Вісник аграрної науки*. — 2010. — № 6. — С. 15–17.
10. *Мельник, О. М.* Ефективність правового регулювання та її співвідношення зі стимулами та заохоченнями [Текст] / О. М. Мельник // *Правова держава : зб. наук. пр.* — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. — Вип. 20. — С. 158–166.
11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо економічного стимулювання суб’єктів землекористування за діяльність, пов’язану з охороною земель, та встановлення плати за погіршення природних властивостей угідь : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах України від 28.12.1996 р. № 126 [Електронний ресурс] НАУ–Online. — URL : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1437.0>.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI [Текст] // *ВВР*. — 2011. — № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112.

*Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 7 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 09.02.2012



Костяшкин И. А. К вопросу содержания социальной функции права собственности на землю в Украине

Исследованы теоретико-правовые подходы к определению содержания социальной функции права собственности на землю в Украине. Определены отдельные принципы содержания социальной функции права собственности на землю на основании конституционных положений, относительно права собственности на землю украинского народа.

Ключевые слова: социальная функция права собственности на землю, право собственности на землю украинского народа, земельный кадастр, плата за землю, экономико-правовые основы использования земель.

Kostiashkin, I. O. To the Question of the Content of the Social Function of Land Ownership in Ukraine

The paper explored the theoretical and legal approaches to determining the content of the social function of land ownership rights in Ukraine. Determined the individual foundations of social function of land ownership rights based on constitutional provisions on land ownership by Ukrainian people.

Key words: social function of land ownership, land ownership of the Ukrainian people, land cadastre, the land tax, economic and legal principles of land use.

