

УДК: 349.46



ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Д. В. САННІКОВ,

*канд. юрид. наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Розглянуто комплексні підходи до розуміння реалізації принципів земельного права та законодавства, розроблено шляхи досягнення стану належного землекористування, економічні та адміністративні засоби, способи та прийоми впливу на учасників земельних відносин.

Ключові слова: принципи земельного права, економічний вплив, засоби, способи та прийоми впливу на учасників земельних відносин.

Одним із основних інститутів земельного права, без жодного сумніву, слід називати інститут права власності. Вітчизняне законодавство реалізацію права власності на землю розглядає як сукупність правомочностей суб'єкта з приводу володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою. Із зазначених правомочностей особливого значення набуває саме користування. Це пов'язано в першу чергу з тим, що користування представляє собою вилучення корисних властивостей безпосередньо із земельної ділянки. Тобто, при реалізації зазначеної правомочності можливо говорити не тільки про право власності як сукупність об'єктивних та суб'єктивних можливостей, а й розглядати земельну ділянку як специфічний природний ресурс. Коли йдеться саме про фактичну реалізацію права користування земельною ділянкою, то додержання публічного інтересу, що полягає у збереженні стану самої ділянки, навколишнього природного середовища, екосистем тощо, посідає рівне, якщо не пріоритетне, місце у системі інтересів разом із приватним. Про це свідчить й найбільш жорстка та розгалужена система норм, якими регламентуються відносини з

приводу реалізації права користування земельною ділянкою. Провідне місце серед таких норм займають норми принципи. Так, принципи раціонального, цільового, ефективного, екологізбалансованого використання земель стосуються саме реалізації цієї правомочності, що розглядається. Та й в цілому, розглядаючи належне, тобто таке, що відповідає нормам права та законодавства, землекористування, належність ця стосується реалізації права користування земельною ділянкою.

У різні часи проблематику реалізації принципів земельного права розкривали як сучасні українські вчені, так і правники інших держав та часів, серед яких А. П. Гетьман, Г. С. Башмаков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та багато інших вчених.

Звісно ж, завданням держави являється нормативне закріплення принципів земельного права. В свою чергу, правом власників та користувачів земельних ділянок вважається здійснення вилучення властивостей із земельної ділянки таким чином, щоб окрім задоволення власних інтересів, відбувалося також й суворе додержання земельного законодавства. Проте, не тільки нормативне забезпечення принципів земельного права відноситься до завдань держави, а й якісний контроль за їх реалізацією. Знову ж таки, зважаючи на норми Конституції України, яка закріплює особливе значення землі у системі загальнонаціональних цінностей, можливо стверджувати, що якість цього контролю має бути максимальною, оскільки йдеться про основне національне багатство.

Але, на жаль, існуюча на сьогодні система контролю за використанням та охороною земельних ділянок, недосконала. Цим, мабуть, й обумовлена велика кількість земельних правопорушень, пов'язаних із недодержанням законодавства у сфері забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земель в Україні. Труднощів у здійсненні контролю за власниками та користувачами земельних ділянок достатньо, загострювати увагу на цьому недоречно. Головне, на чому слід наголосити, це неможливість

держави забезпечити належне використання всіх земельних ділянок.

Таким чином, перед державою постає у якості мети не тільки здійснення контролю за використанням і охороною земель, а й забезпечення належного використання земельних ділянок. Забезпечення це, в першу чергу, має характер нормативного. І в даному випадку говорити про невиконання цієї мети, тобто про відсутність нормативного закріплення обов'язків власників та користувачів земельних ділянок, не правильно. Перелік обов'язків, виконання яких зробить землекористування цільовим, раціональним та ефективним, наявний та такий, що відповідає потребам сучасності. Але при цьому постає питання виконання даних обов'язків.

Відповідно до норм земельного законодавства виконання обов'язків власниками та користувачами виступає невід'ємною частиною будь-якої діяльності, пов'язаної із вилученням корисних властивостей із земельної ділянки. Не зважаючи на те, що користування – це, перш за все, право, його реалізація обтяжена значною кількістю заборон та зобов'язань, передбачених законом. Саме їх виконання створює необхідні передумови для досягнення стану належного використання земельних ділянок. В свою чергу, держава повинна створювати умови, за яких обов'язки суб'єктів землекористування не тільки будуть регламентуватися, а й, що головне, виконуватися.

Отже, виникає питання мотивації власників та користувачів земельних ділянок до належного їх використання. Як відомо, використання земельних ділянок можуть здійснювати як фізичні, так і юридичні особи. В деяких випадках може йтися й про інших специфічних суб'єктів. Але, хоча перелік відповідних суб'єктів й достатньо широкий, все ж таки виконання ними обов'язків має специфічну природу.

Природа ця полягає в прийнятті відповідних рішень у процесі використання конкретної земельної ділянки визначеним суб'єктом, які спрямовуються на додержання норм законодавства, досягнення балансу між задоволенням власних потреб та збереженням, відновленням та покращенням стану земельної ділянки. Регламентація мотивів прийняття рішень суб'єктами

землекористування лежить за межами компетенції держави, тому постає проблема впливу на такого суб'єкта. У свою чергу, коли йдеться про вплив на учасників земельних правовідносин, мається на увазі вплив держави, і він здійснюється як елемент механізму правового регулювання. Уявляється, що безпосередньо на учасника земельних відносин, що виникають з приводу використання земельної ділянки, при прийнятті відповідного рішення, спрямованого на додержання або недодержання земельного законодавства у процесі здійснення свого права користування, цей вплив здійснюється за допомогою певних стимулів. Прикладами таких стимулів можуть бути: наявність санкцій за земельне правопорушення, та небажання їх застосування для суб'єкта, або можливість отримати певні блага за додаткове виконання певних правових норм і, в той же час, зацікавленість у такому заохоченні.

Говорячи про використання земельної ділянки, неодмінно постає питання співвідношення інтересів держави, територіальної громади, власників та користувачів земельних ділянок. В чому полягає інтерес держави зрозуміло із змісту ст. 5 Земельного кодексу України, де йдеться про принципи земельного права. Так, принципами земельного права, які реалізуються саме у процесі використання земельної ділянки слід вважати принципи цільового, раціонального, ефективного використання земельної ділянки, пріоритету вимог екологічної безпеки, економічного плюралізму.

Принцип цільового, раціонального та ефективного використання земельної ділянки, безсумнівно, задовольняє інтерес, в першу чергу, держави. Це пояснюється особливою цінністю земель в Україні, розумінням їх не тільки в аспекті об'єкта специфічних земельних правовідносин, а й у якості основного національного багатства. У такому розумінні необхідно орієнтуватися на ще один принцип – поєднання особливостей використання землі як основного засобу виробництва, територіального базису та природного ресурсу, який виступає основою для існування, без перебільшень, всього. Крім того, не слід забувати й про те, що земля виступає ще й головною умовою можливості існування і діяльності людини. При реалізації цього принципу держава діє в

інтересах та на благо всього населення, не зважаючи на наявність або відсутність в конкретного суб'єкта земельної ділянки у власності та користування, оскільки недодержання вимог законодавства, спрямованого на приведення у дію даного принципу, спричиняє значну шкоду як державі, так і її населенню. Шкода така полягає у погіршенні, псуванні іншій негативній зміні стану земель, приведенні їх у непридатне для подальшого використання становище. Крім того, зважаючи на природоресурсний підхід до розуміння землі, недодержання вимог закону з приводу цільового, раціонального та ефективного використання земель призводить до спричинення негативних наслідків навколишньому природному середовищу. Беручи до уваги напрямки екологічної політики держави, забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земель також слід вважати особливим державним інтересом. Тобто, у процесі використання земельної ділянки додержання суб'єктом користування нею правових приписів, спрямованих на забезпечення реалізації принципу цільового, раціонального та ефективного землевикористання цілком можливо відносити до публічного інтересу, задоволення якого уявляється одним з основних завдань держави.

Переходячи до огляду принципу пріоритетності вимог екологічної безпеки в процесі використання земельної ділянки, варто зауважити, що його практична реалізація має вагоме значення як для держави, так і для її населення. Крім того, звертаючись до питання екологічної політики держави, доречно й ствердження щодо центрального місця реалізації цього принципу у системі державних інтересів. Питанню наслідків недодержання вимог екологічної безпеки в процесі використання земельної ділянки присвячена значна кількість праць вчених – фахівців у галузі земельного та екологічного права, а також аналітики практичних працівників у сфері правозастосування. Не вдаючись до деталей, можливо зазначити, що при недодержанні законодавства, яке спрямовано на реалізацію принципу, що розглядається, пріоритетний державний інтерес, яким, відповідно до статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки» визнається забезпечення екологічно та техногенно

безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів, не забезпечується. Крім того, екологічною безпекою, згідно із ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вважається такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Наявність в даному випадку публічного інтересу жодних сумнівів не викликає, особливо зважаючи на ту обставину, що забезпечення екологічної безпеки не просто вимога закону, не просто принцип земельного права, а основа забезпечення життєдіяльності людини.

Стосовно принципу економічного плюралізму у земельних відносинах, а саме у аспекті забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, в тому числі і права власності, то в даному випадку слід ураховувати, що цей принцип земельного права існує як закономірна реалізація положень Конституції України. Знову ж таки, аналіз норм законодавства, яким регулюються відносини у сфері реалізації права власності на землю, надає можливість стверджувати, що міра можливої поведінки власника та користувача земельної ділянки обмежена правами інших суб'єктів землекористування. Це загальне правило, яке розповсюджується на всю сферу використання земельних ділянок в незалежності від форми власності. Таким чином, забезпечення державою реалізації означеного принципу слугує захисту загального інтересу суб'єктів використання земельних ділянок, який полягає у можливості вільно, у межах закону, володіти, користуватися та розпоряджатися цими ділянками.

Не зважаючи на наявність у законодавстві норм, якими встановлюються принципи земельного права і законодавства, на жаль на сьогодні складається така ситуація, за якої стан використання земель навряд чи можливо вважати належним. Основними причинами цього є стійка тенденція зниження родючості земель через нераціональне їх використання, різкого скорочення внесених

органічних і мінеральних добрив, вапнякових матеріалів, тобто заходів з приводу підвищення родючості ґрунтів, забруднення токсикантами різного походження, а також значного зменшення розмірів фінансових коштів на підтримку меліоративних систем в робочому стані.

Внаслідок цього не може бути досягнута головна мета реформування земельних відносин – підвищення ефективності використання земель. Відомі організаційно-правові заходи держави, такі як: ліквідація державної монополії на землю, встановлення різноманітності форм володіння і користування землею, формування системи ринкових відносин, введення платності землекористування та інші залишаються недостатньо ефективними через відсутність реального економічного механізму у сфері регулювання раціонального використання землі усіма її власниками і орендарями. У зв'язку з цим, за останнє десятиліття з'явився цілий ряд законодавчих і нормативних актів, що реалізують політику держави у сфері земельних відносин. Основний акцент цієї політики - введення плати за користування землею, яка може бути представлена такими формами, як ціна землі при її покупці, земельний податок, орендна плата. Безумовно, формування економічного механізму в сфері землекористування неможливо без створення науково обґрунтованої системи якісної і економічної оцінки земель.

Разом із тим недостатньо розробленими залишаються ціла низка теоретичних і методичних питань створення ефективного механізму раціонального використання земель. Однією з найважливіших проблем при цьому є обґрунтування методологічних засад визначення розміру плати за землю, що представляє собою базу для розрахунку таких показників, як ціна землі, земельний податок, орендна плата.

Розробка цих найважливіших регуляторів земельних відносин можлива лише на базі досить прозорої системи якісної оцінки земель. Наявні в цій галузі дослідження не дозволяють дати всебічну оцінку кожній земельній ділянці, яка сприяла б створенню бази оподаткування, розвитку оренди землі, організації різних видів угод при купівлі-продажу землі. Як показала практика останніх

років, існуюча система оподаткування земельних ділянок також вимагає свого вдосконалення: земельний податок мінімальний і слабо диференційований з урахуванням конкретних умов землекористувачів, не виконує своєї основної стимулюючої функції.

В умовах обмеженості матеріально-технічних, трудових і фінансових ресурсів у сфері контролю за використанням і охороною земель зростає роль різних економічних регуляторів процесів. Саме ці регулятори, що знаходяться в тісній залежності і взаємозв'язку, що базуються на єдиній методологічній основі, повинні забезпечити побудову економічного механізму раціонального землекористування, що займає центральне місце в системі земельних відносин в цілому. Сьогодні держава використовує переважно адміністративний механізм впливу на суспільні відносини, тобто земельні правовідносини формуються та розвиваються під певним владним тиском. Останній здійснюється через відповідні органи державної влади, які виявляють земельні правопорушення та, реалізуючи покладені на них функції, притягують до відповідальності правопорушника. Втім, як уявляється, основний акцент необхідно робити не на реагування держави на неправомірну поведінку суб'єктів земельних відносин, а на формування такого сприйняття правової дійсності, за якого у зазначених суб'єктів не буде виникати умислу на скоєння земельного правопорушення.

Важлива роль при таких процесах має відводитися економічним важелям впливу на формування поведінки власників та користувачів земельних ділянок. За таких обставин важливо згадати про правосвідомість. Так, саме формування правосвідомості у власників та користувачів земельних ділянок можливо розцінювати як фактор забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земель. Якщо розглядати джерела земельного права, тобто нормативно-правові акти, які являються зовнішньою формою вираження правил поведінки суб'єктів, які беруть участь у земельних відносинах, то можливо зробити висновок, що всі вони без виключення базуються на принципах, основах і началах земельного права. Так, норма-основа, що

міститься в Конституції, зміст якої полягає у нормативному закріпленні розуміння землі як основного національного багатства, яке потребує особливої охорони, знайшла своє відображення у більшості нормативно-правових актів, якими регулюються земельні відносини. Серед таких актів і Земельний кодекс України, і Закон України «Про охорону земель», інші нормативно-правові акти, проте не кожен власник та користувач земельної ділянки до кінця розуміє зміст такої норми Основного закону, інших джерел земельного права. Якщо б кожен сприйняв дану норму, цілком можливо було б говорити про відсутність умов земельних правопорушень. Саме дана норма має бути покладена в основу формування правосвідомості, спрямування правомірної поведінки суб'єктів земельних відносин.

Отже, як бачимо, забезпечення державою додержання законодавства, спрямованого на реалізацію принципів земельного права у процесі використання земельної ділянки відповідним суб'єктом має суттєве значення. Конкретизуючи склад таких принципів, звужуючи їх перелік до принципів цільового, раціонального, ефективного використання земельної ділянки, пріоритету вимог екологічної безпеки, економічного плюралізму, необхідно зауважити, що саме цим принципам не надається будь-яка перевага у системі земельного права, така розстановка пріоритетів неможлива. Наведена конкретизація викликана, насамперед, тим, що в цьому дослідженні розглядаються саме принципи, реалізація яких відбувається при використанні земельної ділянки. Але й зменшувати значення практичної реалізації означених принципів також не варто, оскільки вона покликана забезпечувати широкий спектр інтересів держави. Крім того, як було доведено, інтереси ці значущі не тільки для держави, а й для всього її населення.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 46
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. *Краснов Н. И.* О понятиях рационального использования и охраны земли / *Н. И. Краснов, Г. С. Башмаков* // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.
4. Правовые проблемы рационального использования земли и охраны

сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») / Т. С. Бакунина // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 42–65.

5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.350.

Санников Д. В. К вопросу обеспечения реализации принципов земельного права.

Статья посвящена комплексным подходам к пониманию реализации принципов земельного права и законодательства, разработке путей достижения состояния надлежащего землепользования, экономическим и административным средствам, способам и приемам воздействия на участников земельных отношений.

Ключевые слова: принципы земельного права, экономическое влияние, средства, способы и приемы воздействия на участников земельных отношений.

Sannikov D. Prior to the issue of implementation of the principles of land law.

The article is devoted to an integrated approach to understanding the implementation of the principles of land law and legislation, developing ways to achieve a state of good land use, economic and administrative means, ways and methods of influence on the participants of land relations.

Key words: principles of land law, economic impact, means, methods and techniques influence the members of land relations.

