

Н. В. Лесько

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права,
канд. юрид. наук

ЗЕМЕЛЬНИЙ ФОНД УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

© Лесько Н. В., 2015

Розглянуто поняття “земельний фонд України”. Охарактеризовано основні ознаки земель як загального об’єкта земельних відносин і земельної ділянки як безпосереднього об’єкта земельних відносин. Проаналізовано структуру земельного фонду. Запропоноване авторське визначення поняття “земельний фонд України”.

Ключові слова: земельний фонд, земля, земельна ділянка, правовий режим, земельне законодавство, земельні відносини, право власності на землю.

Н. В. Лесько

ЗЕМЕЛЬНЫЙ ФОНД УКРАИНЫ: СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ И СТРУКТУРА

Рассмотрено понятие “земельный фонд Украины”. Охарактеризованы основные признаки земель как общего объекта земельных отношений и земельного участка как непосредственного объекта земельных отношений. Проанализирована структура земельного фонда. Предложено авторское определение понятия “земельный фонд Украины”.

Ключевые слова: земельный фонд, земля, земельный участок, правовой режим, земельное законодательство, земельные отношения, право собственности на землю.

N. V. Lesko

LAND FUND OF UKRAINE: THE ESSENCE OF CONCEPT AND THE STRUCTURE

The concept of “land fund of Ukraine” is considered in the article. Characteristics of main land features as common object of land relations and land area as a direct object of land relations are considered. The structure of the land fund is analyzed. The author defines “land fund of Ukraine” concept.

Key words: land fund, land, land area, legal regime, land law, land relations, land ownership.

Постановка проблеми. Земельний фонд – найцінніше з багатств, якими володіють люди. Від того, як ми бережемо землю, наскільки дбайливо господарюємо на ній, залежить наше майбутнє. Земельний фонд України становить 5,7 % території Європи. При цьому на загальноєвропейському фоні його вирізняє висока питома вага сільськогосподарських угідь, особливо ріллі, що пов’язано з високою природною якістю українських земель, великою питомою вагою в їхньому складі чорноземів. Так, за даними Державного агентства земельних

ресурсів України, на початок 2013 р. сільськогосподарські угіддя України становили 18,9 % загальноєвропейських, а рілля, відповідно, – 26,9 %. Відносно території нашої країни сільськогосподарські угіддя займають 41,84 млн га, або 69,3 % території, зокрема 33,19 млн га ріллі (55 %), 7,03 млн га природних кормових угідь сіножатей і пасовищ (12,6 %). Незважаючи на такі показники, доводиться констатувати, що ефективність використання земельного фонду України значно нижча, ніж у середньому в Європі, і структура земельного фонду потребує її оптимізації [1, с. 43].

Саме тому **метою цієї статті** є аналіз поняття “земельний фонд України”, а також дослідження структури земельного фонду України.

Стан дослідження. У радянський період дослідженням поняття земельного фонду займалися такі вчені, як Г. О. Аксєнонок, В. П. Бєлезін, А. В. Венедиктов, М. А. Гурвич, І. І. Євтіхєв, Н. Д. Казанцев, М. І. Краснов, М. В. Сторожев, В. С. Шелєстов та ін. Проблематику правового регулювання земельного фонду в Україні досліджували: Н. Р. Кобецька, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, В. І. Олещенко, В. І. Семчик, Ю. С. Шемшученко.

Виклад основного матеріалу. Категорія “земельний фонд України” у чинному законодавстві є умовною, оскільки вона не має легального визначення у Земельному кодексі України (далі – ЗК України) у зв’язку із використанням поняття “землі України”.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає земельний фонд як загальну площу земель, які входять до адміністративно-територіальної одиниці [2, с. 457]. Земельний фонд України – сукупність земель усіх форм власності. Попередником земельного фонду України був Єдиний державний земельний фонд СРСР, що базувався на виключній державній власності на землю. Україна лише розпоряджалася цим фондом у межах своєї території. З розпадом СРСР в 1991 р. виключним власником усіх земель у межах території України стала українська держава. Режим виключної державної власності на землю в Україні проіснував до початку 1992 р. З прийняттям 30 січня 1992 р. Закону України “Про форми власності на землю” та Земельного кодексу України монополію держави на земельну власність було скасовано. Поряд з державною в Україні було введено колективну і приватну власність на землю. Отже, категорія “Єдиний державний земельний фонд” втратила свій первісний правовий зміст [3, с. 609].

Отже, Земельний фонд – сукупність земель у державі всіх форм власності і категорій. Відповідно до ст. 18 ЗК України до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об’єктами [4].

Необхідно зауважити, що земельний фонд планети – площа суші земної кулі, яка доступна для господарського використання. Весь земельний фонд планети Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) оцінює в 149 млн км², або 14,9 млрд га, що відповідає всій площі суші. Але в більшості джерел земельний фонд оцінюють в 130–135 млн км², або 13–13,5 млрд га, віднімаючи від першого показника площу Антарктиди і Гренландії [5].

У контексті нашого дослідження слід розглянути співвідношення поняття “земля” та “земельна ділянка”. Земля була предметом пильної уваги протягом всієї історії людства, оскільки саме вона є основою для існування людства. Земля (англ. – land) – ресурс, який використовується в регіоні для виробництва сільськогосподарської продукції, для будівництва споруд, міст, залізниць; один з основних компонентів виробництва в регіоні [6, с. 90].

У Словнику С. І. Ожегова зазначається, що земля – територія з угіддями, яка знаходиться в чийсь власності, використанні (колгоспна, приватна, державна тощо) [7, с. 199].

Поняття “земля” залежно від контексту використовується у багатьох розуміннях: як планета, як суходіл, як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, як економічна категорія – загальний засіб праці і основний засіб виробництва у сільському господарстві, як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом, тощо.

Згідно із ст. 1 Закону України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р. земля – поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [8].

У доктрині земельного права наведено й інші визначення землі, що, проте, знаходяться у загальному руслі законодавчих підходів. Власне визначення землі пропонує В. В. Носік. На його думку, в юридичному значенні земля (як основне національне багатство) – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілятися між сільським господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форми власності за об’єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього Українського народу [9, с. 496].

На думку Н. І. Титової, земля (виступаючи специфічним майном, об’єктом цивільного права) взагалі не є об’єктом земельного права; цей термін означає певну відокремлену від природного середовища працею людини частину (масу) речовини. Натомість, для позначення об’єкта земельного та екологічного права слід вживати поняття “землі”, яке означає органічний компонент екосистеми, не вилучений з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об’єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [10, с. 69].

Поряд із поняттям “земля” у земельному законодавстві використовується також поняття “земельна ділянка”. Відповідно до ч. 1 ст. 79 ЗК України земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами [4]. У науці земельного права та законодавстві панує єдність у тому, що поняття “земельна ділянка” та “земля” співвідносяться як частина та ціле. Земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі, має додаткову видову ознаку – установлені межі.

На думку науковця О. Г. Бондара, право власності на землю для українського суспільства у всі часи було і залишається одним з найбільш гострих та суперечливих питань його розвитку. Статтею 13 Конституції України встановлено, що земля в межах території України є об’єктом права власності українського народу. Статтею 14 Основного Закону передбачено, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави, право власності на землю гарантується державою, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Однак ці конституційні норми непослідовно втілені у ЗК України. Парламент України, приймаючи ЗК України, мав імплементувати до тексту кодексу конституційні положення щодо об’єктів права власності Українського народу, а також стосовно визначених в Основному Законі суб’єктів, що здійснюють правомочності цього власника. Ігнорування у ЗК України конституційних засад права власності Українського народу на землю призвело до вкрай небезпечного антиконституційного проголошення землі основним національним багатством невідомої особи або осіб (ст. 1 ЗК України) [11, с. 6].

Одним з головних принципів, на якому ґрунтується правове регулювання земельних відносин в Україні, є поділ всіх земель на категорії в залежності від їх цільового призначення. Відповідно до ст. 19 ЗК України землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення [4].

Віднесення земельної ділянки до певної категорії земель має велике юридичне значення, оскільки для кожної категорії земель встановлюється особливий правовий режим. Під правовим режимом земель слід розуміти встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій, забезпечення та охорону прав власників землі і

землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і додержання земельного законодавства, ведення державного земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [12, с. 147, 148].

Поділ всіх земель на дев'ять категорій, які визначені в чинному ЗК України, з деякими змінами успадкований ще з радянських часів. У сучасній юридичній науці неодноразово порушувалося питання про недосконалість такого поділу та його невідповідність вимогам сьогодення.

Одним з проблемних аспектів поділу земель на визначено-обмежене число категорій є те, що такий поділ охоплює не всі землі або, навпаки, деякі земельні ділянки фактично можуть належати до декількох категорій.

Стаття 19 ЗК України визначає основний критерій поділу земель на категорії, а саме – їх основне цільове призначення. Як зазначає В. К. Гуревський, цільове призначення земель – це встановлені законодавством порядок, умови і межі використання земель для конкретних цілей згідно із категоріями земель [12, с. 14]. На думку П. Ф. Кулинича, поділ земель України на категорії здійснений на основі природних (екологічних) ознак та соціально-економічних і виробничих характеристик використання земель [13, с. 294].

Отже, основним критерієм віднесення земельної ділянки до тієї чи іншої категорії земель має бути її цільове призначення, яке має визначатися на основі фактичного стану земельної ділянки.

Підтримуємо думку багатьох науковців про те, що необхідне переглянути існуючий в Україні поділ земель на категорії. Зокрема, ввести нову категорію земель України – землі, що потребують відновлення. Також слід встановити, що одна земельна ділянка може належати одночасно до кількох категорій. Це дозволить віднести, наприклад, деградовані земельні ділянки різних категорій тимчасово до категорії земель, що потребують відновлення, з метою запровадження пріоритетного особливого правового режиму щодо їх охорони та використання [14, с. 300].

Науковець О. І. Ковалів для покращення управління земельним фондом України пропонує утворити особливий центральний орган (установу) державного управління – Національний банк землі та природних ресурсів. Вищезазначена установа має:

- виконувати роль утримувача землі та її природних ресурсів – основного національного багатства як єдиного об'єкта права власності Українського народу;
- здійснювати державну реєстрацію земельних ділянок і нерухомого майна та природних ресурсів, пов'язаних із ними, й прав власності на них (єдина державна реєстраційна система), а також від імені держави забезпечувати і гарантувати права власності;
- формувати спеціальний банк даних про землю та її природні ресурси і вести прозорі й відкриті кадастрові та реєстраційні системи і бази, створюючи геоінформаційні системи;
- координувати та контролювати стан забезпечення використання й охорони землі та її природних ресурсів у частині національних інтересів;
- забезпечувати надходження й опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційність і використання у національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;
- володіти, користуватися й розпоряджатися коштами, зокрема тими, що надходять від першої ренти (вартісним еквівалентом основного національного багатства), як складовим економічним механізмом реалізації нової стратегічної національної політики природоохоронних та економічних відносин;
- реалізовувати національну політику врегулювання відносин власності (виправляючи помилки) на користь громадян України тощо.

Національна установа, на відміну від інших установ, крім певних функцій, повинна мати свій бюджет (бюджет комори та складовий Рентний банк) і виконувати багатоцільові функції й завдання, не притаманні Національному банку України та комерційним банкам [15, с. 23, 24].

Натомість науковець В. А. Боклаг зазначає, що заходи щодо оптимізації земельного фонду України мають передбачати:

- проведення інвентаризації і сертифікації всіх земель, водних ресурсів, надр, земель у межах населених пунктів;

– визначення раціональної структури земельних ресурсів (за категоріями, призначенням, формами власності, регіонами) з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості територій; провести з урахуванням цього зонування території України, регіонів, населених пунктів;

– визначення науково обґрунтованої моделі, системи норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо; забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів;

– законодавче запровадження системи економічного стимулювання збільшення площі земель природоохоронного та рекреаційного призначення, заохочення заліснення непридатних для сільськогосподарського виробництва територій, скорочення площ земель, що перебувають в інтенсивному сільськогосподарському використанні, шляхом переведення їх у природні кормові угіддя та землі природно-заповідного фонду з метою більш раціонального їх використання і збереження [1, с. 46].

Висновки. Отже, поняття “земельний фонд України” не має легального визначення у ЗК України у зв’язку із використанням поняття “землі України”. Пропонуємо розглядати земельний фонд як сукупність земель всіх форм власності і категорій в межах території України, що включені або підлягають включенню до Державного земельного кадастру.

1. Боклаг В. А. Оптимізація структури земельного фонду в системі державного управління земельними ресурсами України / В. А. Боклаг, Н. Б. Александрова // Держава та регіони. Сер. : Державне управління, 2013. – № 2 (42). – С. 43–47. 2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Перун, 2005. – 1728 с. 3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 744 с. 4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – Додаток до № 3–4. – Ст. 2. 5. http://uk.wikipedia.org/wiki/Земельні_ресурси 6. Регіональна економіка. Словник-довідник. / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний / за ред. М. В. Підмогильного. – К. : Видавничо-поліграфічний центр “Тираж”, 2004. – 346 с. 7. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – [18-е изд.]. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с. 8. Про охорону земель : Закону України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – Додаток до № 39. – Ст. 349. 9. Носік В. В. Право власності на землю українського народу : монографія / В. В. Носік. – Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 543 с. 10. Титова Н. І. До концепції нового земельного закону / Н. І. Титова // Право України. – 2000. – №4. – С. 68–73. 11. Бондар О. Г. Земля як об’єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / О. Г. Бондар. – К., 2005. – 19 с. 12. Природно-ресурсове право України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Е. А. Бавбекова, Л. О. Бондар, Н. С. Гавриш, О. В. Глотова, В. К. Гуревський; ред.: І. І. Каракаш. – К. : Істина, 2005. – 376 с. 13. Семчик В. І. Земельне право України: [підруч. для студ. юрид. спец. виш. навч. закл.] / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 2008. – 600 с. 14. Кишко-Єрлі О. Б. Землі, що потребують відновлення, як нова категорія земель України / О. Б. Кишко-Єрлі // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 297–301. 15. Ковалів О.І. Обґрунтування змін до Конституції України щодо землі та її природних ресурсів / О. І. Ковалів // Землеустрій і кадастр. – 2014. – № 2. – С. 22–28.