

УДК 349.4

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЗЕМЛІ ЯК УМОВА СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

**І.О. КОСТЯШКІН, кандидат юридичних наук, доцент,
Хмельницький університет управління та права¹**

У статті досліджуються теоретико-правові підходи щодо функцій землі та їх вплив на визначення особливостей використання земель. Запропоновано механізм правового регулювання сталого використання земель через призму забезпечення соціальної функції права власності.

Функції землі, соціальна функція, право власності на землю, сталий розвиток, використання земель.

Функціональні особливості землі є тим унікальним підґрунтям, що зумовлює спеціальне правове регулювання в сфері земельних правовідносин, та вимагає теоретико-правового обґрунтування використання землі як умови життєдіяльності людини. Наукові доробки у відповідній сфері розкривають екологічну, політичну, економічну, соціальну та інші функції землі [1, с. 11]. На думку В.І. Андрейцева, цінність землі як національного багатства полягає в її багатофункціональному призначенні [2, с. 13], однак, напевне, важко заперечити загальносоціальний характер функціонального призначення землі з огляду на її значення в житті людини. Як відзначає М.В. Шульга, земля виконує важливі соціальні функції. Так, вона є об'єктивною умовою, засобом, джерелом і місцем життєдіяльності людини [3, с. 14].

Відтак, забезпечення належного використання земель має відбуватись саме з огляду на їх функції, що є визначальними не лише серед інших об'єктів нерухомості, але й серед інших природних ресурсів. М.М. Бринчук розкритикував розуміння раціонального природокористування лише як досягнення необхідного економічного ефекту, та запропонував пов'язати його з виконанням землею різних функцій, які природа виконує щодо людини і суспільства в цілому: екологічної, економічної, рекреаційної тощо [4, с. 43].

Значний вклад у питання обґрунтування юридичної природи функцій землі та їх значення при здійсненні різних форм використання земель в Україні внесли праці В.І. Андрейцева, А.Г. Бобкової, П.Ф. Кулинича, В.В. Носіка, В.І. Семчика, Н.І. Титової М.В. Шульги та інших. Однак, необхідність правових досліджень та формування відповідного правового механізму в напрямку функціонально збалансованого використання земель набуває особливої актуальності в умовах загострення кризових явищ екологічного характеру, що створюють небезпеку для реалізації

низки прав та потреб громадян, пов'язаних з використанням землі як умови та місця життєдіяльності. Відтак, метою даної праці є визначення особливостей правового забезпечення використання земель з огляду на їх унікальне соціальне значення як умови життєдіяльності людини.

Основою правового регулювання використання земель, за нашим переконанням, безперечно, завжди виступатиме їх функціональне призначення з огляду на ті особливості, які визначають сприйняття землі як територіальної бази, що утворює сферу життя людини та є умовою функціонування усього біорізноманіття. Безспірною є позиція В.І. Семчика, який стверджує, що «земля – це основа самого існування і буття людини; земля становить просторовий, операційний базис, що використовується для розташування населених пунктів; земля – найважливіший компонент навколишнього природного середовища» [5, с. 14–15]. Як відзначає В.І. Андрейцев, земля, з однієї сторони, виступає як самостійний об'єкт господарського використання, а з іншої – є складовою докільля, яка сприяє формуванню складних природних утворень, тобто екологічних систем, справляє біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів – заповідників, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, штучно створених систем – дендропарків, ботанічних садів, зоопарків, парків-пам'ятників садово-паркового мистецтва, рекреаційних, лікувальних, оздоровчих зон тощо. У цьому аспекті йдеться про особливості землі як певної території, що акумулює в собі інші природні утворення, використання властивостей яких спрямовується на задоволення матеріальних, духовних, пізнавальних, рекреаційних, оздоровчих, лікувальних, спортивних, туристичних та інших потреб людини і суспільства [6, с. 195–196].

Вказана ситуація дозволила С.В. Єлькіну, який займався спеціальними дослідженнями використання земель з позицій ландшафтного підходу, стверджувати, що основою класифікації земель (поділу земель за цільовим призначенням) має виступати соціально-економічна та екологічна функції ландшафту, під яким зазначений автор розуміє територію земель з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які складають цілісну однорідну систему, знаходяться між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, де земля є просторовою основою ландшафту [7, с. 184]. Тобто С.В. Єлькін ставить використання землі в залежність від наявних на ній природних та антропогенних ресурсів, з іншого боку, можливість існування таких ресурсів у значній мірі обумовлена властивостями земель, що створюють відповідні умови для виникнення таких ресурсів. Відтак, виступаючи територіальним базисом, земля одночасно є унікальним природним ресурсом та живильною основою для наявного на ній природного ландшафту. Поєднання землі як природного ресурсу та територіального базису створює умови, що забезпечують можливість її використання в якості засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві.

Важливим в даному зв'язку є той факт, що забезпечення відповідного функціонального призначення не можливо без поєднання властивостей землі, тобто їх комплексного сприйняття. Так, не будучи наділеною властивостями унікального природного ресурсу, земля не може виступати ні територіальним базисом для флори та фауни, ні засобом виробництва у сільському чи лісовому господарстві, а відтак, не може забезпечити свою соціальну функцію як місця життєдіяльності. Це саме стосується і інших характеристик землі, що об'єднані базовим принципом земельного законодавства, який передбачає поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

В.В. Книш, який здійснював спеціальні дослідження принципів земельного права, виходячи з пріоритетності функцій землі (екологічної, економічної та соціальної), пропонує сформулювати відповідним чином і спеціальний принцип земельного права, як «принцип поєднання особливостей використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва та територіального базису». При цьому, на думку вченого, первинним і основним є використання землі як природного ресурсу, який виступає також просторовою базою для існування інших природних об'єктів і тому безпосередньо впливає на їх екологічний стан. Використання землі як основного засобу виробництва є вторинним, оскільки форми і способи господарювання на землі повинні обмежуватися вимогами щодо збереження та охорони землі як одного з основних природних ресурсів та невід'ємної частини довкілля. Це економічна функція землі. Натомість, використання землі як територіального базису слід розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні земля є територіальним базисом Української держави, а у вузькому значенні – територіальним базисом для розташування окремих населених пунктів, розміщення будівель та споруд. Це соціальна функція землі, яка обумовлюється, з одного боку, сприятливістю навколишнього природного середовища, належним екологічним станом землі (тобто екологічною функцією землі), а з другого боку – здатністю використовувати землю як основний засіб виробництва (тобто її економічною функцією) [8, с. 110–111].

Ми вважаємо, що вказаний підхід хоч і має право на існування, однак, потребує певного уточнення, обумовленого тим, що весь механізм правового регулювання в даному випадку підпорядкований необхідності забезпечення права людини на життя, яке відповідно до Конституції є найвищою соціальною цінністю, а відтак, пріоритетність відповідних функцій землі обумовлена нічим іншим як їх роллю у забезпеченні безпечних та комфортних умов життя людини. Адже, В.В. Книш не помічаючи того, фактично дещо заперечує власні висновки, надаючи первинне значення екологічній складовій, вторинне – економічній і, фактично, останнє – соціальній, тут же він відзначає, що соціальна функція землі обумовлюється, з одного боку, сприятливістю

навколишнього природного середовища, належним екологічним станом землі (тобто екологічною функцією землі), а з другого боку – здатністю використовувати землю як основний засіб виробництва (тобто її економічною функцією). Відтак, забезпечення соціальної функції землі, як і права власності на неї, обумовлено усіма іншими функціями, які створюють умови для життя і діяльності людини, про що і стверджує сам автор, коли відзначає, що усі вищевказані форми використання землі здійснюються комплексно, одночасно і з урахуванням особливостей кожної з них. При цьому, вказаний автор, мабуть не буде заперечувати кінцеву мету такого використання, яка за будь-яких умов залишається соціальною. Як влучно відзначає, у цьому зв'язку, М. Бринчук, «у тій мірі, в якій проблеми навколишнього середовища зачіпають екологічні інтереси людини, ці проблеми носять соціальний характер» [9]. Адже, немає нагальної потреби правового регулювання використання і, особливо, відтворення чи охорони поверхневого шару будь-якої з планет сонячної галактики, які не створюють умов життєдіяльності людини, та й вплив останньої на які, є досить обмеженим.

При цьому, безперечно, захист властивостей землі як природного ресурсу та частини довкілля має особливе значення, оскільки такі властивості створюють прийнятне середовище існування.

Відтак, дещо по-іншому, а саме в контексті охоронних пріоритетів до відповідних функцій землі, підходить П.Ф. Кулинич. Використання земель сільськогосподарського призначення, на його думку, як природного ресурсу, засобу виробництва, операційного базису та нерухомості постійно конкурують між собою, що потребує вибудови певної пріоритетності зазначених функцій цих земель у системі правового регулювання земельних відносин. У зв'язку з цим, вважає вчений, вищим пріоритетом повинна стати охорона і використання сільськогосподарських земель як об'єкта природи, наступний щабель у системі пріоритетів сільськогосподарського землекористування має зайняти охорона і використання цих земель як засобу аграрного виробництва, а далі – охорона і використання сільськогосподарських земель як операційного базису та об'єкта нерухомого майна [10, с. 67]. При цьому, знову ж таки, маємо відзначити певну умовність у пріоритетах щодо відповідної охорони та використання, адже за будь-яких умов використовується один і той самий об'єкт, який покладає на власника певні обов'язки, що мають виконуватись. З іншого боку, землі сільськогосподарського призначення у тому вигляді як вони є, не відтворюють їх природний стан, а відтак, вони є засобом виробництва, що потребує їх особливої охорони, оскільки їх використання та охорона як об'єкта природи передбачатиме фактично їх повернення до природного стану з відповідною флорою та фауною.

Саме необхідність використання земель відповідно до їх функціонального призначення як місця, умови та джерела життя людини обумовлює зміст правового регулювання в контексті реалізації надважливої соціальної функції землі, що акумулює і поєднує властивості

територіального базису для існування Українського народу, унікального природного ресурсу, що забезпечує формування ландшафтного середовища, рекреаційних, оздоровчих, естетичних, природоохоронних комплексів, засобу виробництва, який продукує енергетичний ресурс у вигляді сільськогосподарської продукції, що забезпечує біологічне функціонування людини. Поліфункціональне призначення землі створює умови для життєдіяльності людини, а відтак, потребує чітких правових механізмів, які гарантуватимуть безпеку та достатній життєвий рівень людини при використанні землі на різних правових титулах, первинним серед яких є право власності на землю. Усі інші правові форми є похідним та носять, як правило, обмежений у часі характер, відтак, саме на власника, в першу чергу, покладається обов'язок щодо забезпечення якісного використання земель, яке охоплюючи весь спектр їх функціонального призначення, гарантуватиме незмінність, а в окремих випадках і покращення властивостей даного унікального природного ресурсу.

Відправні позиції в напрямку відповідного правового забезпечення заклала Всесвітня Конференція ООН з питань навколишнього середовища і розвитку, на якій було визначено концепцію сталого розвитку домінуючою ідеологією цивілізації у XXI сторіччі. Фундаментальні принципи вказаної концепції відображені в Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 р., передбачають, що турбота про людину є центральною ланкою в діяльності щодо забезпечення сталого розвитку [11]. Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., з посиланням на зазначену Декларацію, визначено, що сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни передбачає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва [12]. Такий підхід є визначальним і для відносин власності на землю, оскільки він спрямований на поєднання задоволення потреб населення, розвиток економіки, збалансоване використання та відтворення природоресурсного потенціалу та збереження навколишнього природного середовища. Ключовим у запропонованій правовій формулі є не обмеження, а саме поєднання як суспільних, так і приватних інтересів, адже в досягненні означених завдань зацікавлені рівною мірою усі суб'єкти суспільних правовідносин.

Наразі назріла об'єктивна необхідність впровадження відповідних правових конструкцій щодо змістовного наповнення вітчизняного нормативного забезпечення права власності на землю з метою реалізації

його соціальної функції, що передбачає взаємне задоволення суспільних та приватних інтересів щодо використання, збереження та охорони земель. Адже, земля як об'єкт права власності згідно конституційної норми завжди залишається національним надбанням, а відтак, її використання має відбуватись шляхом задоволення як приватних, так і суспільних інтересів, що полягає у збереженні та відновленні якості ґрунтів, підвищенні їх родючості, виробництві якісної сільськогосподарської продукції, відповідно до встановлених нормативів; забезпечення збереження об'єктів природи, ландшафтного середовища, територіальною базою для яких виступає та чи інша земельна ділянка відповідного цільового призначення; забезпечення вільного доступу до природних рекреаційних, оздоровчих естетичних об'єктів, що використовуються на праві загального природокористування.

Важливим в даному випадку є те, що відповідний правовий механізм забезпечує як взаємні інтереси самих власників земельних ділянок, так і інших осіб, тобто суспільні інтереси. Адже, земля як об'єкт права власності, характеризується її незамінністю, а відтак, в збереженні властивостей ґрунтів та природних об'єктів зацікавлені як самі власники, так і інші особи як потенційні власники або споживачі виробленої продукції. При цьому, взаємний інтерес обумовлений тим, що зазначені суб'єкти час від часу можуть змінювати один одного, натомість об'єкт власності має залишатись незмінним не лише для теперішнього, але й для прийдешніх поколінь.

На жаль, обсяг спеціальних досліджень в сфері забезпечення сталого землекористування є недостатнім для його повноцінного втілення у правотворчу та правозастосовну практику. Однак, певні напрацювання у відповідній сфері все ж мають місце. Так, у 2012 р. спеціальне дослідження в сфері еколого-правового забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування провів Б.В. Даниленко, який прийшов до висновку, що стале землекористування полягає у забезпеченні такого землекористування, яке задовольняє потреби сьогоденного покоління і, в той же час, не ставить під загрозу задоволення своїх потреб прийдешніми поколіннями. Сталому землекористуванню, на думку вказаного автора, передувала концепція охорони земель, яка мала за мету збереження земель за кількістю та якістю, перш за все, як засобу виробництва в сільському господарстві [13, с. 12].

При цьому, автор надає переваги екологічній складовій при здійсненні використання земель, зокрема, вважає, що принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення має поступитися принципу пріоритету природоохоронного використання земель.

Погоджуючись в цілому і запропонованими підходами маємо відзначити, що наведене визначення сталого землекористування є надто узагальненим і не відображає безпосередніх особливостей

землекористування, яке, в даному випадку, має гарантувати збереження властивостей як самих земель при здійсненні їх сільськогосподарського використання, так і природних об'єктів, коли йдеться про використання інших категорій земель, забезпечувати широке коло потреб громадян у задоволенні матеріальних та нематеріальних потреб громадян, починаючи від якісної сільськогосподарської продукції, і завершуючи оздоровчими та рекреаційними потребами. При цьому, варто враховувати різний спектр обов'язків осіб, що здійснюють загальне та спеціальне землекористування, яке за будь-яких умов має гарантувати недопущення шкідливого впливу на довкілля.

Отже, стає використання земель можливе за умови усвідомлення кожним землевласником чи землекористувачем та громадянами України, які разом утворюють Український народ та виступають первинним володільцем усіх земель в межах державного кордону, значення землі як загальнонаціонального надбання, що забезпечує фізичне існування людини, а відтак, потребує збереження своїх властивостей протягом усього існування людства, не залежно від конкретного складу суб'єктів та об'єктів земельних правовідносин, що складаються в той чи інший історичний період, та має гарантувати задоволення потреб громадян, екологічно безпечне господарювання на землі, збереження та відтворення властивостей земель, високоефективне збалансоване використання через відповідний механізм правового регулювання.

Вказаний механізм повинен формуватись виходячи з необхідності збереження властивостей земель як умови життєдіяльності людини, що передбачає:

- збереження та збільшення площі земель як природних об'єктів, які зазнали найменшого антропогенного втручання, що гарантуватиме відтворення природних комплексів, які забезпечують прийнятне навколишнє середовище та природні умови існування людини;

- збереження та підвищення родючості ґрунтів через визначені механізми дотримання сівозмін, районування земель, охорони земель тощо;

- збереження ландшафтів та біорізноманіття, що визначають властивості землі для задоволення оздоровчих, рекреаційних, естетичних, духовних потреб людини;

- гарантування власнику земель можливості повноцінного володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою за умови дотримання заходів з її охорони, що сприятиме підвищенню ефективності використання такої ділянки та забезпечить перехід права власності до найбільш ефективних власників;

- гарантування економічних інтересів власників землі – виробників сільськогосподарської продукції; державну підтримку сільськогосподарських виробників, що здійснюють органічне землеробство чи вживають заходів охорони земель, пов'язаних з їх консервацією;

– гарантування доступу до землі осіб, які бажать та здатні господарювати на ній.

Список літератури:

1. Титова Н.І. Земля як об'єкт правового регулювання / Н.І. Титова // Право України. – 1998. – № 4. – С. 10–15.
2. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / [кол. авторів] ; за заг. ред. В.І. Семчика. – 2-е вид. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 748 с.
3. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Х. : Фирма «Консум», 1998. – 224 с.
4. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель : материалы «круглого стола» // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 42–65.
5. Земельне право : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулинича. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.
6. Андрейцев В.І. Екологічне право. Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 544 с.
7. Єлькін С.В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. на здобуття ступеня канд. юрид. Наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.В. Єлькін. – К., 2012. – 247 с.
8. Книш В.В. Принцип поєднання особливостей використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва та територіального базису / В.В. Книш // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. – Івано-Франківськ : Плай. – 2002. – Вип. X. – С. 110–114.
9. Бринчук М.М. Проблемы методологии экологического права / М.М. Бринчук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://igpran.ru/articles/2970>.
10. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
11. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
12. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
13. Даниленко Б.В. Еколого-правове забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Б.В. Даниленко. – Х., 2012. – 19 с.

В статье исследуются теоретико-правовые подходы относительно функций земли и их влияние на определение особенностей использования земель. Предложен механизм правового регулирования устойчивого использования земель через призму обеспечения социальной функции права собственности.

Функции земли, социальная функция, право собственности на землю, устойчивое развитие, использование земель.

This article investigates the theoretical and legal approaches to the functions of land and their impact on the determination of the features of land use. A mechanism of legal regulation of sustainable land use through the prism of social function of property rights is offered.

Functions of the land, social function of the ownership of land, sustainable development, land use.