

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У структурі земельного фонду особливе місце займають землі сільськогосподарського призначення, поняття яких пов'язано зі сферою сільськогосподарського виробництва і які на сьогоднішній день є основною категорією земель, що забезпечують проведення земельної реформи. У ст. 22 Земельного кодексу України встановлено, що ними визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідницької й навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для таких цілей. Виходячи з цього поняття можна визначити 2 основні правові ознаки земель сільськогосподарського призначення: а) надання їх для потреб сільського господарства і б) використання їх у сфері сільськогосподарського виробництва.

Дослідженням проблеми правового режиму земель сіль-

ськогосподарського призначення завжди приділялась важлива і всебічна увага. Їй були присвячені низка суттєвих монографічних й дисертаційних робіт, численні наукові статті. Суттєвий внесок у розвиток правового регулювання земельно-правової науки в цілому й питаннями використання земель сільськогосподарського призначення, зокрема, внесли такі науковці, як: Г.О. Аксеньюк, В.І. Андрейцев, В.П. Балезін, Г.С. Башмаков, Ю.О. Вовк, І.А. Дмитренко, Ю.Г. Жариков, І.О. Іконницька, О.С. Колбасов, М.І. Краснов, Н.І. Титова, М.В. Шульга [1-5; 8; 10-12; 15; 17] та ін. У їх працях досконало проаналізовані важливі земельно-правові аспекти, що мають неабияке теоретичне і практичне значення.

Землі сільськогосподарського призначення не випадково ставляться на перше місце серед закріплених у законодавстві 9-ти категорій земельного фонду. На відміну від інших категорій земель, якими

користуються головним чином як просторово-операційний базисом, досліджувані нами землі використовуються для виробництва продуктів харчування, кормів для тварин і сировини для різноманітних галузей промисловості. Цей факт є головною особливістю зазначеної категорії земель, для якої встановлено специфічний правовий режим, що характеризується таким їх використанням, при якому забезпечується охорона цих земель, підвищення родючості ґрунтів, недопущення їх виведення із сільськогосподарського обороту.

Однією з головних властивостей земель сільськогосподарського призначення є їх ґрунтова характеристика. Ґрунт – це природне утворення, яке складається з генетично пов'язаних обріїв, що формуються внаслідок перетворення поверхневих шарів та атмосфери під впливом води, повітря й живих організмів; і яке має родючість [15, с. 1048]. У цьому значенні земля і ґрунт – поняття ідентичні. Різниця між ними полягає в тому, що земля – це більш загальне поняття, а ґрунт пов'язується з конкретною уявою про якість землі та її придатність для експлуатації в сільському господарстві.

Правове поняття розглядуваних земель включає їх юри-

дичну структуру, або склад. Традиційно прийнято вважати, що в сільському господарстві земля функціонує у 2-х якостях: як територія і як основний засіб виробництва. У цьому аспекті землі сільськогосподарського призначення за юридично закріпленими способами користування ними поділяються на 2 види. По-перше, це сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища й перелоги), які згідно зі своїми природними властивостями, розташуванням і господарськими потребами використовуються для посівів сільськогосподарських культур і служать засобом виробництва в рослинництві. По-друге, це несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи й прогони, полезахисні лісові смуги, інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями та дворами, землі тимчасової консервації тощо), які є тільки територіальним базисом і які необхідні для організації сільськогосподарського виробництва й пов'язаних з ним видів діяльності. У даному випадку йдеться про земельні площі нерослинницького призначення, які є землями для несільськогосподарського користування.

Безпосереднім об'єктом правового регулювання використання земель сільськогос-

подарського призначення виступає відповідна територія, що є просторовою сферою діяльності суб'єкта. На ній останній може займатися виробництвом сільськогосподарської продукції, зведенням будинків, споруд чи інших виробничих об'єктів, потрібних для обслуговування основної діяльності. Отже, для таких земель є притаманним користування ними не тільки як засобом виробництва (вирощування сільськогосподарської продукції), що, до речі, є відмінною рисою цієї категорії земель, а й як просторово-операційним базисом, що властиво всім категоріям земель.

У юридичній літературі існує думка, відповідно до якої землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правового регламенту мають потрібну правову характеристику: а) загальний об'єкт (частина земельного фонду), на який поширюється загальний правовий режим використання землі; б) родовий об'єкт (категорія земельного фонду), на який поширюються правила особливого правового режиму, призначені для земель сільськогосподарського призначення; в) безпосередній об'єкт (як сільськогосподарське угіддя), на який поширюється дія норм земельного, фінансового, госпо-

дарського та інших галузей права [9, с. 386].

Важливою характеристикою земельних ділянок як об'єктів правового регулювання є їх площа. При встановленні розмірів таких ділянок, наданих у власність і в користування, органами влади враховуються природно-економічні, екологічні й соціальні умови й рекомендації, отримані від науково-дослідних установ, про природно-сільськогосподарське районування земель та їх нормування. Так, згідно ст. 121 Земельного кодексу України (далі – ЗК) встановлюються норми, за якими громадяни України мають право на безкоштовне одержання земельних ділянок у власність.

Мета використання конкретної земельної ділянки при її наданні визначається органами місцевого самоврядування, про що вказується в документах, які засвідчують права на землю, а також в документах державного земельного кадастру й державної реєстрації. При цьому не повинна допускатися самовільна зміна дозволеного користування земельної ділянки.

Уже саме поняття «землі сільськогосподарського призначення» пов'язано насамперед з їх призначеністю для та-

кої цілі, як виробництво сільськогосподарської продукції (ст. 22 ЗК України). А основним і першочерговим юридичним обов'язком власників земельних ділянок є «забезпечення використання їх за цільовим призначенням», що чітко закріплено у ст. 91 п.1а ЗК України [14].

Визнання землі нерухомим майном і залучення її до цивільного обороту викликало потребу в детальному аналізі взаємозв'язку правового режиму такої найважливішої категорії земель, як землі сільськогосподарського призначення, і правомочностей громадянина – власників даних земель, а як наслідок – до необхідності уточнення сфер застосування цивільного й земельного права в регулюванні відносин власності на такі землі.

Під терміном «режим» (франц. *regime*, від лат. *regimen* – управління) розуміється: встановлені законодавством порядок використання об'єкта, припустимі межі та способи розпорядження ним. Правовий режим забезпечується відповідними заходами впливу (заохочення) з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування [15, с. 1109].

Правовий режим різних земельних ділянок сільськогоспо-

дарського призначення неоднорідний. Він зумовлений: (а) видами земель сільськогосподарського призначення; (б) їх економічними й екологічними властивостями; (в) юридичним статусом суб'єктів, які користуються цими землями; (г) іншими об'єктивними обставинами. У земельному законодавстві виділяють загальний, особливий і спеціальний правові режими земель сільськогосподарського призначення.

У правовій науковій літературі відзначається, що правовий режим земель сільськогосподарського призначення спрямований на забезпечення 2-х головних завдань: забезпечення ґрунтової родючості земель, тобто охорони якості сільськогосподарських угідь – якісний аспект, і забезпечення збереження обсягу таких земель, запобігання зменшенню площ сільськогосподарських угідь – кількісний аспект [13, с. 270].

Усі землі, придатні для сільськогосподарського виробництва мають пріоритетний режим використання. Це означає:

1) вони повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання (ст. 23 ЗК України);

2) земельним законодавством встановлені певні обмеження на угоди із земельними

ділянками, призначеними для сільськогосподарських цілей. Вимоги полягають перш за все в законодавчому переліку видів земель сільськогосподарського призначення, повністю виключених із цивільного обороту, тобто тих, які не можуть бути об'єктами приватної власності;

3) господарське використання цих земель не тільки не повинне погіршувати їх стан внаслідок виробничої діяльності, а й має сприяти відновленню й поліпшенню родючості ґрунтів, їх корисних властивостей;

4) при вилученні (викупі) земель сільськогосподарського призначення для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом, при тимчасовому зайнятті сільськогосподарських угідь для інших цілей, при обмеженні використання або погіршення якості сільськогосподарських угідь тощо власникам землі й землекористувачам відшкодовуються збитки і втрати сільськогосподарського виробництва.

Отже, принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення – це загальна вимога законодавства у вигляді спеціальних правил, скерованих на збереження цих земель як найбільш цінної категорії.

Землі сільськогосподарського призначення надаються як громадянам, так і юридичним особам. Громадянам земельні ділянки відводяться для задоволення їх соціальних, культурних, оздоровчих особистих потреб, своєї родини, відпочинку, дозвілля (для ведення селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння, випасу худоби, тварного сільськогосподарського виробництва). Для перелічених цілей громадяни можуть створювати садівничі чи городницькі некомерційні об'єднання у формі товариства, споживчого кооперативу тощо. З метою товарного сільськогосподарського виробництва земельні ділянки надаються сільськогосподарським підприємствам (юридичним особам): фермерським господарствам, приватним підприємствам, сільськогосподарським виробничим кооперативам, господарським підприємствам. Зазначені суб'єкти ведуть товарне виробництво з метою реалізації продукції й одержання прибутку.

Іноземні юридичні особи та іноземні держави не можуть бути суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського призначення (ст. 22 п.4 ЗК України).

Для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передо-

вого досвіду ведення сільськогосподарства землі сільськогосподарського призначення відводяться сільськогосподарським науково-дослідним установам і навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам і загальноосвітнім школам. Сільськогосподарське виробництво ведуть не тільки сільськогосподарські підприємства, а й деякі несільськогосподарські підприємства й організації, для чого їм теж надаються відповідні землі. У першу чергу це ті промислові підприємства, які мають підсобні сільські господарства, що вирощують продукцію в основному для своїх працівників.

Деякі площі земель сільськогосподарського призначення займають релігійні організації й об'єднання, яким теж можуть надаватися земельні ділянки для ведення підсобного сільського господарства.

Таким чином, землі сільськогосподарського призначення для ведення сільськогосподарського виробництва можуть надаватися тим юридичним особам, для яких ведення сільського господарства не є головною метою.

Усі суб'єкти, які користуються сільськогосподарськими землями, не можуть керуватися лише потребою одержання

найбільшого доходу від них, але повинні дотримуватися правил їх посиленої правової охорони, що є складником поняття раціональності сільськогосподарського землевикористання. Під ним слід розуміти не стільки максимальну економічну ефективність, скільки наукову обґрунтованість і найбільшу доцільність використання цієї найціннішої категорії земель з одночасним дотриманням екологічних правил їх охорони.

Основну площу досліджуваних земель займають підприємства й організації, які безпосередньо ведуть сільськогосподарське виробництво, – сільськогосподарські товаровиробники. В аграрному секторі економіки України виникла принципово нова система правовідносин, підвалини якої становлять відносини приватної власності на землі сільськогосподарського призначення [6]. Порядок створення, діяльності, реорганізації й ліквідації окремих організаційно-правових форм суб'єктів сільськогосподарського виробництва визначаються законодавством України. Підприємець має право вибору організаційно-правової форми свого підприємства.

Таким чином, під правовим режимом земель сільськогосподарського призначен-

ня необхідно розуміти спеціальний порядок використання земель, установлений законодавством для найбільш цінної категорії земельного фонду України.

Список літератури: 1. Аксененко Г.А. Рациональное использование сельскохозяйственных земель в СССР и охрана почв // Сов. гос-во и право. – 1980. – №6 – С. 43-50. 2. Андрейцев В.И. Правовое обеспечение рационального природопользования предприятий и объединений. – К.: Урожай, 1989. – 197 с. 3. Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. – М.: Изд-во МГУ, 1972. – 224 с. 4. Башмаков Г.С. О понятиях рационального использования и охраны земли // Гос-во и право. – 1999. – №10. – С. 38-44. 5. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учеб. пособ.: Общ. ч. – Харьков: Вища шк., 1986. – 160 с. 6. Гуревський В.К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення. – О.: Астро Принт, 2000. – 190 с. 7. Дмитренко І.А. Правова охорона земель в Україні. – К.: Урожай, 1994. – 225с. 8. Жариков Ю.Г. Закон на страже землепользования (Предупреждение земельных правонарушений). – М.: Юрид. лит., 1985. – 144 с. 9. Земельное право: Учеб. для вузов / Под ред. Б.В. Ерофеева. – М.: Нов. юрист, 1999. – 380 с. 10. Иконицкая И.А. Основы законодательства о земле // Хоз-во и право. – 1990. – № 5. – С. 3-18. 11. Колбасов О.С. Правовая охрана природы. – М.: Знание. 1984. – 112 с. 12. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Гос-во и право. – 1999. – № 10. – С. 38-44. 13. Краснов О.И. Земельное право: Учеб. – М.: Наука, 2000. – 270 с. 14. Кулинич П.Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим Земельним кодексом України // Юрид. журн. – 2002. – №3. – С. 17-21. 15. Тутова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Наук. навч. посіб. – Л.: ПАІС, 2005. – 368 с. 17. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Консум, 1998. – 224 с.

Надійшла до редакції 14.12.2009 р.

Л.П. Коваленко, канд. юрид. наук
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Державний контроль у сфері економіки становить собою сукупність дій по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою (а) отримання об'єктивної й достовірної інформації про стан справ на ньому, (б) застосування заходів з попередження правопорушень у царині економіки, (в) надання допомоги підконтрольній структурі в дотриманні законності й дисципліни, (г) установлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм, (д) вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Опрацювання основоположних концептуальних настанов теми належить таким ученим, як В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Ю.П. Битяк, А.А. Кармолицький, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [Див.: 1, с. 157; 2, с. 141; 3, с. 307; 5, с. 211].

Система державного контролю у сфері економіки складається з контролю законодавчого органу (Верховна Рада України), органів виконавчої вла-

ди загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та ін.), спеціалізованих органів виконавчої влади (Рахункова палата, Міністерство економіки України, Державне казначейство України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна контрольно-ревізійна служба в Україні, Державна податкова адміністрація України та ін.).

Сутність контролю спеціалізованих органів виконавчої влади полягає у його специфічному предметі, а також у відсутності відомчої заінтересованості в його результатах, у тому, що він здійснюється висококваліфікованими спеціалістами, добре обізнаними зі слабкими сторонами підконтрольних їм структур.

Основними напрямками контролю спеціалізованих органів виконавчої влади ними є перевірка:

– додержання загальнообов'язкових правил у царині економіки й господарського становища підприємств, зокре-