



УДК 342.9

ПОНЯТИЕ «ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ» И ЕГО СУЩНОСТЬ

Юлия МАКАРЕНКО,

аспирант кафедры международного права и сравнительного правоведения
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена формулировке определения «земельные ресурсы». Выделены наиболее характерные признаки земельных ресурсов. Определены характерные признаки и различия между смежными понятиями «земля», «земельные ресурсы» и «земельный участок». Подчеркнута необходимость формирования «качественного» понятийного аппарата для осуществления эффективного государственного контроля в сфере земельных ресурсов.

Ключевые слова: государственный контроль, земельные ресурсы, земля, законодательное определение, земельный участок.

THE CONCEPT OF “LAND RESOURCES” AND ITS ESSENCE

Yuliya MAKARENKO,

Postgraduate Student at the Department of International Law and Comparative Law
of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the formulation of the definition of “land resources”. The most characteristic features of land resources are singled out. The most characteristic features and differences between the related concepts of “land” and “land resources” are determined. The necessity of forming a “qualitative” conceptual apparatus for effective state control in the field of land resources was emphasized.

Key words: state control, land resources, land, legislative definition, land plot.

Постановка проблемы. Наше государство стоит на пути реформирования и модернизации всех сфер общественной жизни. Это является необходимым условием создания и функционирования демократического, социального, правового государства, где гарантируются и обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, существует действенный институт гражданского общества. Но такое общество невозможно без надлежащего государственного контроля. Земля как основное национальное богатство Украины является одним из самых важных ресурсов. Поэтому важно иметь действенный категориальный аппарат в этой сфере.

Актуальность темы исследования подтверждается необходимостью комплексного исследования сути понятия «земельные ресурсы», а также его соотношением с понятиями «земля» и «земельный участок».

Состояние исследования. Что касается государственного контроля в сфере земельных ресурсов, то он не может быть осуществлен без четкого понимания самого понятия «земельные ресурсы». Существует большое количество взглядов на сущность понятия «земельные ресурсы». Ученые, занимающиеся исследованием данной

проблематики, также расходятся во взглядах. Среди них Е.А. Бавбекова, А.Г. Бондарь, А.П. Гетьман, И.В. Гиренко, А.Н. Мирошниченко, В.И. Андрейцев, И.И. Каракаш, В.И. Курило, А.М. Третьяк, М.В. Шульга, А.Н. Чечель Ю.А. Вовк, Г.В. Чубуков, О.Ю. Дрозд, Н.И. Титова, В.В. Носик и другие.

Цель данной статьи состоит в исследовании и анализе имеющихся определений понятия «земельные ресурсы» и формирования собственного, выделение основных признаков данной дефиниции для осуществления в дальнейшем эффективного государственного контроля в сфере земельных ресурсов.

Изложение основного материала исследования. Если рассматривать общенаучное определение, то земельные ресурсы – земли, которые находятся в пределах территории Украины. Украина, в свою очередь, имеет мощный земельно-ресурсный потенциал – из 60 300 000 гектаров земель почти 70% (41 800 000 гектаров) составляют сельскохозяйственные, 17% (10 400 000 гектаров) – лесные угодья. Почти 4% территории страны (2 300 000 гектаров) застроено. К сожалению, использование земельных ресурсов Украины не соответствует требованиям рациональ-

ного природопользования. Земельный фонд страны характеризуется большой распаханностью. Сельскохозяйственные угодья составляют 72% от общей площади, а пашня – 57% от общей площади (суши) и 79,5% от площади сельскохозяйственных угодий. К возделыванию привлечены малопродуктивные угодья, включая приустьевые луга и пастбища и склоновые земли. Если Украина в Европе занимает 5,7% территории, то ее сельскохозяйственные угодья – 18,9%, а пашня – 26,9%. [1, с. 391] Однако распашка целинных земельных участков (пастбищ, сенокосов, пасек и т.д.) является их нецелевым использованием и соответственно, сигнализирует о несовершенстве государственного контроля за субъектами хозяйствования.

На конституционном и законодательном уровнях понятие «земля» определяется как основное национальное богатство, которое находится под особой охраной государства [2; 3].

Земельный кодекс [3] оперирует таким понятием, как «земельные ресурсы», но прямого определения не имеет. Законом Украины «Про охрану земли» предусмотрено, что земельные ресурсы – это совокупный природный ресурс поверхности суши как



пространственного базиса расселения и хозяйственной деятельности, основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве [4]. Хочется обратить внимание на то, что все отрасли научного познания понятие «земельные ресурсы» трактуют по-разному. Это связано с неодинаковым подходом к толкованию смежных понятий «земля» и «земельный участок».

Согласно Земельному кодексу Украины, земельный участок – это часть земной поверхности с установленными границами, определенным местом расположения, с определенными относительно него правами. Право собственности на земельный участок распространяется в его пределах на поверхностный (почвенный) слой, а также на водные объекты, леса и многолетние насаждения, находящиеся на нем, если иное не установлено законом и не нарушает прав других лиц. Право собственности на земельный участок распространяется на пространство, находящееся над и под поверхностью участка на высоту и на глубину, необходимые для возведения жилых, производственных и других зданий и сооружений [3].

В соответствии со статьями 179, 181 Гражданского кодекса Украины земельный участок подпадает под законодательное определение, как предмет материального мира, относительно которого могут возникать гражданские права и обязанности, и относится к недвижимым вещам. Земельный участок также подпадает под определение имущества, как отдельная вещь, совокупность вещей, а также имущественные права и обязанности [5].

Итак, проанализировав приведенные правовые нормы, можно увидеть тождественность понятий «земля» и «земельные ресурсы», которые определяются как определенная поверхность суши, выполняют определенные функции и делятся на категории по своему целевому назначению.

По мнению некоторых ученых, категории «земля», «земельные ресурсы» и «земельные участки» соотносятся как общее, особенное и единичное (понятие «земельные ресурсы» употребляется в смысле определенной совокупности земельных участков, их «составляют уже освоенные человечеством поверхности земельных участ-

ков, которые удовлетворяют определенные потребности людей и дают возможность достичь определенного социального эффекта»). Вместе с тем, подобный подход пока не является устойчивым в науке земельного права [6, с. 20].

В свою очередь Мельничук противоположного мнения и утверждает, что основой устойчивого развития страны является земля, рассматривается как физический объект, имеющий свою топографию и территориально-пространственные характеристики. В более широком смысле употребляется понятие земельные ресурсы, то есть основа природного и общественного (социального) жизни. Рассматривая земельные ресурсы как составную часть экосистемы, следует исходить из того, что экосистема – это единственный природный комплекс, образованный живыми организмами и средой их обитания, где живые и неживые элементы связаны между собой обменом веществ и энергии.

Земля – важнейшая составляющая природных ресурсов основа растительного и животного мира; вместилище природных богатств; операционный базис промышленности, населенных пунктов и дорог; главное средство производства в сельском хозяйстве. Поэтому рациональное землепользование является обязательной составляющей комплексной системы эксплуатации и охраны природных ресурсов [7].

А.И. Гуртов в своей монографии определяет земельные ресурсы как совокупные ресурсы земельной территории как пространственного базиса хозяйственной деятельности и расселения людей, средства производства, ее биологической продуктивности и экологической устойчивости среды обитания [8, с. 77–76].

А.М. Третьяк утверждает, что в современном понимании земельные ресурсы – сложное понятие, к которому условно можно применить определение «природно-социальное образование», которое характеризуется признаками пространственного и интегрального ресурса – протяженностью, рельефом, недрами, водами, почвенным покровом, растительностью, другой биосферой, а также является объектом хозяйственной деятельности и расселения, определяет экологические условия жизни людей.

В то время земля (земли) – территория суши или ее часть (земельный участок) с почвами, другими природными компонентами ландшафта, органично соединены и работают вместе с ней, являются объектами собственности и хозяйственной деятельности, осуществляемой на основе законодательства Украины. [9, с. 10–11]

А.Н. Чечель утверждает, что понятие земельные ресурсы имеет более узкое значение, чем понятие «земля», и непосредственно связано с хозяйственной деятельностью человека. Термин «земельные ресурсы» многогранен по своей сути. Земельные ресурсы являются частью природных незаменимых ресурсов в сельском хозяйстве, которые относятся к воспроизводимым ресурсам, являющиеся национальным богатством страны. Земельные ресурсы могут воспроизводиться в природных процессах и поддерживаться в постоянном количестве, определяемом уровнем их ежегодного восстановления и потребления.

Следует согласиться с мнением А.Н. Чечеля о соотношении понятий «земля» и «земельные ресурсы». Земля является более широким понятием и включает в себя не только поверхность суши, но и недра, полезные ископаемые на ней и в ее глубинах. Можно сказать, что понятие «земля», в отличие от «земельных ресурсов», в большей степени рассматривается как географический объект и включает территории, которые не заселены людьми и не служат пространственным базисом для их хозяйственной деятельности. В то же время не следует отождествлять с данными дефинициями термин «земельный участок», который является узким подобием предыдущих. Эти понятия имеют много сходных признаков, но земельный участок характеризуется наличием четко определенных границ, определенным расположением и определенными относительно него правами.

Земельные ресурсы Украины являются уникальными, в пределах ее территории насчитывается 650 видов почв. Земельные ресурсы невозможно заменить другими средствами производства. Важной особенностью земельных ресурсов является то, что верхний слой земли – почва – имеет естественное плодородие, то есть



способность обеспечивать компонентами, необходимыми для их жизни. Кроме того, земельные ресурсы территориально обособленные и ограниченные, их поверхность невозможно увеличить [10].

Земельные ресурсы (или земля, поскольку в национальном законодательстве эти понятия рассматриваются как тождественные в контексте государственного контроля) подлежат четкой законодательной классификации.

Классификация земель предполагает их распределение по наиболее характерным признакам. По земельному законодательству Украины таким признаком является целевое назначение земель, под которым понимаем их нормативное целевое использование, то есть установленный в нормативном порядке правовой режим использования земель или их правовой статус в зависимости от видов деятельности субъектов права собственности на землю и права пользования землей или общественных интересов.

По целевому назначению земли Украины делятся на девять категорий: земли сельскохозяйственного назначения; земли жилой и общественной застройки; земли природно-заповедного фонда и другого природоохранного назначения; земли оздоровительного назначения; земли рекреационного назначения; земли историко-культурного назначения; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и другого назначения [11, с. 44].

Необходимость установления целевого назначения земель определяется их спецификой как объекта земельных правоотношений – пространственной ограниченностью, незаменимостью, постоянством местонахождения и тому подобное. Земля относится к числу крайне ограниченных, невозможных ресурсов, а потому стремление сохранить ее полезные свойства для будущих поколений требует четкой дифференциации антропогенной нагрузки на земельные ресурсы, установления разрешенных и неразрешенных способов эксплуатации земли, минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

Земельный участок, в отличие от других объектов права собственности, в отношении которых владелец вправе

осуществлять любые действия (уничтожать, портить, потреблять и т.д.), должен использоваться исключительно в соответствии с его целевым назначением, причем даже неиспользование участка также является правонарушением.

Исследование проблемы классификации земель по целевому назначению относится к числу ведущих задач современной юридической и землеустроительной науки, актуальность которой определяется как определенной незавершенностью и несовершенством действующей нормативно-правовой базы земельных отношений, так и рядом проблем по обеспечению рационального использования и охраны земель в Украине на современном этапе земельной реформы [12].

Широкий круг правовых особенностей регулирования контрольной деятельности органами публичной власти во всех сферах общественной жизни требует новых взглядов, оценки их научной и практической деятельности. Особенно это касается функционирования одной из важнейших составляющих управленческой деятельности в сфере земельных ресурсов – института публичного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов [13].

Выводы. Земельные ресурсы это не просто материальное благо, это наше место пребывания и деятельности, источник дохода для большинства граждан нашей страны. Земля является основным национальным богатством Украины, является одним из самых важных ресурсов. Земельные ресурсы – это не только нормативное понятие, оно несет некий философский, социальный, ценностный смысл.

Проанализировав вышеизложенное, необходимо выделить и сформировать признаки земельных ресурсов, которые являются основой самого понятия «земельные ресурсы».

Земельные ресурсы как сфера государственного контроля характеризуются следующими признаками:

- национальное богатство страны;
- объект повышенной государственной охраны;
- разнородность природных ресурсов;
- определенная поверхность суши;
- характеризуются исчерпанием;
- используются с целью сохранения их природных свойств;

- невозможность заменить их другими средствами производства;
- базис расселения и хозяйственной деятельности человека;
- основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве;
- делятся на определенные категории, в зависимости от целевого назначения.

Таким образом, земельные ресурсы это поверхность суши, используемая для расселения и хозяйственной деятельности человека со строгим соблюдением его целевого назначения, которая является основным исчерпывающим и незаменимым национальным богатством страны и поэтому нуждается в особой охране и контроле со стороны государства.

Список использованной литературы:

1. Бавбскова Е.А. Про поняття державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 390–395.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III (поточна редакція від 07.02.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV (поточна редакція від 18.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. Станом на 12 лютого 2018 року / За заг.ред. Гиренко І.В. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 688 с.
6. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підручник. 2-ге видання, допов. і перероб. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
7. Мельничук Л.С. Проблеми сталого та раціонального землекористування в Україні / Л.С. Мельничук // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2014. – № 2. – С. 910-914.
8. Гуторов О.І. Г 97 Оцінка земельних ресурсів та ефективності інвести-



цій: Монографія /Харк. нац. аграр. ун-т. – Х., 2006. – 370 с.

9. Третьяк А. М., Дорош О. С. Т 66 Управління земельними ресурсами. /За редакцією професора А. М. Третьяка. Навчальний посібник. – Вінниця: Нова Книга, 2006 – 360 с.

10. Чечель О. М. Стан і перспективи розвитку земельних ресурсів в Україні / О. М. Чечель // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 228-236.

11. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посібник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін. ; За заг. ред. М.Г. Ступеня. 2-ге видання, стереотипне. Львів: «Новий Світ-2000», 2006. 336 с.

12. Мартин А.Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок. *Землепорядний вісник*. 2007. С. 28–34.

13. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник НУБіП України. Серія : Право*. 2011. С. 150–154.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Макаренко Юлия Сергеевна – аспирант кафедры международного права и сравнительного правоведения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Makarenko Yuliya Sergeevna – Postgraduate Student at the Department of International Law and Comparative Law of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

makarenko.yuliia@gmail.com

УДК [342.5:322](438)

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО (ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО) САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША НА УРОВНЕ ГМИНЫ

Николай МАРЧУК,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и международного права факультета № 4
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию особенностей осуществления местного самоуправления в Республике Польша на уровне гмины. Подчеркивается, что в основе разграничения полномочий между органами публичной администрации Польши лежит принцип субсидиарности. Исследуются структура и компетенция органов самоуправления гминой, источники формирования ее бюджета.

К особенностям осуществления самоуправления на уровне гмины отнесено максимальное приближение органов, предоставляющих публичные услуги, к потребителю, а так же аккумуляцию на ее уровне средств и возможностей, достаточных для выполнения управленческих задач.

Отмечается, что именно польская модель местного самоуправления как одна из самых удачных в Восточной Европе может быть взята за основу при осуществлении децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, гмина, децентрализация власти, территориальное устройство, полномочия, субсидиарность.

THE PECULIARITIES OF LOCAL (TERRITORIAL) SELF-GOVERNMENT REALIZATION IN THE REPUBLIC OF POLAND AT THE GMINA'S LEVEL

Nikolay MARCHUK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Head of Constitutional and International Law Department of Faculty № 4
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article is devoted to the research of the realization peculiarities of local self-government in the Republic of Poland at the gmina's level. It is emphasized that the principle of subsidiarity lies at the basis of the separation of powers between the public administration authorities of Poland. The main characteristics of the Republic of Poland local self-government are defined. The structure, competence and the resources of budget of gmina's administration bodies are researched.

The peculiarities of the self-government realization at the gmina's level include the approach of public service institutions to the consumer, moreover, the accumulation of resources and opportunities at its level, which are enough to realize the management tasks.

It is noticed that the Polish model of local self-government, as one of the most successful in Eastern Europe, can be taken as a basis for the implementation of the power decentralization in Ukraine.

Key words: local government, gmina, decentralization of power, territorial structure, powers, subsidiarity.

Постановка проблемы. Проблема децентрализации властных полномочий и переноса их на самоуправленческий местный уровень является одним из самых болезненных вопросов современной украинской политики. Это связано с тем, что создать эффективную модель перераспределения властных полномо-

чий и функциональных обязанностей между органами государственной власти и органами местного самоуправления так и не удалось. Подтверждает сказанное и принятие Кабинетом Министров Украины новой редакции Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года и Плана