

Пашенко О.М., Ріпенко А.І.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Навчальний посібник

Одеса, 2013

ПЕРЕДМОВА

Метою посібника є формування елементарних знань і навичок студентів вищих навчальних закладів стосовно такої цікавої галузі вітчизняного права, яку прийнято називати «Земельне право України». Засвоєння запропонованого матеріалу буде цілком достатньо для успішної здачі заліку або іспиту з дисципліни, що вивчається. Опанування предмету Земельного права України, на нашу думку, є дуже корисним, оскільки:

1. Існує значний попит на фахівців із земельного права в Україні, а пропозиція добре підготовлених спеціалістів є обмеженою;
2. В умовах динамічного розвитку земельних відносин і відповідного законодавства, фахівець з якісною теоретичною підготовкою може претендувати на гідну оплату праці та кар'єрне зростання.

Отже, бажаємо успіхів !

Відомості про авторів:

Пашенко Олександр Миколайович
к.ю.н., доцент, завідувач кафедри
соціально-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Ріпенко Артем Ігорович
к.ю.н., заступник директора юридичного
департаменту Одеської міської ради,
доцент кафедри соціально-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Перелік використаних скорочень

АРК – Автономна Республіка Крим
ВГСУ – Вищий господарський суд України
ВК – Водний кодекс України
ВРУ – Верховна Рада України
ВСУ – Верховний Суд України
ГК – Господарський кодекс України
ГОСТ – Державний стандарт (рос. - Государственный стандарт)
ГПК – Господарський процесуальний кодекс України
ДБН – Державні будівельні норми
Держземагенство – Державне агенство земельних ресурсів України
Держкомзем – Державний комітет України по земельних ресурсах,
 Державний комітет України із земельних ресурсів
Держсільгоспінспекція – Державна інспекція сільського господарства України
ДК – Державний класифікатор
ДСТУ – Державний стандарт України
ДСанПіН – Державні санітарні правила і норми
ЄС – Європейський Союз
ЗК – Земельний кодекс України
Закон – Закон України
КАС – Кодекс адміністративного судочинства України
КЗпП – Кодекс законів про працю України
КК – Кримінальний кодекс України
КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України
КМУ – Кабінет Міністрів України
КСУ – Конституційний Суд України
Конституція – Конституція України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
ЛК – Лісовий кодекс України
Мінагрополітики – Міністерство аграрної політики та продовольства України
Мінприроди – Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
ПК – Податковий кодекс України
С.г. – сільськогосподарський (-ке...)
Л.г. – лісогосподарський (-ке...)
ЦК - Цивільний кодекс України
ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс України

ISO – Міжнародна організація стандартизації (The International Organization for Standardization)

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Тема 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОДИ, ПРИНЦИПИ І СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1. Земля як частина природного середовища і життєвий простір суспільства. Земля як об'єкт власності і господарювання. Земля як адміністративно-територіальний, економічний, політичний і правовий простір

У терміні «земля» є безліч визначень і значень. У природознавстві, економіці, геополітиці, праві тощо **термін „земля”** розглядається в різних аспектах, основними з яких є наступні:

1. Земля – це найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується різними властивостями (рельєфом, ландшафтом, наявністю/відсутністю ґрунтового шару, рослинності тощо).
2. Земля є первинним елементом екосистеми (середовища перебування живих організмів, разом з ними самими в їхній єдності і взаємодії). Вона виступає основою розміщення та існування інших природних ресурсів.
3. Земля – це простір (територія), необхідний для розміщення та функціонування місць розселення людей (міст, сіл, інших населених пунктів), виробничих, рекреаційних та інших об'єктів, здійснення людського спілкування та різноманітної діяльності.
4. Сукупність «земельних ділянок» - індивідуалізованих частин «землі», здатних служити об'єктами цивільних та інших прав.
5. Земля – це простір, який є основою: державного суверенітету; адміністративно-територіального поділу країни на відповідні одиниці (області, райони, міста, селища, села); виробничої та іншої господарської діяльності;
6. Земля виступає незамінним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві.
7. Земля має інвестиційний потенціал для економічного розвитку суспільства, тощо.

У найбільш вживаному в законодавстві та правозастосовчій практиці значенні (з правової точки зору) під «землею» слід розуміти розташований над надрами поверхневий шар.

Такі поняття, як «земельні ресурси», «земельний фонд», «землі», залежно від відповідного контексту, деталізують певні сторони багатогранного поняття «земля».

2. Поняття та особливості суспільних відносин як предмету земельного права

Суспільні відносини - це зв'язки і взаємодії (економічні, соціальні, культурні та ін.) між людьми, їх групами та об'єднаннями в процесі спільної діяльності.

Земельні відносини - це суспільні відносини стосовно використання, охорони та відтворення землі. Вони складають предмет земельного права.

Об'єктом земельних відносин є земля, що в науці прийнято вважати тією особливістю, яка відрізняє земельні правовідносини від усіх інших. Саме за ознакою, перш за все, цього специфічного об'єкта виділяються суспільні земельні відносини та сама галузь земельного права.

Особливості суспільних земельних відносин визначають наступні фактори:

- земля є **творінням природи**, тобто створена без трудової участі людини або суспільних витрат. Кількісно і якісно вона обмежена природною сферою, а тому її просторові межі важко або взагалі неможливо відтворити. Таким чином земельне законодавство регламентує відносини щодо використання та охорони земель (територій) природного походження. Правовий режим штучно створених (збудованих, насипаних) територій визначається переважно цивільним законодавством;

- земля має статус **основного національного багатства**, що перебуває під особливою охороною держави і є об'єктом права власності Українського народу (ст.ст. 13, 14 Конституції). Даний статус означає гарантоване, з боку держави, право кожного громадянина користуватися землями на праві загального (безоплатного) і спеціального (платного) землекористування, на одержання земельних ділянок у приватну власність на безоплатній основі (ст. 121 ЗК), на одержання т.з. "частки з суспільних фондів споживання", які формуються, зокрема за рахунок надходження до Державного і місцевих бюджетів коштів (податки, збори) за спеціальне використання природних ресурсів та інших об'єктів, що мають статус національного багатства України¹;

- **права власника земельної ділянки не є абсолютними**² з огляду на те, що:

1. набуття земельної ділянки у приватну власність (навіть іноземними громадянами або юридичними особами) не припиняє власності на неї Українського народу;

¹ Стосовно правового режиму "національного багатства України" див.: Закон "Про власність" від 07.02.1991 р. (втратив чинність на підставі Закону від 27.04.2007 р.)

² У даному контексті термін «абсолютні права» вживається не у традиційному цивілістичному значенні, а у значенні необмежених прав стовно об'єкта права власності.

2. власник земельної ділянки може розпорядитися нею лише способами прямо дозволеними чинним законодавством і не може розпорядитися нею шляхом вивезення, переміщення, знищення (пошкодження);

3. власник зобов'язаний постійно платити за володіння та користування власною земельною ділянкою. Тобто він, фактично, є платником ренти, одержувачем якої є Український народ;

4. власник може використовувати земельну ділянку лише в межах її спеціального цільового призначення (чітко визначеної мети), а також зобов'язаний здійснювати таке користування раціонально (розумно);

- земельна ділянка **не має реальної вартості (собівартості)**, а тому, з точки зору економічної теорії, не є товаром. Собівартість є грошовим вираженням витрат на виробництво та реалізацію продукції (робіт, послуг). Природне походження земельної ділянки виключає будь-які витрати на її виробництво;

- земельна ділянка є **єдиним дійсно нерухомим об'єктом** (наприклад, будівлю можна перемістити). Земельну ділянку можна лише умовно перемістити у просторі шляхом збільшення або зменшення її фізичних (юридичних) меж;

- земельна ділянка **не має строку амортизації**. За умов цільового та раціонального використання якості та інші корисні властивості земельної ділянки повинні тільки збільшуватись (відповідно до ст.ст. 91, 96 ЗК власник та землекористувач, зокрема, зобов'язані підвищувати родючість ґрунтів). Відмова від використання земельної ділянки також не призводить до втрати її властивостей, зношення або у стан непридатності, як це відбувається із речами (майном) створеними людиною. Таким чином, автоматичного перенесення вартості земельної ділянки на вартість продукції, що виробляється (**амортизація**), не відбувається;

- земельна ділянка є єдиним об'єктом неживого світу, що **має властивість живого – родючість**. Родючі землі є єдиним і унікальним (незамінним) засобом виробництва у сільському та лісовому господарствах.

3. Методи регулювання у земельному праві

Визначимо те, що прийнято вважати другою (після предмета галузі права) невід'ємною ознакою будь-якої галузі вітчизняного права – її **метод** (правового регулювання)³. Це - **сукупність способів і прийомів впливу на учасників земельних відносин. У земельному праві метод є публічно-приватним**. Його публічна складова проявляється у відносинах з ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, управління їх використанням і охороною тощо (відносини влади-підпорядкування, імперативні). Приватна - у відносинах щодо володіння, користування, розпорядження земельними ділянками та ін. (відносини за яких сторони є рівними, диспозитивні).

В цілому публічний метод властивий адміністративному праву, приватний - цивільному. Їх особливе поєднання – земельному. Своєрідна "родзинка"

³ Іноді до критеріїв виділення правових галузей в науці додатково відносять: зацікавленість суспільства, наявність кодифікованого акта тощо.

земельного права полягає у їх органічному поєднанні, що можна назвати його методологічною особливістю. У сучасному земельному праві імперативне (публічне) регулювання переважає над диспозитивним (приватним). Такий підхід є цілком виправданим, з огляду на унікальність землі, як об'єкту правовідносин. В той же час, земельне право являє собою якісно інше правове утворення (правову конструкцію), ніж проста сума інститутів адміністративного та цивільного права.

4. Принципи земельного права

Принципи земельного права - це основні (імперативні) ідеї і положення, що відображають суть норм земельного права. Вони можуть окремо закріплюватись у нормативно-правових актах (наприклад, ст. 5 ЗК перераховує деякі принципи земельного законодавства), а також впливати із самого змісту правових норм, положень правової доктрини та ін.⁴

Серед галузевих (спеціальних) принципів земельного права можна виділити:

- **Принцип пріоритету права власності на землю Українського народу.** Зазначений принцип, закріплений у ч. 1 ст. 13 Конституції. Чинне земельне законодавство, нажаль, безпосередньо не розкриває його зміст. Опосередковано цей принцип знаходить свою реалізацію через норми таких правових інститутів, як безоплатна передача земель у власність, плата за землю, вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності тощо.
- **Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.** Його сутність зводиться до мінімізації екологічно шкідливого впливу від діяльності з використання земель, настільки, наскільки це можливо в конкретних умовах.
- **Принцип цільового та раціонального використання земель.** Необхідність використання земель згідно із певною, заздалегідь встановленою в адміністративному порядку метою, як принцип земельного права, поступово втрачає актуальність. У теоретичних дослідженнях активно розглядається питання заміни принципу цільового використання земель їх плануванням і зонуванням, а також принципом раціонального використання. **Раціональне використання земель (від лат. *ratio* - розум)** - найбільш ефективне їх використання при дотриманні екологічних та інших встановлених в суспільстві вимог. Тобто, розумним є використання землі, яке передбачає отримання найбільшої користі при мінімізації шкоди, що наноситься земельній ділянці або повного виключення такої шкоди.

⁴ Треба мати на увазі, що у практичній діяльності юриста іноді важко апелювати до принципів права як таких (не закріплених у законі). Тому вітчизняна правова доктрина вирізняє принципи права і принципи законодавства.

- **Принцип особливого правового режиму земель відповідних категорій.** Правовий режим певної категорії земель визначає зміст і обсяг прав стосовно відповідних земель (окремих земельних ділянок). Імперативність даного принципу також поступово слабшає. Він змінюється визначенням правового режиму земель шляхом планування (зонування) територій.
- **Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель і їх охорони** стосується в першу чергу земель, які використовуються та (або) є придатними до використання в якості засобу виробництва у сільському господарстві.
- **Принцип державного контролю за використанням і охороною земель.** Використання та охорона земельних ділянок підлягають обов'язковому контролю з боку уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування. Винні в порушенні законодавства підлягають притягненню до відповідальності.
- **Принцип платності використання земель.** Використання землі (за загальним правилом) є платним. Це закріплено в ч. 1 ст. 206 ЗК, однак, не згадується в положеннях ПК України. Раніше аналогічне положення містилося у ст. 2 Закону «Про плату за землю», що втратив чинність.

У науковій літературі виділяють і інші галузеві (спеціальні) принципи, наприклад, принцип переважного права власності держави на землю тощо.

5. Співвідношення земельного права з суміжними галузями права

Земельне право знаходиться в тісному зв'язку і взаємодії з іншими галузями вітчизняної системи права. Інакше спільність всього нормативного матеріалу не могла б називатися «системою».

Розглянемо основні критерії можливого розмежування галузей вітчизняного права:

В конституційному праві превалюють питання державного та адміністративно-територіального устрою, сама ж «земля» тут розглядається⁵ як територія - ознака держави, основа суверенітету, а не як базис для розміщення продуктивних сил та засіб виробництва. (Хоча в самій Конституції більшість статей присвячена питанням власності на землю. Наприклад, ст.ст. 13, 14, ч. 7 ст. 41, 142 та охороні довкілля, в тому числі при використанні земель ст.ст. 13, 14, 16, 41, 50, 66 тощо)

⁵ Водночас, ст.ст. 13, 14, 142 Конституції привертають увагу до земель як об'єкта права власності.

Земельне право активно використовує інструментарій **адміністративного права** у відносинах стороною яких виступають суб'єкти владних повноважень. Такі земельні відносини виникають, змінюються або припиняються на підставі адміністративно-правових актів. Наприклад, здійснення будь-яких управлінських функцій у сфері використання та охорони земель (планування, моніторинг, контроль за використанням та охороною земель тощо) ґрунтується на використанні адміністративно-правових способів впливу. До специфічних земельних відносин (які не можна вважати суто адміністративними) можна віднести земельно-кадастрові (ведення бази земельного кадастру та ін.), земельно-облікові, земельно-оціночні, «технічні», а також добросусідські та інші відносини.

Питання співвідношення земельного та **цивільного права** є дуже дискусійним. У найбільш загальних рисах можна сказати, що в земельному праві домінує публічний інтерес, а отже імперативний спосіб правового регулювання (регулювання питань нормування, контролю, охорони земельних ресурсів), у цивільному – диспозитивність (вчинення правочинів щодо земельних ділянок тощо). За загальним правилом, **цивільне право не регламентує більшу частину земельних відносин, які мають публічний характер.**

Таким чином, **цивільне право регламентує лише:** зміст права власності на землю; види майнових прав; межі правомочностей власника і володільців інших майнових прав; відносини, пов'язані з обігом землі як об'єкта права власності (з урахуванням дозволів та обмежень, встановлених нормами земельного права); зобов'язальні відносини, об'єктом яких є земля.

Цивільне право не регламентує: відносини у сфері надання та вилучення земель; здійснення управлінських функцій (планування, землеустрій, моніторинг, ведення Державного земельного кадастру, здійснення земельного контролю) у сфері використання та охорони земель; відносини у сфері використання та охорони земель тощо.

Земельне право часто розглядається як частина (підгалузь) **природоресурсного права**. Дійсно, земельні відносини – це основа (підґрунтя) всіх поресурсних відносин (флористичних, фауністичних, водних, надрових тощо), про що зазначається у ст. 3 ЗК. Однак кодифікація поресурсних норм на сьогодні здійснюється окремо стосовно кожного виду природних ресурсів.

Існує науково обґрунтована думка, що земельне право є підгалуззю **екологічного права** як комплексної галузі (у широкому розумінні). У вузькому розумінні дані галузі, що розглядаються як окремі, нерозривно пов'язані.

Аграрне право є комплексною галуззю, а тому регламентує відносини, які не мають предметної єдності (майнові, трудові, управлінські, земельні тощо) і регламентуються нормами цивільного, господарського, трудового, адміністративного, земельного та інших галузей права. У той же час, земельне право регулює відносини стосовно використання та охорони не тільки земель

сільськогосподарського призначення (основи агропромислового комплексу, с.г. виробництва), але і земель інших категорій.

Вищенаведене доктринальне (теоретичне) співвідношення не є усталеним в науці та залежить від позиції законодавця. Наприклад, прийняття у майбутньому Екологічного кодексу України (із включенням до його змісту норм Земельного, Водного, Лісового кодексів та Кодексу України про надра), можливо, змінило б теоретичні підходи до галузевого розподілу правового матеріалу.

6. Система сучасного земельного права та земельного законодавства

Земельне право - це система правових норм, що регулюють земельні відносини. Внутрішня структура цієї галузі являє собою певне розміщення її інститутів, а також безпосередньо матеріальних і процесуальних земельно-правових норм, об'єднаних у відповідні інститути.

Правові інститути утворюють загальну і особливу частини земельного права. До загальної частини прийнято відносити наступні інститути: права власності на землю і право землекористування, плати за землю, управління в галузі використання та охорони земель та ін. До особливої - інститути, що регламентують правовий режим окремих категорій земель.

Земельне законодавство - форма земельного права. Система земельного законодавства має свою внутрішню цілісну структуру і складається із Конституції, а також прийнятих у розвиток її положень Земельного кодексу, інших законодавчих та підзаконних актів.

7. Земельні правовідносини (поняття й види)

До земельних правовідносин слід відносити вольові (свідомі, виражені зовнішньо у вигляді волевиявлення - поведінки суб'єктів) суспільні відносини між людьми та їх групами, врегульовані нормами земельного права.

Змістом правовідносин є права і обов'язки в галузі використання та охорони земель. Офіційне закріплення поняття "земельні відносини"⁶ можна знайти в ст. 2 ЗК, але воно не вичерпує всіх видів таких відносин, та, фактично, не відповідає їх змісту.

Суб'єктами (учасниками) земельних правовідносин є фізичні особи, юридичні особи, територіальні громади, держава. Окремо, мабуть, можна було б виділити і Український народ⁷. Однак, на нашу думку, даний суб'єкт не бере безпосередньої участі в земельних відносинах. Наприклад, питання зміни державної території (земельної території) регулюються, насамперед нормами конституційного (державного) і міжнародного, але не земельного права.

⁶ Суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею.

⁷ Цікаво, що згідно з положеннями ЦК, Народ визнається суб'єктом права власності, проте, до кола учасників цивільних відносин не відноситься.

Правова доктрина визначає, в якості особливого суб'єкта земельних відносин, Український народ. Конституція (ст. 13) нормативно закріплює публічно-правовий статус земельної правосуб'єктності Українського народу.

Об'єктами земельних правовідносин прийнято вважати «землі» (у межах території України), земельні ділянки (індивідуально-визначені частини землі), земельні частки (паї) та права на них.

Зміст земельних правовідносин складають права і обов'язки їх учасників стосовно використання та охорони земель.

Підставами виникнення, зміни і припинення земельних відносин є певні юридичні факти, тобто юридично значимі обставини у вигляді **вольових дій** суб'єктів земельних відносин (договорів (правочинів), актів органів влади, судових рішень тощо) та **подій не пов'язаних із їх волею** (стихійні лиха, військові дії, смерть фізичної особи тощо). У певних випадках земельні правовідносини можуть виникати безпосередньо в силу закону. Наприклад, норми п.п. 14, 15 Перехідних положень ЗК забороняють купляти та продавати певні земельні ділянки сільськогосподарського призначення та земельні частки (паї), а також вносити останні до статутного капіталу господарських товариств (так званий «мораторій»)⁸.

Дані законодавчі положення зумовили обмеження конкретних суб'єктивних прав окремих суб'єктів. «Родзинка» земельних правовідносин полягає в тому, що для виникнення (зміни, припинення) багатьох з них потрібен не окремий юридичний факт, а їх сукупність (фактичний або, як його іноді називають, юридичний склад). Наприклад, для приватизації ділянки необхідно, зокрема, звернутися з заявою до відповідного органу влади, оформити договір на розробку землевпорядної документації, зареєструвати речове право.

Тема 2. ДЖЕРЕЛА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1. Поняття й особливості джерел земельного права. Класифікація джерел земельного права, їх кодифікація і систематизація

У широкому сенсі джерелами (тобто тим, що дає початок будь-чому) земельного права є безпосередньо суспільні земельні відносини. У вузькому, і більш вживаному для юриста значенні, **джерела, тобто форма (зовнішнє вираження правових норм) земельного права - це нормативно-правові акти, що містять вимоги до економічних, а також екологічних суспільних відносин у сфері використання земель.**

⁸ Дані обмеження запроваджено до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року.

Джерела земельного права поділяються за наступними основними критеріями⁹:

- **за юридичною силою:** на закони і підзаконні нормативні акти;
- **за предметом регулювання:** на загальні та спеціальні (останні регулюють переважно земельні відносини);
- **за характером правового регулювання:** на матеріальні (відповідають на питання: що ?) і процесуальні (відповідають на питання: як ?);
- **за формою:** на кодифіковані¹⁰ і некодифіковані (звичайні).

Систему джерел земельного права утворюють: Конституція, ратифіковані міжнародні конвенції, міждержавні договори і угоди, закони, а також постанови та інші акти ВРУ; Укази Президента; декрети, постанови та розпорядження КМУ; нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; локальні нормативно-правові акти. **До джерел права на сьогоднішній день можна також віднести договори¹¹ і звичай (правові звичай)¹².** Судові рішення (судова практика), згідно із переважаючою в сучасній земельно-правовій науці думкою, до джерел земельного права не належать¹³.

2. Конституційні основи земельного законодавства України та їх значення для врегулювання земельних відносин

Конституція - єдиний законодавчий акт в Україні, що має найвищу юридичну силу. Із регулюванням земельних відносин в Основному Законі пов'язані наступні статті: 13, 14 (основи правового режиму землі), 24, 26, 41 (правовий статус учасників земельних відносин), 50, 16, 66, 41 (регламентують права громадян), а також статті, які закріплюють компетенцію відповідних органів влади¹⁴.

⁹ Можливі, безумовно, й інші критерії класифікації джерел земельного права.

¹⁰ До основних кодифікованих актів належать т.з. «природоресурсні» кодекси (Земельний, Водний, Лісовий та Кодекс України про надра). До кодифікованих законів також відносять Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» та деякі інші, які за ступенем систематизації правових приписів, що складають їх зміст, подібні до кодексів але прийняті у формі законів.

¹¹ За загальним правилом договори є джерелами для відповідних контрагентів і для третіх осіб, які повинні утримуватись від дій, що можуть стати перепорою для реалізації контрагентами своїх прав і обов'язків за договором.

¹² Прикладом звичаю у земельному праві є добросусідські відносини, т.з. "усталений порядок" використання земельної ділянки, "набувальна давність" тощо. На практиці, апелювати до звичаїв, як і до принципів земельного права при розгляді відповідного земельного спору, дуже важко.

¹³ Із альтернативною точною зору можна ознайомитись: Мирошніченко А.М. Земельне право України. <http://www.amm.org.ua/chapter-1/sources-land-law-notion-types>. Окремо слід вказати про резолютивні частини рішень КСУ, які іноді фактично створюють норми права. Конституційний суд не є органом судової системи але має т.з. "квазізаконодавчу" функцію.

¹⁴ Тут і далі, узагальнений термін «орган влади» позначає органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

3. Закони та постанови ВРУ, укази і розпорядження Президента як джерела земельного права

Закони мають вищу юридичну силу в системі джерел земельного права на території країни.

Основний «земельний закон» - ЗК. До найважливіших законодавчих актів у сфері, що нами вивчається, також належать Закони «Про землеустрій» від 22.05.2003, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003, «Про охорону земель» від 19.06.2003, «Про оренду землі» в редакції від 02.10.2003 тощо.

Постанови ВРУ і акти Президента є підзаконними актами і, виходячи з особливого конституційного статусу відповідних суб'єктів, характеризуються вищою, стосовно інших підзаконних нормативно-правових актів (ПКМУ та ін.), силою.

Виключеннями з цього правила виступають укази Президента, прийняті відповідно до п. 5 Перехідних положень Конституції, а також Декрети КМУ (див. далі).

4. Постанови та декрети КМУ, правові акти міністерств і відомств, нормативні акти представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування в системі джерел земельного права.

Акти Уряду України (КМУ) видаються відповідно до Конституції, Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010.

Декрети КМУ мають силу законів, тобто за юридичною силою є вищими за підзаконні акти. Зміни до декретів може вносити лише ВРУ¹⁵.

Особливий характер Декретів КМУ обумовлений, надзвичайними повноваженнями, які були тимчасово (на 6 місяців) делеговані КМУ Законом «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18.11.1992.

Акти міністерств та інших органів влади становлять значний масив земельно-правового нормативного матеріалу. Основна маса таких актів приймається Мінприроди, Мінагрополітики та вищим органом державної влади у сфері земельних ресурсів (з квітня 2011 року - Держземагенством). Наприклад, своїм наказом від 25.09.2012 № 580 Мінагрополітики затвердило форми документів, необхідних для проведення земельних торгів.

Слід зазначити про хибну практику органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно застосування (виконання) наказів вищого органу державної влади у сфері земельних ресурсів, які не відповідають (суперечать)

¹⁵ Див.: наприклад, Декрет КМУ «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 № 46-93.

приписам вищих за юридичною силою нормативно-правових актів, тобто є застарілими, до офіційного визнання їх такими, що втратили чинність.

5. Землевпорядні вимоги, стандарти, інші нормативно-технічні документи та їх взаємозв'язок з джерелами земельного права

Питання віднесення таких документів до джерел земельного права є дискусійним¹⁶.

Положення нормативних документів (ДСТУ, ДСанПіН, ДБН, документи ISO та ін.) відіграють значну роль у сфері регламентації земельних відносин. Згідно зі ст. 24 Закону «Про землеустрій» державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних і кількісних показників і параметрів щодо документації із землеустрою. Стаття 25 встановлює наступне: склад, зміст і правила оформлення кожного виду документації із землеустрою регламентуються відповідною нормативно-технічною документацією з питань здійснення землеустрою. Прикладами таких стандартів, затверджених Держземагенством, зокрема, є СОУ 00032632-004:2009 «Землеустрій. Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій історико-культурного призначення. Правила розроблення», СОУ 00032632-005:2009 «Землеустрій. Проекти землеустрою щодо створення водоохоронних зон. Правила розроблення». Існують і досить «дивні» документи, що лише віддалено нагадують нормативно-технічні¹⁷.

Серед розглядуваних документів окремої уваги заслуговує Класифікація видів цільового призначення земель, затверджена наказом Держкомзему від 23.07.2010 № 548. На практиці застосування «класифікатору» виходить далеко за межі тих завдань, які ставляться перед ним (а це - лише облік земель за видами їх використання у земельному кадастрі). Іноді це призводить до перешкоджання громадянам та юридичним особам в реалізації їх земельних прав. Слід зазначити, що актами земельного законодавства видання подібних класифікаторів не передбачено. Згідно зі ст. 11 Закону «Про стандартизацію» від 17.05.2001 до нормативних документів зі стандартизації відносяться класифікатори, прийняті або схвалені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації.

6. Роль і значення судової (судово-господарської) практики у врегулюванні сучасних земельних відносин

¹⁶ За однією з точок зору «нормативні документи» («нормативно-технічні документи») належать до такого різновиду джерел земельного права, як накази центральних органів виконавчої влади, якими вони затверджуються.

¹⁷ До таких можна віднести «Еталон проекту відведення земельної ділянки юридичним та фізичним особам для будь-яких потреб» (1999 р.). Документ був затверджений першим заступником голови Держкомзему (шляхом розміщення підпису на першій сторінці «Еталона»), і введений в дію відповідною «вказівкою» Держкомзему від 15.07.1999 № 11, продубльованою наказами начальників обласних управлінь цього органу в своїх власних «вказівках».

Судова практика, а також її узагальнення не визнаються вітчизняною правовою доктриною в якості джерел права. Це обумовлюється наступними основними чинниками:

- належність української правової системи до романо-германської правової сім'ї, яка джерелом права визнає закон;
- відсутністю нормотворчих повноважень у судовій гілці влади. Відповідно до конституційного принципу розподілу влад, нормотворчі функції мають законодавча та виконавча гілки влади.

Тим не менш узагальнення судової практики мають великий вплив на процес врегулювання сучасних земельних відносин. Основними напрямками такого впливу є:

- **рекомендаційний (методологічний) напрямок.** Вищі судові інстанції, за допомогою узагальнень судової практики, видають своєрідні рекомендації підпорядкованим судам. Метою їх видання є забезпечення одноманітності застосування норм матеріального та процесуального права в процесі вирішення земельних спорів;
- **інформаційний напрямок.** Органи влади, за допомогою узагальнень судової практики, отримують достовірну інформацію про ефективність (дієвість) прийнятих ними нормативно-правових актів, про необхідність скасування застарілих або колізійних норм, прийняття нових нормативно-правових актів та кодифікації законодавства тощо;
- **аргументаційний (доказовий) напрямок.** Посилання на узагальнення судової практики, яке здійснюється вищими судовими інстанціями, є важливим елементом аргументації своєї позиції в суді, а також в процесі спілкування із службовцями органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вплив рішень Конституційного суду на врегулювання земельних відносин ґрунтується на усвідомленні двох основних моментів:

- КСУ не є ланкою вітчизняної судової системи;
- КСУ своїми рішеннями може скасовувати повністю або в окремій частині дію нормативно-правових актів, норми яких не відповідають (суперечать) приписам Конституції (т.з. квазізаконодавча компетенція).

До найважливіших «земельних» рішень КСУ, в першу чергу, можна віднести рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005; від 22.05.2008 № 10-рп/2008; від 01.04.2010 № 10-рп/2010.

Велике значення для з'ясування змісту земельно-правових норм та практики їх застосування мають: постанова пленуму ВСУ від 16.04.2004 № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», постанова Пленуму ВСУ від 06.11.2009 № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними».

Позиція ВСУ щодо деяких «земельних питань» також викладена в листі голови ВСУ від 29.10.2008 № 19-3767/0/8-08 «Щодо розгляду земельних спорів». Важливе значення мають також постанова пленуму ВГСУ від 17.05.2011 № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що

виникають із земельних відносин», а також інформаційні листи цього Суду.

При вирішенні питань, пов'язаних із використанням земельних ділянок, необхідно враховувати постанову пленуму ВССУ від 30.03.2012 № 6 «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)», постанову пленуму ВССУ від 01.03.2013 № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ», лист ВССУ від 28.01.2013 № 24-150/0/4-13 «Про практику застосування судами законодавства під час розгляду цивільних справ про захист права власності та інших речових прав».

Тема 3. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

1. Поняття, особливості, основні ознаки й форми права власності на землю

Відносини власності виникають у суспільстві щодо конкретного майна (матеріальних благ). Сутність цих відносин полягає в тому, що будь-яке майно присвоюється конкретною особою або колективом (що історично передувало індивідуальному привласненню), які використовують його у своїх інтересах. Всі інші особи не повинні перешкоджати в цьому.

Власність і право власності - фундаментальні категорії. **Власність - це стан привласнення чогось, в першу чергу землі¹⁸.** Це економічні (або ж фактичні) відносини, що їх закріплює право.

Прийнято вважати, що на ранніх етапах розвитку суспільства користування землями було загальним. Пізніше воно переросло у відокремлений інститут користування таким майном окремими колективами (родами, сім'ями), що надало поштовх до виникнення, в наступному, відокремленого інституту користування (володіння¹⁹) землею та іншим майном окремими особами.

Право власності на землю розглядають в об'єктивному і суб'єктивному розумінні (суб'єктивне право).

В об'єктивному розумінні це правовий інститут - сукупність правових норм, що регулюють особливу сферу земельних відносин, а саме відносин з надання (передачі) у власність земельних ділянок, здійснення цього права. Об'єктивне право визначає зміст **суб'єктивного права власності на землю - міри можливої поведінки суб'єкта по відношенню до землі (земельної ділянки), встановленої об'єктивним правом.** Вона закріплює за володарем права економічну і юридичну владу над землею. Економічна влада – це можливість використовувати землю в господарстві, отримувати прибутки і вигоди, юридична – можливість розпоряджатися, визначати її «юридичну долю» (наприклад, продати).

¹⁸ Стосовно земельних ділянок, їх присвоєння (привласнення) є умовним, тому умовним можна вважати і здійснення володіння земельними ділянками та іншими нерухомими речами.

¹⁹ У науковій літературі є дискусійним питання, що є первинним: володіння речами (у т.ч. землею) чи право власності на них.

Закон визначає право власності, як право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону своєю волею, незалежно від волі інших осіб (ст. 317 ЦК). Суть власності полягає в умовно необмеженому (обмеження визначаються правопорядком і стосуються інтересів окремих осіб і суспільства в цілому) та винятковому пануванні особи над річчю. Оскільки «земельна ділянка», як індивідуалізована частина поверхні і відповідна частина простору, є річчю (об'єктом цивільних прав) і, відповідно, майном (нерухомим майном), дане визначення підходить і до нього.

Земельна ділянка (як річ, як об'єкт права) - це правова фігура, правова абстракція. Такими ж правовими абстракціями є, скажімо, «водойми», «ліси» та ін. Таким чином, земельна ділянка це не «фрагмент природи», а позначена на карті, в документації із землеустрою, в земельному кадастрі частина поверхні і «прикріпленого» до неї простору (вглиб і вгору).

Всі абстракції прагнуть до матеріалізації, що обумовлено самою людською природою, прагненням до дотику та візуалізації об'єкта свого володіння²⁰.

Питанням права власності на земельні ділянки присвячені положення Глави 17 ЗК. Землі в Україні можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Окремо слід згадати про закріплене в ст. 13 Конституції право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси.

Поділ видів власності (права власності) на форми є більшою мірою економічним явищем, ніж юридичним. Він походить з часів СРСР, коли був запроваджений для обґрунтування кардинальних відмінностей державної власності від всіх інших різновидів власності (наприклад, тієї ж особистої власності). При розробці ЦК РРФСР 1922 р. розробниками вказувалося на три форми власності - державну, кооперативну і приватну. Далі ця ідея була розвинена вже особисто І.В. Сталіним, який побачив дві основні форми власності - соціалістичну (державну та колгоспно-кооперативну) і особисту. На сьогоднішній день в законодавстві зміст поняття «форма власності» окремо не розкривається²¹. Проте, цей термін укорінився в правовій науці. Мова йде про такі форми земельної власності, як: державна та комунальна (які разом часто називають публічною власністю), приватна (юридичних і фізичних осіб) та колективна²².

Відповідно до положень Конституції, усі суб'єкти права власності є рівними перед законом). Однак, вказана «рівність» виражається, швидше, в наборі і змісті правомочностей (прав), характері панування, можливості застосування для захисту порушеного права речових позовів (віндикаційного, негаторного), а наявні

²⁰ Цій меті, зокрема, слугують встановлення у поворотних точках земельних ділянок межових знаків відповідного зразка, зведення огорож навколо ділянок та ін. Проекції «реального» простору, які зазвичай відображають на двовірних планах та картах, заносять до бази даних державного земельного кадастру (див. ст. 79 ЗК), не відповідають тому, що існує в житті. Першому відповідає т.з. «аналітична площа» (проекції частини землі на двовірні матеріали), а другому т.з. «фізична» (обчислена з урахуванням ухилів, рельєфу, ландшафту місцевості). Якщо буде впроваджена система т.з. «3D-кадастру», тобто відображення ділянок з урахуванням їх «реального рельєфу» в тривірному просторі, такі тривірні фігури стануть об'єктами прав.

²¹ Словосполучення «форма власності» зустрічається у ст.ст. 49, 86, 116 Конституції. З економічної точки зору, власність може бути індивідуальною, групою (колективною), суспільною (загальнонародною).

²² На сьогоднішній день у Конституцією та ЗК така форма не закріплена, проте вона існувала згідно з законодавством, що діяло раніше.

«відмінності» складаються в самому характері об'єктів права власності (земельних ділянок), їх правовому режимі. Наприклад, землі оборони згідно із законом не можуть перебувати у приватній власності.

Основними особливостями права власності на землю є: похідність права державної, комунальної та приватної власності від права власності на землю Українського народу; власність на землю не має абсолютного характеру (наприклад, власник не має права наносити шкоду своїй земельній ділянці або довкіллю в процесі її використання); залежність прав власника від вимог раціонального і цільового використання земельної ділянки, а також необхідності дотримання умов використання земельної ділянки як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритетність вимог екологічної безпеки при здійсненні повноважень власності на землю тощо.

2. Об'єкти права власності на землю: земельний фонд і його склад; категорії земель (особливості їх цільового призначення); земельні ділянки та земельні частки (паї) як об'єкти права власності

Земля (земельні ділянки) - це майно особливого роду (*sui generis*). Оцінка такого майна являє собою капіталізовану ренту. У загальному вигляді – це ринкова ціна землі, що являє собою вартість майбутніх доходів (з орендарів тощо), що можуть поступити у вигляді ренти - доходу, що може отримати власник без самостійної підприємницької активності.

Тому, під час продажу земельної ділянки, продається, по суті, право на таку ренту. Тобто, покупець земельної ділянки набуває право на отримання доходів від її використання.

Теорія земельного права ґрунтується на тому постулаті, що земля не є товаром, оскільки має природне походження і не створювалась в результаті людської діяльності. Багато інших об'єктів природного походження (природних ресурсів) також не виробляла людина. Вона лише індивідуалізувала та привласнила їх. Але специфіка земель, як природного об'єкта, полягає в неможливості штучного виокремлення (привласнення) його із навколишнього природного середовища. Так само фізично не можна привласнити (індивідуалізувати) річку, море або атмосферне повітря. Крім того, як вже зазначалося вище, набуття земельної ділянки у приватну власність не припиняє власності на неї Українського народу.

Таким чином, штучно створені (насипані, збудовані) території (певні споруди, утворені працею людини) за своїм правовим режимом не є земельними ділянками. Вони є об'єктами, які мають статус поліпшень земельної ділянки. Наприклад, відповідно до положень п. «г» ст. 58 ЗК до земель водного фонду належать землі, зайняті штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів.

Чинне законодавство, нажаль, є непослідовним стосовно визначення правового режиму землі (земельної ділянки).

Так, відповідно до ст.ст. 179, 181 ЦК земельні ділянки належать до нерухомих речей. Відповідно до ст. 190 ЦК майном є окрема річ. Таким чином,

земельна ділянка це майно (речі), щодо якого можна встановити та здійснювати володіння та право власності. Земельна ділянка є предметом матеріального світу, отже має ознаки речі (ст. 179 ЦК) і належить до основних різновидів нерухомих речей²³, що прямо впливає з положень законодавства.

Правовий режим землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції, ст. 1 ЗК, ст. 373 ЦК, об'єкта права власності Українського народу (ст. 13 Конституції, ст. 324 ЦК) чинним законодавством не розкривається. Неоднозначним є також співвідношення правових режимів земельної ділянки як природного об'єкта (ресурсу) та майна (речі).

Земельний фонд - це всі землі, розташовані в межах території України. Його склад визначений у ст. 19 ЗК. Правовий режим окремих елементів земельного фонду - категорій земель деталізовано у відповідних розділах особливої частини ЗК. До земель певної категорії можуть належати як окремі земельні ділянки, так і т.з. «масиви» земель публічної власності²⁴. **Категорія земель - це результат групування земель за будь-якими стійкими ознаками, які в сукупності визначають їх правовий режим.**

Закріплене в ЗК правило передбачає, що розподіл земель за категоріями має здійснюватись на підставі їх природних, соціальних, економічних і виробничих характеристик. На практиці це не завжди так. Деякі землі віднесені до тієї або іншої категорії виключно із суб'єктивних міркувань та довільного розсуду законодавця. Наприклад, землі зв'язку, згідно ЗК - це землі, що використовуються лише юридичними особами.

Згідно з "буквою" закону землі поділені на категорії за їх **основним** цільовим призначенням. Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень відповідних органів влади²⁵ (ч.1 ст.20 ЗК).

Крім основного цільового призначення (категорії земель), існує цільове призначення (окремих земельних ділянок).

Зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. На сьогоднішній день, при розробці такого проекту щодо зміни цільового призначення земельної ділянки приватної власності, згода від органу влади на розробку такого проекту не потрібна. Проект розробляється з ініціативи власника ділянки, узгоджується відповідно до ст. 186-1 ЗК та затверджується в установленому порядку рішенням органу влади.

Серед юристів існує думка, що поняття «цільове призначення» є синонімом терміну «вид використання земельної ділянки» (ч. 5 ст. 20 ЗК). Землекористувач (власник ділянки) має право самостійно його обирати, але в межах вимог, що

²³ Земельна ділянка є «нерухомою за природою». У перспективі, земельна ділянка, на наш погляд, має стати єдиним тілесним (матеріальним) об'єктом нерухомості.

²⁴ Поділяємо думку А.М. Мірошніченка, що об'єктами прав можуть бути не лише земельні ділянки, що мають кадастрові номери, але й інші індивідуалізовані масиви земель публічної власності, що можна назвати «земельними ділянками». Див.: <http://www.amm.org.ua/study-book/3-chapter-1/13-notion-of-land>.

²⁵ Термін «рішення» в даному контексті позначає, як рішення органів місцевого самоврядування, так і розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

ставляться до використання земель відповідної категорії (крім земель оборони і земель сільськогосподарського призначення та інших виключень, передбачених законодавством). Крім того, потрібно обов'язково дотримуватись положень землевпорядної та містобудівної документації²⁶.

Слід відзначити загальну тенденцію щодо переходу від принципу «категоризації земель» та їх цільового використання до більш гнучкого принципу планування (зонування) територій. Його «гнучкість» полягає в тому, що планування (зонування) є більш придатним до застосуванням «на місцях». За його допомогою можна вирішувати індивідуальні питання в межах загальних рамок, встановлених законодавством та планувальною документацією. Остання розробляється з обов'язкових врахуванням громадської думки, громадських, державних, муніципальних, приватних а також бізнес-інтересів і може бути змінена (відкоригована) у певних випадках в установленому законодавством порядку. Це забезпечує значні переваги усім учасникам земельних та містобудівних відносин. Натомість, поділ земель на категорії за цільовим призначенням нічого подібного не передбачає. Це зазначається в науковій літературі і вже знаходить певне відображення в текстах нормативно-правових актів.

При зонуванні територій, що широко використовується у планувальній практиці США, країн ЄС, інших розвинених країн, території (перш за все, населених пунктів та прилеглих до них територій) розподіляються на певні зони та підзони. Встановлюються єдині обмеження щодо використання ділянок у межах всієї такої зони (підзони), а не так, як за нині діючим земельним законодавством – кожної ділянки окремо. При запровадженні «зонінгу» визначаються як переважні, так і допустимі види використання окремих земельних ділянок у межах відповідних зон, що не потребують окремих погоджень із органами влади. Проте, коли є зацікавленість у використанні земельних ділянок іншим чином, не дозволеним у відповідній зоні, зазвичай встановлюється складна процедура отримання спеціальних узгоджень, із широким залученням громадськості тощо. В цьому теж полягає «гнучкість» планування (зонування) територій.

3. Суб'єкти права власності на землю: власність на землю Українського народу; право власності і право територіального верховенства держави; юридичні та фізичні особи як суб'єкти права власності на землю

- **Український народ.** У доктрині земельного права існує обґрунтована думка з приводу існування права власності Українського народу на землю. Проте всупереч положенням Закону «Про економічну самостійність України» від 03.08.1990, ст. 13 Конституції всі інші нормативно-правові акти, зокрема, ЗК та ЦК ототожнюють власність Українського народу з державною та комунальною власністю.

Таке ототожнення може з теоретичної та практичної точок зору мати як переваги, так і певні недоліки. До переваг можна віднести більшу ступінь зрозумілості відповідних правових приписів. Дійсно, легше мати справу із

²⁶ Наприклад, на землях житлової та громадської забудови для будівництва садибного будинку не можна розмістити багатоповерховий будинок, якщо це суперечить містобудівній документації.

державою (органами державної влади) чи територіальною громадою (органами місцевого самоврядування), аніж із таким суб'єктом, як Український народ. До переваг можна віднести те, що, визнаючи саме Народ суб'єктом права власності на землі України (тоді саме народіві належить найвища влада над землею – територією держави), акцентується увага на особливому режимі землі, як об'єкта різноманітних правовідносин. Головною перевагою визнання Українського народу суб'єктом права власності є презумпція відповідальності органів державної влади або органів місцевого самоврядування перед всім Народом або окремою територіальною громадою за порушення земельного законодавства. В іншому випадку, означеним органам нема перед ким нести відповідальність.

У сучасній земельно-правовій науці існують наукові теорії:

- земля є "народним надбанням", але не об'єктом права власності Народу (І.І.Каракаш)²⁷.

- «теорія дворівневої власності Українського народу» (В.В.Носік)²⁸.

- **Держава.** Власність на землю держави передбачається ЗК згідно з таким правилом: якщо земля "нічия", то вона державна (ст. 84)²⁹. Як суб'єкт права власності на ці землі, держава реалізує це право через органи виконавчої влади (ст. 80 ЗК). Ці органи названі у ст.ст. 118, 122, 129, 149, 150 ЗК, де розмежована їх «земельна компетенція». Землі державної власності, що не можуть бути передані в приватну власність, перелічені у ст. 84 ЗК. Також склад державних земель визначений у Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012.

- **Територіальні громади** - суб'єкти права комунальної власності на землю, що здійснюють право власності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Перелік земель комунальної власності, що не підлягають передачі у приватну власність, наведено у ч. 3 ст. 83 ЗК, а також у вищезгаданому законі.

4. Розмежування земель державної та комунальної власності і розмежування компетенції суб'єктів права власності

Питання розмежування земель державної і комунальної власності врегульовані в ст. 93, 94, п. 10, 11, 12 Перехідних положень ЗК, а також в Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012. Зазначений закон

²⁷ Каракаш І.І. Актуальні питання реформування конституційних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів. Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 28-29 квітня 2004 р.). Збірник наукових праць. В 2 ч. / Редкол.: С.А. Єрохін, В.Ф. Погорілко, Я.М. Шевченко та ін. – К.: Національна академія управління, 2004. Ч. 2. – С.382; Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Учеб.-науч. изд. / ОНЮА. – Одесса: ФЕНІКС, 2003. – 256 с.

²⁸ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В.В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.

²⁹ За цих обставин в літературі висловлюється думка, що не існує безхазяйних земельних ділянок (див. ст. 335 ЦК). Проте питання є дискусійним.

набрав чинності 01.01.2013. і «автоматично» розмежував землі «публічної власності».

Закон поклав кінець суперечливому законодавчому регулюванню цієї проблеми. Раніше діючі законодавчі акти передбачали істотні бюджетні витрати на розробку проектів розмежування земель державної та комунальної власності у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Однак, розмежування по таких проектах було завершено лише в поодиноких випадках. На сьогоднішній день землі державної та комунальної власності розмежовані автоматично, проте реалізувати своє право власності територіальні громади (так само як і держава) можуть лише після реєстрації за собою права власності на окремі земельні ділянки (ст. 125 ЗК, п.п. 5, 6, 9 Прикінцевих та перехідних положень вищезгаданого Закону)³⁰.

5. Зміст права власності на землю і законодавчі обмеження такого права

У вітчизняній науковій і навчальній літературі найбільш поширене визначення змісту суб'єктивного права власності формулюється через відому «тріаду» прав або правомочностей (володіння, користування, розпорядження). Аналогічний підхід втілений у ст. 317 ЦК. Згідно зі ст. 78 ЗК, право власності на землю - це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками.

У найбільш загальному вигляді «класична тріада» стосовно такого об'єкта прав, як земельна ділянка - це забезпечена правом можливість:

- панування над земельною ділянкою (право володіння, *jus possidendi*);
- видобування корисних властивостей земельної ділянки (право користування, *jus fruendi*);
- визначення долі (юридичної та фактичної) земельної ділянки волевиявленням самого власника (право розпорядження, *jus abutendi*).

Інститут обмежень права власності на землю - складний і неоднозначний правовий інститут. У широкому сенсі обмеженням права власності є вже те, що деякі ділянки можуть перебувати виключно в державній власності (по суті, таким чином вони вилучаються з цивільного обороту). Крім того, суб'єктивні права відносно тих ділянок, які вже перебувають у власності держави, територіальних громад, юридичних або фізичних осіб, також можуть бути обмежені. У такому контексті обмеження - це звуження суб'єктивного права, що не впливає з права іншої (конкретної) особи. Ті «обмеження», які впливають з прав конкретних суб'єктів, можна назвати обтяженнями суб'єктивного права (права власності)³¹.

³⁰ На практиці, така реєстрація здійснюється силами (нерідко навіть за рахунок) зацікавлених в отриманні ділянки комунальної чи державної власності фізичних та юридичних осіб.

³¹ Щодо обмежень та обтяжень прав на землю, їх формування, позначення та реєстрації див.: ст. 111 та ін. ЗК, Законів «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в ред. від 11.02.2010, Класифікатор обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок, затверджений наказом Держкомзему України від 29.12.2008 № 643.

6. Розмежування компетенції суб'єктів права власності на землю

Компетенція (повноваження) суб'єктів права власності на землю визначена Конституцією, ЗК, Законами «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04. 1999 тощо.

7. Право власності на землю іноземних громадян, іноземних юридичних осіб та іноземних держав

- **Іноземні особи та особи без громадянства** набувають право власності на будь-які земельні ділянки сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на ті ділянки сільськогосподарського призначення за їх межами, де розташована нерухомість, що перебуває у власності таких осіб (ч. 2 ст. 81 ЗК).

- **Іноземні юридичні особи** набувають права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в таких випадках: 1. при придбанні нерухомості (тобто для її експлуатації); 2. у населених пунктах для спорудження об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні³² (ч. 2 ст. 82 ЗК). У такому ж порядку ділянки у власність можуть набувати **спільні підприємства**³³ (ч. 3 ст. 82 ЗК).

- **Іноземні держави** можуть набувати у власність ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв і прирівняних до них організацій відповідно до міжнародних договорів (ст. 85 ЗК). При цьому ділянки сільськогосподарського призначення не можуть у будь-якому випадку належати іноземним державам (ст. 22 ЗК).

Отримані в порядку спадкування згідно положень Книги VI «Спадкове право» ЦК іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними юридичними особами ділянки сільськогосподарського призначення підлягають відчуженню ними протягом одного року. В іншому разі, згідно з п. «б» ст. 143 ЗК, право власності на такі ділянки може бути примусово припинено.

8. Право спільної власності на землю

Земельна ділянка може належати на праві власності двом або більше особам (спільна власність). Множинність осіб на стороні суб'єкта права не означає поділу самої земельної ділянки (об'єкта права).

³² Хоча, на нашу думку, немає жодних перешкод для набуття для таких потреб сільськогосподарських ділянок і за межами населених пунктів.

³³ На думку А.М.Мірошниченка, даному терміну відповідає поняття «підприємства з іноземними інвестиціями» (ст. 62 ГК). Див.: <http://www.amm.org.ua/study-book/6-property-right-to-land/46-property-right-to-land-subjects-private>.

При спільній власності на земельну ділянку (сумісній або частковій) неможливо, за замовчуванням, визначити, яка частина ділянки «в натурі» належить кожному з співвласників. Основні положення, що стосуються права спільної власності на земельні ділянки, містяться в ст.ст. 83, 86-89 ЗК.

У ст. 87 ЗК вказано про підстави виникнення права спільної часткової власності, а в ст. 89 ЗК - спільної сумісної³⁴. До відносин спільної власності, в тому числі щодо переважної купівлі частки у праві спільної часткової власності, застосовуються положення ст.ст. 368, 369, 370, 371, 372 ЦК.

9.Права і обов'язки власників земельних ділянок

Основні права та обов'язки власників земельних ділянок визначені в ст.ст. 90, 91 ЗК. Їх перелік не є вичерпним. Назвемо лише деякі з суб'єктивних прав (можливостей): здійснювати операції щодо земельної ділянки (відчужувати, передавати в заставу, спадщину та ін.); самостійно господарювати; присвоювати плоди і доходи (в т.ч. посіви) тощо.

Тема № 4 ПРАВО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ І ЙОГО ВИДИ

1. Поняття, особливості та принципи права землекористування

Право землекористування в законодавстві, навчальній та науковій літературі визначається по-різному. **В об'єктивному сенсі (як правовий інститут) - це сукупність правових норм, що регулюють використання земель, тобто експлуатацію їх різноманітних корисних властивостей.** У суб'єктивному: 1. Право (правомочність) особи на експлуатацію корисних властивостей ділянки у складі права власності на неї; 2. Титул³⁵, що дає особі суб'єктивне право використовувати (чужу) земельну ділянку.

Основними принципами права землекористування є: його похідність від права власності на землю; раціональне використання ділянок за основним цільовим призначенням із здійсненням їх ефективної охорони та дотриманням вимог щодо пріоритету екологічної безпеки тощо.

2. Право постійного землекористування

Це безстрокове речове право³⁶ з внесенням плати в розмірі земельного податку. Таке право може виникати стосовно будь-яких земельних ділянок державної та

³⁴ Серед таких підстав відсутня приватизація земельних ділянок. З огляду на це, в окремих населених пунктах ділянки не передають у спільну часткову власність в порядку приватизації.

³⁵ Тут «титул» - це набір правомочностей (прав), а не «титул» у значенні правової підстави (правочину тощо).

³⁶ Під речовим правом треба розуміти право особи на річ. Таке право ставить особу у безпосереднє панування над річчю, дає можливість на власні дії стосовно об'єкту права, а також можливість захисту за допомогою речових позовів. Основу речового права становить володіння річчю.

комунальної власності. Воно не включає правомочності розпорядження³⁷ земельною ділянкою або правом на неї. Постійний землекористувач отримує права володіння та користування земельною ділянкою, тобто можливість виключного і відокремленого від інших осіб землекористування.

Суб'єктами права постійного землекористування можуть бути винятково: 1. Підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності; 2. Громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи й організації; 3. Релігійні організації, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності; 4. публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону "Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування" (ст. 92 ЗК); 5. Особи, право постійного землекористування яких виникло за земельним законодавством, яке діяло до 01.01.2002 р., тобто до набуття чинності ЗК від 25.10.2001 р.

Перші чотири категорії суб'єктів можуть набути таке право у встановленому чинним ЗК порядку з 01.01.2002 р., а останні - лише використовувати землю, на підставі правовстановлюючих документів, що видавались за раніше діючим законодавством. Слід зазначити, що державні і комунальні земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти нерухомості (державної або комунальної власності), передаються вищевказаним суб'єктам тільки в постійне користування (а не, наприклад, в оренду). Порядок надання земельних ділянок у постійне користування встановлений ст. 123 та ін. ЗК, а відповідні повноваження органів влади - ст. 122 та ін. ЗК. Право постійного користування земельною ділянкою виникає з моменту державної реєстрації цього права (ст. 125 ЗК). Вцілому, право постійного землекористування все частіше розглядається як нежиттєздатний і неконкурентний (дискримінаційний) інститут, що підлягає вилученню із земельного законодавства³⁸.

3. Право орендного землекористування. Договір оренди земельної ділянки

Оренда - здавна відомий інститут. З оренди громадських земель у Давньому Римі історично виникли такі речові права, як емфітевзис і суперфіцій. **Право оренди - засноване на договорі строкове оплатне володіння³⁹ і користування**

³⁷ Постійний користувач не може, наприклад, передати ділянку в оренду. Проте, на практиці фактичне розпорядження ділянкою (правом), іноді, відбувається у прихованому вигляді (через договори співробітництва, спільної діяльності тощо). Водночас, як законний володілець, постійний землекористувач може встановити відносно ділянки сервітут. Він також може добровільно відмовитись від використовуваної ділянки (її частини) чи надати згоду на її вилучення, проте така відмова не становитиме достатнього юридичного факту для припинення права, адже для цього необхідно отримати згоду (прийняття відмови) від відповідного органу влади.

³⁸ Див.: Концепцію Земельного кодексу України у новій редакції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=114973&cat_id=38306.

³⁹ Закон визнає володільцем лише орендаря земельних ділянок. Щодо іншого майна ст. 759 та ін. ЦК передбачають лише користування майном орендарем (наймачем).

земельною ділянкою (ст. 93 ЗК). Точніше, це не володіння та користування, а сама можливість володіння і користування земельною ділянкою.

Орендар одержує володіння земельною ділянкою на строк дії договору оренди, тобто отримує «виключне землекористування» на певний час. Крім того, він одержує можливість обмеженого розпорядження ділянкою (її частиною) шляхом передачі в суборенду, але лише за згодою власника⁴⁰. Права орендаря походять безпосередньо з права власності орендодавця, а права суборендаря - як від права власника на землю, так і від прав орендаря. Об'єктами оренди можуть бути будь-які земельні ділянки, з насадженнями, будівлями, спорудами або без них, а орендарями - будь-які особи, що є учасниками цивільних і земельних відносин (крім Українського народу).

Орендодавець - власник земельної ділянки або уповноважена ним особа. Право оренди землі *de lege lata* є речовим правом. Дане право «слідує» за земельною ділянкою при зміні власника, а орендар захищений речовими позовами, у тому числі від власника.

Право оренди землі може бути відчужене в установленому порядку, але при цьому потрібно замінити сторону в самому договорі оренди землі. Право оренди купується на земельних аукціонах, а також «прямими» способами відповідно до ст.ст. 123-126, 134-139 та ін. ЗК, Закону «Про оренду землі», а також положень ЦК. При придбанні права оренди земельної ділянки на земельному аукціоні переможцем є той, хто запропонує більшу ставку орендної плати.

Підставою виникнення права оренди земельної ділянки є договір оренди землі, який посвідчує це право. Договір оренди землі не підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню та обов'язковій державній реєстрації. Проте, право оренди виникає з моменту його реєстрації згідно з реєстраційним законодавством. Ст. 15 Закону «Про оренду землі» вказує відкритий перелік істотних умов договору оренди земельної ділянки, а також визначає перелік його невід'ємних частин⁴¹.

4. Право концесійного землекористування

Концесійна діяльність, після досить тривалого «постреволюційного забуття», була відроджена в українському законодавстві і епізодично реставрується у практиці. Окрім ЗК, нормативну базу концесійного землекористування складають, у першу чергу, Закони «Про концесії» від 16.07.1999, «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999, «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010.

Відповідно до ст. 94 ЗК для здійснення концесійної діяльності земельні ділянки передаються концесіонеру в оренду. Види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки в концесію, визначаються ст. 3 Закону

⁴⁰ Згода може бути виражена у самому договорі оренди, в окремому письмовому документі, або надана за «мовчазним принципом». Див. ст.8 Закону «Про оренду землі».

⁴¹ Ст. 638 ЦК передбачає, що договір не є укладеним, коли нема згоди сторін щодо всіх його істотних умов. Водночас, земельно-орендне законодавство передбачає можливість визнання такого договору недійсним. Отже, суд має реально оцінювати всі обставини кожної конкретної справи, важливість умов, щодо яких досягнуто (не досягнуто) згоду та приймати рішення щодо договору та його наслідків.

«Про концесії». Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону «Про концесії» у разі якщо для здійснення концесійної діяльності є потреба в земельній ділянці, **договір оренди** такої ділянки укладається відповідно до законодавства). На думку авторів посібника, для використання земельних ділянок для концесійної діяльності не має потреби в укладенні окремого договору оренди землі. Відповідне право землекористування може впливати безпосередньо з договору концесії, виконуючи певною мірою допоміжну функцію до основної мети концесії.

Концесія не тотожна оренді. **За договором концесії орган влади надає на терміновій і платній основі підприємцю право створити об'єкт концесії або істотно поліпшити його, а також здійснювати управління ним і його експлуатацію з метою задоволення суспільних потреб. З цього визначення можна вивести поняття «права концесії» та «права концесійного землекористування». Останнє можна визначити як самостійний вид строкового платного володіння і користування земельною ділянкою публічної власності на підставі особливого концесійного договору. Слід також зазначити, що сама земельна ділянка не є об'єктом концесії, вона виступає лише необхідним і незамінним базисом для створення об'єкта концесії або його істотного поліпшення, а також здійснення управління ним і його експлуатації.**

Концесійний договір укладається на термін від 10 до 50 років (ст. 9 Закону «Про концесії»). Передача об'єкта в концесію не тягне перехід права власності на нього до концесіонера і не припиняє, відповідно, право державної або комунальної власності (ст. 20 Закону «Про концесії»). Це цілком вигідно державі та територіальним громадам, враховує інтереси нинішніх і майбутніх поколінь. У тих випадках, коли передача об'єктів (стадіонів, парків, схилів, приморських територій тощо) в приватну власність не дозволена законом або не доцільна (не ефективна), слід було б використовувати механізми концесійного користування.

5. Право загального землекористування

Характерною рисою загального землекористування є можливість його здійснення необмеженим колом осіб, не пов'язаних між собою взаємними правами і обов'язками, без закріплення ділянок (їх частин) за окремими землекористувачами та без внесення плати за землю. При здійсненні права загального землекористування, користувач не володіє відповідною частиною землі.

Таке право здійснюється при використанні майданів, вулиць, проїздів, шляхів, набережних, пляжів, парків, скверів, бульварів, кладовищ тощо. Право загального землекористування є різновидом права загального природокористування або т.з. публічного сервітуту⁴², гарантованого ст. 13 Конституції, ст. 38 та ін. Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴³.

Правовий режим таких земель має наступні особливості:

⁴² Проблематика «публічних сервітутів» у межах даного посібника окремо не розглядається. Чинне законодавство України не оперує таким поняттям.

⁴³ Цей закон передбачає можливість загального використання природних ресурсів для естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних та інших потреб, без закріплення ресурсів за окремими особами та внесення плати.

- землі загального користування, за будь-яких умов, не можуть передаватись у приватну власність (ч. 4 ст. 83 ЗК);
- загальне (некомерційне) користування такими землями є загальнодоступним і не потребує закріплення (реєстрації) за окремими землекористувачами;
- загальне (некомерційне) користування такими землями є безоплатним;
- право загального (некомерційного) користування такими землями не може бути обмежене інакше як на підставі чинного законодавства;
- комерційні користувачі таких земель зобов'язані забезпечити вільний, безперешкодний і безкоштовний доступ будь-яких осіб, які здійснюють загальне користування такими землями, що доречно окремо зазначати у їхніх документах, на підставі яких використовуються земельні ділянки.

6. Права і обов'язки землекористувачів

Права землекористувачів вужче прав власників земельних ділянок, що обумовлено похідністю права землекористування від права власності на землю.

Основні права землекористувачів перераховані у ст. 95 ЗК. Землекористувачі, якщо інше не передбачено законом або договором, мають право, зокрема: самостійно господарювати на землі; право власності на посіви і насадження та вироблену продукцію; використовувати в установленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, ліси, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; споруджувати житлові будинки, будівлі і споруди.

Права землекористувачів закріплюються також у спеціальних «земельних» та інших законах. Наприклад, ст. 9 Закону «Про оренду землі» передбачає право орендаря на переважне придбання орендованої ділянки у власність, але тільки якщо: 1. ділянка продається в принципі; 2. ділянка не продається на земельному аукціоні.

Певним суб'єктивним правам кореспондують юридичні обов'язки. Згідно зі ст. 96 ЗК землекористувачі зобов'язані у тому числі: забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан в разі незаконної зміни рельєфу; своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів. Законом можуть бути встановлені інші обов'язки землекористувачів⁴⁴. Обов'язки землекористувачів встановлені також іншими статтями ЗК (ст.ст. 103-109, 206 та ін.).

Тема 5. ЗЕМЕЛЬНІ СЕРВІТУТИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1. Поняття і види земельних сервітутів

⁴⁴ Наприклад, Законами «Про меліорацію земель», «Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність».

Слово «сервітут» (*servitus, servitutis*) походить від слів «служба», «обов'язок». Цей інститут відомий здавна, хоча в римському праві не існувало абстрактного визначення поняття сервітуту, вказувалось лише на найбільш типові їх види. Сервітути в Давньому Римі поділялись на предіальні (земельні) і особисті (права по типу *usus, habitatio*). По суті йдеться про різні права. Лише у більш пізньому римському праві їх стали позначати загальним терміном «сервітути».

У сучасному розумінні земельний сервітут - є територіально («де саме...») і функціонально («для чого...») визначеним обтяженням однієї ділянки⁴⁵ правом обмеженого використання її вигод власником або користувачем іншої ділянки (предіальний, маєтковий, реальний сервітут) або конкретно визначеною особою (особистий сервітут).

Таким чином, **земельний сервітут** - це право обмеженого користування однієї особи ділянкою іншої, яке обтяжує права власника ділянки. Крім найважливішого поділу сервітутів на «предіальні» та особисті, земельні сервітути можна розділити на постійні і строкові тощо. Сервітути також класифікують за їх видами. Перелік таких видів (невичерпний) наведено у ст. 99 ЗК.

Земельний сервітут є речовим, невідчужуваним і оплатним (за загальним правилом) правом. Традиційно вважається, що він являє собою лише право користування чужою земельною ділянкою, без здійснення володіння нею. Історично земельні сервітути можна назвати одними з основних різновидів прав на чужі речі (*jus in re aliena*).

Невідчужуваність земельний сервітут є тому, що він належить не конкретному власнику або землекористувачу, а виступає приналежністю земельної ділянки, яка має обслуговуватись за рахунок сусідньої (сусідніх).

Земельні сервітути виникають з договору, закону, заповіту, рішення суду і підлягають державній реєстрації⁴⁶. Земельно-сервітутні відносини врегульовані ст.ст. 401-406 (крім ст. 405) ЦК і ст.ст. 98-102 ЗК. У сучасній земельно-правовій літературі можна зустріти думку про те, що такі права, як емфітевзис і суперфіцій, є різновидами сервітуту. Не заглиблюючись в історичне і порівняно-правове дослідження даного питання зазначимо, що *de lege lata* (з точки зору діючого закону) регулювання цих прав є різним.

2. Поняття і зміст добросусідства в земельному праві

Сусідські конфлікти (межові спори) належать до найдавніших та найпоширеніших спорів. Добросусідські відносини врегульовані ст.ст. 103-109 ЗК, які частково зафіксували сусідські звичаї (традиційно встановлений порядок користування сусідськими земельними ділянками, а також межами та межовими спорудами (деревами)), що існували протягом значного часу. Сутність цих

⁴⁵ У суто юридичному розумінні обтяжується право на ділянку, а не сама ділянка. Проте вживання такого словосполучення можна вважати усталеним.

⁴⁶ Формально, за ст. 100 ЗК реєструється договір сервітуту, проте реєструватись має саме право.

відносин полягає в тому, що власники та землекористувачі повинні обирати найменш незручні для власників (користувачів) сусідніх земельних ділянок види їх використання. Власники та землекористувачі зобов'язані використовувати власні земельні ділянки в такий спосіб, щоб спричиняти найменше незручностей сусідові.

У зв'язку з тим що зміст поняття "незручності" носить доволі суб'єктивний характер, а самі незручності є оціночною категорією, на практиці поширеною проблемою є доказування наявності певних незручностей, навіть у випадках виявлення зловживання правом. Спричинення незручностей, на відміну від нанесення збитків, не носить явно шкідливого характеру.

Оскільки земельна ділянка - це не тільки поверхня, але і відповідна частина простору, при проникненні коренів і гілок з однієї ділянки на іншу, особи можуть відрізати їх, якщо це заважає використанню ділянок за цільовим призначенням (ст. 105 ЗК).

У науковій літературі добросусідство розглядається як окремий вид обмежень прав на землю, що не дає особам самотійних прав на чужу річ, тобто лише обмежує особу у здійсненні нею свого власного права.

Відносини добросусідства, а також обов'язок дотримуватись правил добросусідства, презюмуються земельним законодавством і не потребують державної реєстрації.

3. Поняття і види інших обмежень прав на землю

Витоки та передумови обмежень прав на землю, їх різновиди, можуть бути різноманітними. Як обмеження можуть розглядатися «добросусідські обмеження», сервітути тощо. Встановлення деяких обмежень обумовлюється публічними (громадськими) інтересами у використанні певних земель. В інших випадках обмеження (обтяження) обумовлюються інтересами окремих осіб: сусідів, сервітуарія тощо.

Виходячи з положень Глави 18 (ст.ст. 110-115) ЗК, термін «обмеження» вживається як «обмеження у використанні земельної ділянки або її частини», а поняття «обтяження» стосується прав на земельну ділянку⁴⁷. Насправді, вживання цих понять завжди пов'язане з відповідним контекстом.

Можна сказати, що поняття «обмеження прав на землю» (у широкому значенні) включає, як обмеження прав у використанні земельних ділянок, так і обтяження прав на земельну ділянку.

У вузькому ж сенсі: «обмеження» - це звуження меж суб'єктивного права (його реалізації), що не впливає з права конкретної особи, адже **впливає** з інтересів суспільства в цілому; «обтяження» - це звуження меж суб'єктивного права (його реалізації) в інтересах певних осіб, яким належить обмежене суб'єктивне право на ділянку⁴⁸.

Обтяження прав на земельну ділянку встановлюються: 1. законом; 2. актом уповноваженого на це органу державної влади, посадової особи; 3. договором.

⁴⁷ Можна казати про специфічне вживання термінів «обтяження» та «обмеження» в актах земельного законодавства.

⁴⁸ Отже, обтяження – це, водночас, чиєсь право на земельну ділянку, проте не право власності.

Безпосередньо законом, підзаконними нормативно-правовими актами, договором або рішенням суду можуть бути встановлені такі обмеження (тут у вузькому сенсі) у використанні земель (ст. 111 ЗК): умови розпочати і завершити будівництво або освоєння ділянки протягом певного строку; заборона на здійснення окремих видів діяльності; заборона на зміну цільового призначення земельної ділянки, ландшафту; умови дотримання природоохоронних вимог або виконання певних робіт та ін.

Обтяження прав на земельні ділянки, крім тих, що встановлені безпосередньо законом, реєструються у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно і виникають з моменту вчинення такої реєстрації. Обмеження у використанні земель (у вузькому сенсі), крім безпосередньо встановлених законами та підзаконними актами, є дійсними з моменту їх реєстрації в Державному земельному кадастрі.

Обмеження щодо використання земельних ділянок мають місце у тому числі у зв'язку з встановленням охоронних зон, зон санітарної охорони, зон особливого режиму використання земель, санітарно-захисних зон, водоохоронних зон, територій прибережних захисних смуг з пляжними зонами та ін. (ст.ст. 112-115 ЗК).

4. Правовий режим зон, що підлягають спеціальній охороні

Під такими зонами можна розуміти наступні території:

Охоронна зона - територія особливого режиму використання земель, що виділяється в районі особливо цінних природних об'єктів, у тому числі водних об'єктів, об'єктів історико-культурної спадщини та ін., уздовж ліній електропередач, трубопроводів, земель транспорту, об'єктів промисловості (ст. 112 ЗК).

Зона санітарної охорони - територія особливого режиму використання земель, прилегла до джерел водопостачання, об'єктів оздоровчого призначення та ін. (ст. 113 ЗК)⁴⁹.

Санітарно-захисна зона - територія з регульованим режимом землекористування навколо шкідливих і небезпечних об'єктів (джерел виділення шкідливих речовин, запахів, шуму, вібрації та ін.) з метою їх відділення від території житлової забудови (ст. 114 ЗК).

Зона особливого режиму використання земель - територія з особливим правовим режимом навколо військових об'єктів, об'єктів які належать іншим силовим структурам (тюрми, колонії), а також уздовж державного кордону України (ст. 115 ЗК)⁵⁰.

Загальним у правовому режимі всіх зазначених зон є те, що певні обмеження щодо використання земель (їх частин) встановлюються законодавством, в тому числі підзаконними актами, виданими органами земельних ресурсів, природоохоронними, санітарно-епідеміологічними та іншими органами.

⁴⁹ Див. також Закон «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002.

⁵⁰ Див. також : Закони «Про використання земель оборони» від 27.11.2003, «Про Державний кордон України» від 04.11.1991, ПКМУ «Про прикордонний режим» від 27.07.1998.

Тема 6. ПІДСТАВИ, УМОВИ ТА ПОРЯДОК НАБУТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1. Основні підстави та умови придбання (набуття) прав на землю громадянами та юридичними особами

Громадяни України можуть набувати право власності на земельні ділянки на підставі: 1. угод (цивільно-правових договорів⁵¹); 2. актів із безкоштовної передачі ділянок із земель державної та комунальної власності; 3. приватизації земельних ділянок, раніше наданих у користування; 4. прийняття спадщини (ст.ст. 1216-1308 ЦК); 5. виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) (ст. 81 ЗК).

Громадяни України, на відміну від іноземців і осіб без громадянства, можуть отримати ділянки в порядку безоплатної приватизації.

Розрізняють декілька її видів:

1. Отримання земельних ділянок внаслідок приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій: 1.1 отримання ділянок безкоштовно при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 25 ЗК); 1.2. при визначенні місця розташування земельних ділянок у разі ліквідації с.г. підприємств (ст. 29 ЗК); 1.3. розподілу несільськогосподарських угідь при ліквідації таких підприємств (ст. 30 ЗК).

2. Приватизація ділянок, що перебувають у користуванні громадян («швидка приватизація») відповідно до ст. 116, ч.ч. 1,2 ст. 118, ст. 120 ЗК, тобто приватизація без розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та його погодженні і затвердження).

3. Отримання ділянок із земель державної та комунальної власності для встановлених ЗК потреб («повна приватизація»).

Передача земельних ділянок безоплатно у межах норм, встановлених ст. 121 ЗК, проводиться один раз по кожному виду використання (цільовому призначенню). Громадяни набувають право власності на земельні ділянки державної і комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Право на отримання ділянки мають правоздатні особи.

У земельно-правовій науці висловлюються різні погляди стосовно місця, завдань та виправданості існування у законодавстві інституту безоплатної приватизації земель, іноді – діаметрально протилежні. Так, прихильники безоплатної приватизації стверджують про те, що цей інструмент є засобом практичної реалізації конституційних положень щодо права власності на землю Українського народу. Ті, хто притримується протилежних поглядів, відмічають недосконалість і навіть несправедливість цього інституту. Адже за об'єктивних причин земельні ділянки розподіляються безоплатно нерівномірно (як у регіональному, так і у людському вимірах), а на всіх громадян України фізично не

⁵¹ Детальніше див.: ст.ст. 127, 131, 134 ЗК, положення ЦК.

вистачить придатних до приватизації та подальшого використання за призначенням земель.

Але в будь-якому разі те чи інше суб'єктивне ставлення до правового інституту безоплатної приватизації земель не впливає на те, що така приватизація триває, адже прямо передбачена земельним законодавством. Більш того, її скасування може бути розцінене як таке, що не відповідає положенням ст. 22 Конституції України.

Окремо треба назвати таку підставу набуття права власності на земельні ділянки, як набувальна давність (usucapio). Думки щодо можливості застосування такої підстави різняться і, в загальному вигляді, зводяться до наступного: 1. набувальна давність існує і може застосовуватися з моменту набрання чинності ЗК (як мінімум, у формі отримання права власності на ділянку за «спрощеною процедурою», передбаченою ч.ч. 1, 2 ст.118 ЗК); 2. Як такої набувальної давності (у традиційному розумінні) щодо земельних ділянок у вітчизняному законодавстві не існує в принципі, оскільки, навіть при закінченні 15-річного строку (ст. 119 ЗК), особа отримує лише можливість звернутися до органу влади, без гарантії позитивного вирішення її питання; 3. Стаття 119 ЗК стосується лише громадян України, а щодо юридичних осіб законодавство не визначає жодних особливостей, а тому набуття ними права власності на земельні ділянки за набувальною давністю регламентуються безпосередньо ст. 344 ЦК; 4. отримання права власності за набувальною давністю можливо лише з 01.01.2017 р. (15 років з дня набрання чинності ЗК).

Юридичні особи (засновані громадянами або юридичними особами України) можуть набувати у власність земельні ділянки: 1. за угодами (договорами); 2. при внесенні земельних ділянок до статутного капіталу (фонду) юридичних осіб; 3. при прийнятті спадщини; 4. у разі безоплатної передачі у власність юридичним особам земельних ділянок. Таким правом володіють: садові товариства (ст. 35 ЗК) і дачні кооперативи (ст. 52 ЗК), житлово-будівельні (житлові) і гаражно-будівельні кооперативи (ст. 41 ЗК), об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ст. 42 ЗК). Проте окремі процедури для останніх двох випадків ЗК не передбачені, що на практиці часто є підставою для відмови у такій передачі⁵². На нашу думку, відсутність такої процедури, само по собі, не є законною перешкодою для передачі ділянок.

Юридичні особи можуть також отримати земельні ділянки на праві оренди, а ті з них, що відносяться до державного і комунального сектора економіки, – в постійне користування. **Юридичні особи можуть також бути суб'єктами прав сервітуту, суперфіцію, емфітевзису та інших прав на землю.**

2. Особливості набуття права на землю територіальними громадами і державою

⁵² Формально за буквою закону для такої передачі не потрібен навіть аукціон.

Відповідно до ч. 1 ст. 84 ЗК держава вважається власником земель «за замовчуванням»⁵³. Тому, усталеною є позиція відповідно до якої т.з. "нічий" землі (земельні ділянки, що не належать до приватної або комунальної власності), є землями держави. З іншого боку, ч. 5 ст. 84 ЗК про "автоматичне" або «за замовчуванням» набуття державою права власності на "нічий" землі не згадує. Крім того, ст. 125 ЗК містить загальнообов'язкову (в т.ч. для держави) вимогу державної реєстрації прав на землю.

Згідно зі ст. 84 ЗК держава набуває право власності на землю через виконавчі органи влади у випадках:

- відчуження ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб⁵⁴, конфіскації земельних ділянок. В цьому проявляється публічна (владна) природа права власності на землю Українського народу (суспільства), від імені якого виступає держава або органи місцевого самоврядування;
- придбання за угодами (цивільно-правових договорами) та прийняття спадщини. Тут проявляється суть держави, як учасника цивільних відносин (ст. 2 ЦК);
- передачі у власність держави земельних ділянок комунальної власності. Порядок такої передачі встановлений ст. 117 ЗК.

Держава може набувати право власності на землю також шляхом укладання міжнародних договорів про визначення державного кордону України, а також на підставі рішень судів.

Територіальні громади отримують землю в комунальну власність в наступних випадках (ст. 83 ЗК):

- передачі їм земель державної власності;
- примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- прийняття спадщини та придбання за угодами (цивільно-правовими договорами).

Цей перелік не є вичерпним, інші підстави можуть бути прямо встановлені законом. Наприклад, зміна меж населеного пункту шляхом збільшення його

⁵³ Ч. 1 ст. 84 ЗК. Слід, однак, мати на увазі, що в Україні згідно з Конституцією первинним власником земель є Український народ, а не держава.

⁵⁴ Тут і далі див. також Закон «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009.

території (за виключенням земель приватної власності, а також державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність⁵⁵), визнання земельної ділянки безхазяйним майном (ст. 335 ЦК) або відумерлою спадщиною (ст. 1277 ЦК).

Крім того, територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки, однак практичного застосування така «можливість» найчастіше не знаходить.

3. Виникнення і посвідчення прав на земельну ділянку

Статті 125, 126 ЗК в редакції, чинній з 01.01.2013 р., встановлюють, що право власності, право постійного користування та оренди земельних ділянок виникають з моменту державної реєстрації цих (речових) прав.

Слід зазначити, що окрім зазначених у ст. 125 ЗК, існують також інші речові права на земельні ділянки (*jus in re aliena* – права на чужі речі чи права у чужих речах). Крім того, використання корисних властивостей земельних ділянок може здійснюватися в рамках зобов'язальних (відносних) правовідносин з особою, що володіє речовим правом на ділянку. У такому випадку реєстрація зобов'язального права не вимагається. Відповідні права захищаються речовими засобами через особу, що володіє речовим правом на земельну ділянку. Зобов'язальні права являють собою не самостійне право на земельну ділянку, а є правом на поведінку зобов'язаного суб'єкта (володаря речового права на ділянку). **Речові права на земельні ділянки оформляються і реєструються відповідно до Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».**

Тема 7. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ УГОДИ, ПРИДБАННЯ ЗМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА ЇХ ПРОДАЖ НА КОНКУРЕНТНИХ ЗАСАДАХ

1. Поняття й особливості цивільно-правового обороту земельних ділянок

Трансформація (оборот) прав на земельні ділянки здійснюється на підставі певних юридичних фактів і фактичних (юридичних) складів. До таких можна віднести: рішення органів влади і судові акти (адміністративні акти), а також правочини.

Це дає можливість умовно виділити «адміністративний обіг земель», наприклад - безкоштовна приватизація на підставі рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, а також «цивільний оборот земель» на підставі цивільно-правових угод (правочинів). Щоправда, у зазначеній дихотомії є особливість: існуючий в Україні земельний обіг у багатьох випадках можна визначити як «приватно-публічний», тобто змішаний. Так, на підставі рішення

⁵⁵ Див. Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 06.09.2012.

місцевої ради (адміністративного акта) укладається договір оренди землі (правочин).

Цивільно-правовий оборот (обіг) земельних ділянок - це сукупність операцій, які відбуваються на підставі цивільних правочинів із земельними ділянками, правами на землю та земельними частками (паями). Він являє собою значну частку обороту нерухомості в нашій країні (**сукупності добровільних і, як правило, оплатних переходів прав власності та обмежених речових прав**).

Ринок землі - більш широке поняття, ніж обіг земель (земельних ділянок, прав на них і земельних паїв). Крім власне обороту сюди включаються ринкові механізми та відповідна інфраструктура⁵⁶.

Відомо, що основною особливістю обігу земель і земельного ринку часів існування незалежної України був і продовжує існувати «мораторій» на відчуження певних видів земель сільськогосподарського призначення, чому багато вітчизняних юристів-земельників (А.М.Мірошніченко, П.Ф.Кулинич та інші), а також економісти-землевпорядники (А.Г. Мартин та ін.) надають різко негативну оцінку. На думку прихильників такої думки, стримування ринкового обігу цих земель є економічно невиправданим, призводить до подальшого занепаду працівників села та сільської інфраструктури, заважає залучати інвестиції у сільське господарство та створювати рентабельні господарства, для яких потрібна значна площа земель⁵⁷.

В Україні існує значна кількість земель, які не можуть бути об'єктами цивільно-правового обігу, або тимчасово виведені з такого обігу, зокрема:

- землі державної власності, перелік яких наводиться у ч. 3, 4 ст. 84 ЗК;
- землі територіальних громад, перелік яких наводиться у ч. 3 ст. 83 ЗК;
- землі сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності;
- землі сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які знаходяться у власності фізичних та юридичних осіб тощо.

2. Види і зміст цивільно-правових угод (договорів) з приводу земельних ділянок

Правочин (ст. 202 ЦК) - це дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення (цивільних) прав і обов'язків. Це найважливіший різновид юридичних фактів (поряд з юридичними актами) та водночас фундаментальна категорія цивільного права.

Права на земельні ділянки також виникають із правочинів. Наприклад, при передачі земельної ділянки в оренду вчиняється декілька правочинів: 1. укладається договір оренди («зобов'язальний правочин»); 2. здійснюється операція

⁵⁶ Виділяють легальний і нелегальний ринок землі. На жаль, останній є досить сильно розвиненим у сучасних умовах. Найчастіше йдеться про відчуження т.з. «підмораторних» земельних ділянок та земельних часток (паїв).

⁵⁷ На сьогоднішній день т.з. «мораторій на землю» встановлено до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 01.01.2016 р.

з передачі ділянки або перенесення володіння («традиція» - traditio, «речовий правочин»).

Земельна ділянка – є об'єктом нерухомості (ст. 181 ЦК), єдиним дійсно нерухомим об'єктом, який виступає в якості просторово-операційного базису для будівництва або розташування інших об'єктів, які мають статус нерухомих. Провідною правовою формою ринкового обороту ділянок є правочини, зокрема, договори. Загальні положення про їх укладення містяться у розділах 16, 52, 53 ЦК. В той же час, земельні відносини мають публічно-правові особливості, (а тому пріоритетне значення при регулюванні земельних відносин мають норми саме земельного законодавства (ч. 1 ст. 3 ЗК)) та регламентуються не тільки актами цивільного законодавства, але і земельного (Глава 20 ЗК). Так, специфічні законодавчі вимоги щодо змісту угод про перехід права власності на земельні ділянки встановлені ст. 132 ЗК. Такі угоди (договори) укладаються в письмовій формі і посвідчується нотаріально, а також підлягають обов'язковій державній реєстрації⁵⁸.

Угода (договір) про перехід права власності на земельну ділянку згідно зі ст. 132 ЗК повинна обов'язково містити наступні складові: 1. назва сторін; 2. вказівка на вид угоди; 3. предмет угоди (вказівка на земельну ділянку з усіма необхідними параметрами: місце розташування, площа, цільове призначення, склад угідь, правовий режим тощо); 4. документ, що підтверджує право власності на земельну ділянку; 5. відомості про відсутність заборон на відчуження ділянки; 6. відомості про обмеження щодо використання ділянки за цільовим призначенням (застава, оренда, сервітути тощо): оформлюються у вигляді довідки, що видається територіальним органом Держземагенства; 7. договірна ціна; 8. права та обов'язки сторін; 9. кадастровий номер земельної ділянки⁵⁹; 10. момент переходу прав на земельну ділянку (момент укладення договору купівлі-продажу може не відповідати моменту виникнення права власності у набувача, що пов'язане із необхідністю самої «передачі» ділянки (реєстрації права власності на стороні набувача).

Права на землю можуть виникати і на підставі односторонніх правочинів, спрямованих на перехід права власності. Наприклад: заповіт, добровільна відмова від права власності на земельну ділянку.

3. Основні види договорів з приводу земельних ділянок

До основних договорів, спрямованих на перехід права власності на земельні ділянки, можна віднести:

1. договір купівлі-продажу (ст. 655 ЦК) - це двосторонній правочин, за яким продавець передає покупцю (або зобов'язується передати в майбутньому) земельну ділянку в обмін на грошові кошти (зобов'язання щодо їх сплати). Значення земельного законодавства для цивільно-правової конструкції купівлі-продажу

⁵⁸ Сьогодні така реєстрація договору є необов'язковою, проте з ч. 4 ст. 132 ЗК це положення не виключили.

⁵⁹ Присвоюється згідно Закону «Про Державний земельний кадастр», Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого ПКМУ від 17.10.2012 № 1051.

земельних ділянок полягає в тому, щоб визначити: межі оборотоздатності окремих земельних ділянок з урахуванням їх цільового призначення, категорії, наявності (відсутності) обмежень тощо; встановити особливі вимоги до покупців; специфічні повноваження органів влади. Так, земельним законодавством встановлюється особливий порядок продажу земельних ділянок державної власності (ст. 128 ЗК). При цьому, винятковий перелік підстав для відмови у продажу земельної ділянки (без аукціону) передбачено безпосередньо у ч. 5 ст. 128 ЗК. Але частіше за все випадки «прямого продажу» земельних ділянок (без аукціону) пов'язані із перебуванням на ній нерухомості покупця. За таких умов, «земельно-адміністративні» обмеження продавця (органу влади), щодо його можливості безпідставно відмовити покупцеві, бачиться виправданим;

2. договір міни (ст. 715 ЦК) - договір, що багато в чому нагадує договір купівлі-продажу, де, однак, замість грошового надання передається земельна ділянка або інше майно, в тому числі роботи або послуги. До таких договорів застосовуються загальні положення про купівлю-продаж, договори поставки або контрактації, якщо це не суперечить суті зобов'язання (ст. 716 ЦК). Кожна сторона договору міни є продавцем і покупцем товару відповідно (ст. 715 ЦК), чим зумовлені і відповідні особливості оподаткування за такими угодами;

3. договір дарування (ст. 717 ЦК) - безкоштовний договір, за яким дарувальник передає або зобов'язується передати обдарованому безкоштовно земельну ділянку у власність;

4. договір ренти (ст. 731 ЦК) - договір, за яким одержувач ренти передає платнику ренти у власність земельну ділянку, а останній зобов'язується періодично виплачувати ренту (у грошовій або іншій формі)⁶⁰;

5. договір довічного утримання (ст. 744 ЦК) - договір, за яким відчужувач передає набувачеві у власність земельну ділянку, а покупець зобов'язується замість цього забезпечувати його утриманням та (або) доглядом довічно. Договір довічного утримання, за яким передається право власності на земельну ділянку, підлягає нотаріальному посвідченню (ст. 745 ЦК).

Окремо слід вказати на такі підстави виникнення права власності на земельну ділянку, як відчуження житлового будинку (крім багатоквартирного, тобто на 2 та більше квартир), будівлі або споруди (ст. 120 ЗК, ст. 377 ЦК). Згідно з «буквою закону», при переході права власності на такі об'єкти переходить (повинне переходити) право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни цільового призначення. Аналогічним чином повинне переходити право користування ділянкою у разі, якщо ділянка перебувала в користуванні відчужувача. Тобто, права переходять на тих самих умовах, що були у попередніх власників нерухомості. У договорі про відчуження житлового будинку, будівлі або споруди повинен бути обов'язково зазначений розмір та кадастровий номер земельної ділянки, право на яку переходить (ч. 6 ст. 120 ЗК).

⁶⁰ Фактично, будь-який власник земельної ділянки в Україні є платником ренти (земельного податку). Відповідно, одержувачем такої ренти виступає Український народ, адже суми земельного податку зараховуються до Державного або місцевих бюджетів.

На практиці дія цих правил частково «блокується» наступними обставинами: 1. неможливістю відчуження будинку, будівлі або споруди та самої земельної ділянки в одному договорі; 2. відсутністю можливості «автоматичної» реєстрації прав, що виникають на земельну ділянку; 3. відсутністю чітких правил для тих випадків, коли на момент відчуження житлового будинку, будівлі або споруди, земельна ділянка не належала особі, що здійснює відчуження (належала сторонній особі).

Особливості обігу права власності на земельні ділянки с.г. призначення та інші ділянки у визначених законом випадках, а також укладення відповідних правочинів обумовлені існуванням т.з. «мораторію», про що говорилося вище.

До основних договорів, спрямованих на перехід права користування земельною ділянкою можна віднести наступні:

1. Договір оренди;
2. Договір про встановлення земельного сервітуту;
3. Договір про встановлення суперфіцію;
4. Договір про встановлення емфітевзису.
5. Різноманітні договори, спрямовані на встановлення зобов'язальних правовідносин, пов'язаних із використанням земельних ділянок (їх частин, окремих функцій, наприклад, договори у сфері благоустрою територій (закріплення територій) тощо.

Права суперфіцію та емфітевзису можна умовно віднести до «сильних» прав на чужі речі. Їх встановлення здатне перетворити власника земельної ділянки на «голого власника»⁶¹. Ці права «слідують» за об'єктом права, незалежно від зміни його власників, а для їх захисту правоволоділець має речові позови (віндикаційний, негаторний), що можуть бути спрямовані, навіть, проти власника. Вони також характеризуються ознакою безстроковості (довгостроковості). Крім зазначених особливостей суб'єктивних речових прав, емфітевзис і суперфіції можуть відчужуватися користувачем без згоди власника ділянки. Тобто, вони перебувають «на ринку» як цілком самостійні «активи» (проте, необхідно замінити сторону у первинному договорі суперфіцію чи емфітевзису).

Регулювання емфітевзису (emphyteusis) передбачено ст. 407-412 ЦК, ст. 102-1 ЗК. Історично це право походить від давньоримської спадкової оренди публічних земель. Отримання «речового статусу» права було пов'язано із наданням емфітевті речових позовів на захист свого права. Користувачеві на праві емфітевзиса належить право (правомочність) володіння земельною ділянкою, хоча прямо ЦК про це не каже. У зв'язку з цим, деякі дослідники визнають за емфітевтою лише *quasi possessio juris* (квазіволодіння, тобто володіння правом, але не тілесної річчю). У середньовічному праві емфітевту вважали власником земельної ділянки.

Регламентация **суперфіція (superficies)** встановлена ст. 413-417 ЦК, ст. 102-1 ЗК. У Стародавньому Римі під суперфіцієм розумілося право

⁶¹ Власнику залишається «голий титул» (лат. - *nudum*), без можливості самостійно реалізовувати своє право. Проте, право відновлюється у повному обсязі за принципом «еластичності» відразу після зникнення його обтяження (суперфіцію, емфітевзису).

користування будівлею, побудованою на чужій землі. Суперфіціарій при цьому міг користуватися і розпоряджатися будівлею «на правах власника», тобто відчужувати, закладати чи обтяжувати її, але лише на строк існування свого права. У сучасному українському праві суперфіціарій **набуває право власності** на будівлі і споруди, збудовані на чужій земельній ділянці⁶².

Істотні обмеження можливостей встановлення суперфіція і емфітевзису передбачені для земельних ділянок державної та комунальної власності. Зокрема, закон обмежує їх за терміном чинності (до 50 років), а також встановлює заборону на відчуження цих прав та їх внесення до статутного капіталу (фонду), а також передачу в заставу. Дані положення закону нівелюють специфіку таких прав, порівняно із більш звичним правом оренди. Тому, на практиці, права суперфіцію та емфітевзису відносно державних і комунальних земельних ділянок застосовуються дуже рідко. Закон не встановлює окремих вимог до договорів про встановлення зазначених речових прав. Враховуючи те, що права суперфіцію та емфітевзису підлягають державній реєстрації, договір підлягає укладенню у письмовій формі.

4. Особливості спадкування земельних ділянок

Спадкування (ст. 1216 ЦК) - це перехід комплексу прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців). Дані відносини врегульовані нормами до Книги VI «Спадкове право» ЦК. Успадковувати земельні ділянки можна за законом або за заповітом. Проте, право власності на них виникає лише з моменту його державної реєстрації (ст. 125 ЗК).

Спадкування окремих земельних ділянок має свої особливості. Зокрема, у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду кількома особами (спадкоємцями) право на земельну ділянку визначається пропорційно до часток осіб у праві власності жилого будинку, будівлі або споруди (ч. 4 ст. 120 ЗК). Відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону "Про фермерське господарство", якщо фермерське господарство успадковується двома або більше спадкоємцями, то земельна ділянка поділу не підлягає, якщо в результаті її поділу утвориться хоча б одна земельна ділянка менше мінімального розміру, встановленого для даного регіону⁶³.

У тому випадку, коли немає спадкоємців ані за заповітом, ані за законом, а також у разі їх усунення від права на спадкування (неприйняття ними спадщини або відмови від її прийняття) орган місцевого самоврядування зобов'язаний подати заяву до суду про визнання спадщини відумерлою (ст. 1277 ЦК). Такі заяви розглядаються судом у порядку окремого провадження (ст. 234 ЦПК). Заява має бути подана не раніше ніж через рік з дня відкриття спадщини (дня смерті

⁶² По закінченню дії суперфіцію земельна ділянка опиняється у власності однієї особи, а будівля – іншої. Правила вирішення цієї ситуації містяться у ст. 417 ЦК.

⁶³ Науково обґрунтовані регіональні мінімальні розміри земельних ділянок визначаються Мінагрополітики України та Українською академією аграрних наук і затверджуються КМУ. Див.: Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується: постанова КМУ від 10.12.2003 N 1908.

фізичної особи або оголошення її померлою). Після визнання права власності на земельну ділянку за територіальною громадою, таке право підлягає державній реєстрації. Надалі громада може розпорядитися ділянкою на свій розсуд відповідно до законодавства.

5. Правове регулювання застави земельних ділянок

Застава земельних ділянок, згідно з чинним законодавством України, здійснюється у формі іпотеки. **Іпотека (грецьк. - hypotheca) - вид забезпечення виконання зобов'язань за рахунок земельних ділянок (нерухомого майна), що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, а іпотекодавець має право, у разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання, задовольнити свої вимоги за рахунок цієї земельної ділянки переважно перед іншими кредиторами.**

Історично найбільш відомими формами застави нерухомості були фідусія - fiducia (з передачею кредитору права власності на річ), пігнус - pignus (без передачі кредитору права власності, але з передачею йому володіння заставленою річчю) та іпотека - hypotheca.

На сьогоднішній день, інші форми застави землі фактично витіснені іпотекою, відомою з часів Стародавньої Греції і Давнього Риму. Її особливістю є залишення ділянки у володінні заставодавця або третьої особи (ч. 1 ст. 575 ЦК), а отже, в їх можливості користування предметом застави. Це дозволяє боржнику використовувати обтяжену іпотекою земельну ділянку для погашення боргу. Земельно-іпотечні відносини врегульовані ст.ст. 572-593 ЦК, ст. 133 ЗК, загальними положеннями Законів «Про заставу» і «Про іпотеку». При накладенні стягнення на земельну ділянку (предмет іпотеки) в установленому порядку (на підставі рішення суду, виконавчого напису нотаріуса, або в силу договору) вона переходить у власність іпотекодержателя. В іпотеку можуть бути передані речові права на земельні ділянки, в т.ч. право оренди землі (ст. 1 Закону «Про іпотеку»).

Згідно зі ст. 133 ЗК в заставу можуть передаватися ділянки, що належать громадянам та юридичним особам на праві власності та права на них (оренда, емфітевзис, суперфіцій), якщо інше не передбачено законом. Земельна ділянка або право на неї може бути передане в заставу тільки за умови наявності кадастрового номера.

Заставодержателями земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути лише банки (ст. 133 ЗК). Звернення стягнення на земельні ділянки та речові права на них здійснюється державним виконавцем згідно із Законом «Про виконавче провадження» від 21.04.1999. Дане майно реалізується на торгах. Підготовка лотів для продажу включає проведення експертної оцінки земельної ділянки (або речових прав на неї), встановлення стартової ціни лота, яка дорівнює ліквідаційній вартості ділянки, визначеної за результатами експертної грошової оцінки.

6. Продаж земельних ділянок на конкурентних засадах

Правова регламентація проведення земельних торгів з продажу земельних ділянок публічної власності та прав на них в Україні має свою історію:

1. Земельні торги («пілотні») проводилися ще до прийняття чинного ЗК, у 1995-1996 р.р., в умовах відсутності відповідного регулювання;
2. ЗК були встановлені найбільш загальні правила проведення земельних торгів (у формі земельних аукціонів та конкурсів), за відсутності окремого спеціального закону про земельні торги. Але у таких умовах торги проводилися лише в окремих місцевостях (наприклад, в Одесі);
3. відповідно до приписів ЗК, КМУ було доручено визначити порядок проведення земельних торгів власною постановою;
4. у текст ЗК були внесені зміни, що встановили детальний порядок проведення земельних аукціонів, а Мінагрополітики України були прийняті необхідні підзаконні акти.

На сьогоднішній день згідно із Главою 21 ЗК можуть проводитися лише земельні аукціони, але не земельні конкурси.

Аукціон - це форма продажу, коли земельна ділянка продається особі, яка запропонувала найвищу ціну (за земельну ділянку або право на неї), або ж найвищий розмір орендної плати.

Конкурс - форма одержання прав на земельну ділянку, де ділянка чи право на неї передається особі, яка запропонувала найкращі умови використання землі або зобов'язалась виконувати умови, встановлені конкурсною комісією (наприклад, стосовно поліпшення якості придбаних земель, відмови від зміни їх цільового призначення тощо).

На нашу думку, проведення конкурсів бачиться більш бажаним. Адже, при цьому можна краще врахувати екологічну, соціальну та інші складові правового режиму окремих земельних ділянок або територій. Наприклад, ділянка для будівництва заводу передається на конкурсній основі не тому, хто запропонує більш високу ціну, а тому, хто передбачає використання більш прогресивних очисних споруд, кращі умови праці для робітників тощо. **Проведенню земельних торгів (аукціонів) в Україні притаманні такі принципи: публічності угод, достовірності, законності тощо.** У даний час відносини з проведення земельних аукціонів врегульовані ст.ст. 132-139 ЗК та відповідними наказами Мінагрополітики України.

Тема 9. ГАРАНТІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

1. Загальна характеристика гарантій прав на землю

Термін «гарантія» походить до французького *garantie*, тобто забезпечення. **Суб'єктивне право на землю - це забезпечена об'єктивним правом можливість здійснення певних дій щодо земельних ділянок.**

Право (суб'єктивне) є реальною (не декларативною) можливістю. Соціальна цінність такого права бачиться тільки тоді, коли право може бути реалізоване.

Таким чином, **суб'єктивним правом на землю є можливість, що може бути забезпечена правом та якою певний суб'єкт може реально скористатися.**

В цілому, забезпечити чиюсь можливість (інтерес, претензію) можна як правовими (захистити приписом закону і створити законодавчі умови для судового захисту), так і неправовими засобами (забезпечити фінансово, організаційно).

Наприклад, законом (ст.ст. 118, 121 та ін. ЗК) закріплено право громадян України на безкоштовну приватизацію землі. Але дане право не забезпечено реально (крім земель, які вже знаходяться у користуванні громадян): нерозподіленого земельного фонду недостатньо для отримання кожним мешканцем країни земельної ділянки. В даному випадку відсутність реальних гарантій свідчить про «дефект» самого «права» на приватизацію. Незважаючи на матеріально-правові і процесуально-правові норми, що передбачають реалізацію права на безкоштовне отримання землі, само по собі «право» перетворюється на декларацію.

Таким чином, гарантії прав на землю - це сукупність норм права, спрямованих на забезпечення права на землю. У свою чергу, суб'єктивне право повинно бути реальним (забезпеченим не лише правовими засобами).

Виділяють загальні і спеціальні гарантії. Перші - це гарантії самої «законності» (правові і неправові). Спеціальні - це конституційні гарантії (ст.ст. 13, 14 тощо Конституції), а також гарантії, встановлені нормами земельного законодавства. У Розділі V ЗК («Гарантії прав на землю») мова йде про гарантії прав на землю у вузькому сенсі, тобто про конкретні засоби, забезпечені державою.

Поняття гарантій прав на землю в широкому сенсі можна сформулювати, як: умови і засоби, якими забезпечується реалізація прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави на землю.

Враховуючи тісний зв'язок системи земельного права із системою земельного законодавства, потрібно зазначити, що норми зазначеного Розділу ЗК не охоплюють весь нормативний матеріал щодо гарантій прав на землю. Ними врегульовані відносини із захисту прав на землю (Глава 23), відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (Глава 24), вирішення земельних спорів (Глава 25).

2. Способи захисту прав на земельні ділянки

Захист прав на землю - це один з різновидів правових гарантій, що полягає у діях суб'єкта щодо відновлення свого права на землю. На сьогоднішній день в законодавстві превалює термін «захист прав», замість поширеного в радянські часи поняття «охорона прав». Останнє відображало захист (охорону), що впливає від самої держави (влади). Крім того сутність поняття "охорона прав" полягає у здійсненні превентивних заходів, які попереджають порушення прав на землю. Термін «захист» дозволяє змістити акценти у бік самого суб'єкта захисту, аж до можливості самозахисту свого права. Отже, дії суб'єктів з відновлення своїх земельних прав - це їхні власні дії, а також дії юрисдикційних органів і посадових осіб. Норми, що стосуються захисту прав на земельні ділянки, містяться в ст.ст. 15-22 ЦК, ст. 20 і ін. ГК від 16.01.2003, ст.ст. 152-155 ЗК.

3. Правове забезпечення відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам

Дані відносини врегульовані нормами Глави 82 та ін. ЦК, Глави 24 та ін. ЗК, ПКМУ від 19.04.1993 № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам».

4. Умови та порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам

За "буквою" ст. 156 ЗК власникам землі та землекористувачами відшкодовуються збитки, завдані внаслідок:

- вилучення або викупу с.г. угідь, лісових земель та чагарників⁶⁴ для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, а також їх тимчасового заняття для інших видів використання⁶⁵;
- встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок;
- погіршення якості ґрунтового покриву (шару), інших корисних властивостей с.г. угідь, лісових земель та чагарників і приведення їх у непридатний для використання стан;
- неодержання доходів за час невикористання земельної ділянки.

Збитки відшкодовують органи влади, юридичні та фізичні особи, які їх спричинили (ст. 157 ЗК), що також впливає із загальних положень цивільного законодавства.

5. Причини виникнення, визначення видів та правові основи вирішення земельних спорів. Органи, що вирішують земельні спори, умови та порядок їх розгляду та вирішення

Соціально-економічні причини виникнення спорів – це об'єктивні конфлікти інтересів, властиві будь-якому суспільству. Виходячи з визначення земельних відносин, як «відносин у сфері використання та охорони земель», земельні спори можна визначити, як спори з приводу землі (земельних ділянок) та прав на них. Отже, земельний спір - це конфлікт (протистояння сторін, що представляють

⁶⁴ Детальніше див.: ЛК від <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/print1329896469879459>.

⁶⁵ В даному випадку, крім відшкодування збитків власникам землі та землекористувачами, відшкодуванню підлягають також втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, які, на відміну від збитків, відшкодовуються до Державного або місцевих бюджетів (Глава 36 ЗК).

взаємовиключні позиції), викликаний порушенням прав і законних інтересів учасників земельних відносин. **Його вирішення - це встановлення компетентним органом, у законодавчо закріпленому порядку, обставин справи та обов'язків сторін спору щодо певних правовідносин, та прийняття відповідного владного рішення.**

До компетентних органів належать: суди, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів (ст. 158 ЗК).

Відповідно до ч. 2 ст. 158 ЗК виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб. Тільки суди розглядають справи про розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Органи місцевого самоврядування розглядають спори в межах населених пунктів (сіл, селищ та міст⁶⁶) щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян та дотримання ними правил добросусідства. Також цими органами розглядаються спори стосовно розмежування меж районів у містах.

У земельно-правовій компетенції судів та органів місцевого самоврядування мають місце певні суперечності. По суті, спір про межі ділянок приватної власності, це суперечка з приводу володіння та користування ними, яка повинна розглядатися в суді. З цієї причини, на засіданнях комісій з розгляду земельних спорів (діють на постійній основі, або ad hoc, тобто для кожного конкретного випадку)⁶⁷, часто відмовляють у розгляді спорів про межі ділянок, що перебувають у власності.

Земельні спори, що розглядаються органами місцевого самоврядування, найчастіше зводяться до «погодження» документації із землеустрою по приватизації ділянки замість суміжного землекористувача (див. ст. 198 ЗК).

Органи Держземагенства розглядають земельні спори з приводу меж земельних ділянок за межами населених пунктів, а також з приводу розміщення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. Проте, широкого практичного застосування таке вирішення земельних спорів не отримало.

Рішення органу місцевого самоврядування щодо земельного спору, так само як і органу Держземагенства, може бути оскаржено в суді.

На нашу думку, розгляд земельних спорів у позасудовому порядку не суперечить Конституції і є ефективним способом подолання конфліктів. **Процедура розгляду спорів органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади передбачена ст. 159-161 ЗК.**

Розгляду земельних спорів зазначеними органами не перешкоджають положення ст. 70 Закону «Про землеустрій», згідно з якою спори, що виникають при здійсненні землеустрою, вирішуються судом. До найбільш суттєвих вад позасудового розгляду земельних спорів слід віднести відсутність чіткої процедури виконання (у тому числі примусового) рішень органів влади. Тому, часто рішення

⁶⁶ Сільради та міськради, наразі, не визнаються адміністративно-територіальними одиницями, як то було в СРСР.

⁶⁷ Формально, чинним ЗК їх утворення та функціонування не передбачено.

цих органів по земельних спорах мають рекомендаційний характер або виступають лише в якості процедури примирення.

Суди розглядають земельні спори в порядку:

- цивільного судочинства в порядку, передбаченому ЦПК від 18.03.2004 р.;
- адміністративного судочинства, згідно КАС від 06.07.2005 р. (спори з суб'єктами владних повноважень у публічно-правових відносинах);
- господарського судочинства, згідно з ГПК від 06.11.1991 р. (спори між юридичними особами та фізичними особами-підприємцями);
- кримінального судочинства, згідно КПК від 13.04.2012 р. (справи про вчинення кримінальних злочинів у сфері використання та охорони земель).

Окремого «земельного судочинства» чинне законодавство не передбачає. Проблемним питанням залишається розмежування підвідомчості земельних справ. Згідно з рішенням КСУ від 01.04.2010 № 10-рп/2010 спори фізичних і юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень і дій належать до публічно-правових. Тим не менш, практика вищих судів показує неоднозначність у даному питанні (див. постанову пленуму ВССУ від 01.03.2013 № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ», лист ВССУ від 28.01.2013 № 24-150/0/4-13 «Про практику застосування судами законодавства під час розгляду цивільних справ про захист права власності та інших речових прав»). Багато спорів розглядаються господарськими судами і загальними судами в порядку цивільного судочинства. У цілому, можна відзначити зайву ускладненість і довготривалість розгляду майже всіх категорій «земельний спорів», що свідчить про необхідність внесення змін до актів процесуального законодавства.

Тема 10. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Управління в галузі використання та охорони земель - складова частина управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування в цілому. Як суб'єктами, так і об'єктами такого управління є люди. **Об'єкт управління** - це діяльність, поведінка людей з приводу використання та охорони земель.

Таким чином, управління в галузі використання та охорони земель - це владна діяльність уповноважених органів щодо забезпечення належного (раціонального і ефективного) використання та охорони земель всіма суб'єктами.

За видами управління у сфері використання та охорони земель поділяється на таке, що здійснюється органами державної влади, місцевого самоврядування, а також громадянами або їх об'єднаннями (**приватне або внутрішньогосподарське управління**). Приватне (*внутрішньогосподарське*) управління земельними ресурсами здійснюється самими власниками та землекористувачами. Внутрішньогосподарське управління, у продовження державного управління, переслідує також мету забезпечення раціонального використання і охорони земель та являє собою господарську діяльність, яка спрямована на забезпечення умов господарської експлуатації землі відповідно до її цільового призначення. Внутрішньогосподарське управління визначається закріпленням у законі правом власників землі та землекористувачів самостійно, в межах закону, господарювати на землі без будь-якого втручання державних та інших органів. В процесі внутрішньогосподарського управління землеволодільці здійснюють внутрішньогосподарську організацію земельної ділянки, внутрішньогосподарський облік, контроль за використанням і охороною земель тощо.

Основними принципами здійснення управління у сфері використання та охорони земель є наступні:

- забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;
- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами;
- повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель;
- вільний доступ до інформації про стан земель тощо.

Функції управління – напрями діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального й ефективного використання та охорони земель.

До них належать: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; вирішення земельних спорів тощо.

1. Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць

Сьогодні відповідні процедури регулюються в першу чергу земельним законодавством (ст.ст. 173-176 ЗК), адже досі не прийнято Закону «Про територіальний устрій України».

Важливо відзначити, що зміна «адміністративно-територіальної приналежності» земельних ділянок не спричиняє припинення прав на землю, якщо

ділянку при цьому не викуплено (не вилучено)⁶⁸. Однак, зміна меж населеного пункту призводить до того, що стосовно конкретної земельної ділянки змінюються: адреса (поштова адреса, що служить додатковим до кадастрового номеру ідентифікатором земельної ділянки); орган оподаткування; бюджет, в який вноситься плата за землю; правовий режим самої ділянки (наприклад, землі житлової та громадської забудови можуть перебувати лише в межах населених пунктів).

В той же час, зміна меж населеного пункту спричиняє не тільки земельно-правові наслідки. Так, фактично змінюється склад та кількісні характеристики відповідної територіальної громади. Це можна назвати муніципально-правовим або конституційно-правовим аспектом, що висвітлює комплексність проблематики зміни меж сіл, селищ і міст.

Межа адміністративно-територіальної одиниці - це замкнена умовна лінія, що відокремлює територію однієї адміністративно-територіальної одиниці від іншої (ст. 173 ЗК). Обов'язковою умовою встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць є розробка, узгодження та затвердження однойменного проекту землеустрою (в населених пунктах - з урахуванням положень їх генеральних планів⁶⁹).

Повноваження органів влади щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць встановлені ст. 174 ЗК. Стаття 176 ЗК передбачає необхідність видачі державного акта України, що засвідчує кордони адміністративно-територіальних утворень - абсолютно зайвого, на нашу думку, документа.

2. Планування використання та охорони земельних ресурсів

Планування використання та охорони земель здійснюється, в першу чергу, відповідно до землевпорядної⁷⁰ і містобудівної документації, а також документів та матеріалів водозахисного планування, лісовпорядкування тощо. Зазначене планування є складовою частиною загальнодержавної системи планування і прогнозування. Сьогодні ця діяльність регламентується насамперед Законами «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» від 23.03.2000, «Про державні цільові програми» від 18.03.2004.

Особливості екологічного (природоресурсного) планування, різновидом якого є планування використання та охорони земель, встановлені Законом «Про охорону навколишнього природного середовища». Планування використання та охорони земель здійснюється згідно з екологічними програмами та прогнозами. Таким чином, при розробці землевпорядної і містобудівної планувальної документації обов'язково враховуються екологічні вимоги, стандарти і нормативи.

⁶⁸ За виключенням земель державної власності, які опиняються в межах населеного пункту в результаті зміни його меж. "Автоматичний" порядок передбачається Законом "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 06.09.2012.

⁶⁹ Детальніше щодо цього та інших видів містобудівної документації див. Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011.

⁷⁰ Щодо цього див.: Закон «Про землеустрій» та інші нормативно-правові акти з питань проведення землеустрою.

На прикладі планувальної документації ілюструється протистояння питань екології («питання безпеки») та економіки («питання вигоди»). У такому контексті, **під раціональним плануванням та, відповідно, землекористуванням (природокористуванням) слід розуміти оптимальний баланс економічних та екологічних інтересів і пріоритетів. Екологічна ефективність полягає в мінімізації шкоди, що завдається довкіллю в процесі використання земельної ділянки. Ефективність (економічна) означає максимальну віддачу при мінімальних вкладеннях (інвестиціях).** За чинним законодавством екологічна ефективність є більш пріоритетною але без розвитку економічної складової сучасне суспільство не може існувати. Найбільш прийнятна модель вбачається в тому, що екологічно безпечне землекористування має стати економічно найбільш привабливим, тобто прибутковим.

Виходячи з викладеного, планування використання та охорони земель можна визначити, як діяльність уповноважених органів влади щодо створення і впровадження відповідних планів (схем, програм) землекористування та охорони земель.

Відносини з планування використання земель врегульовані ст.ст. 177-180 та ін. ЗК. Статтею 178 ЗК передбачені такі планувальні документи, як: **загальнодержавна програма використання та охорони земель**, що розробляється на основі затверджуваних ВРУ загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку; **регіональні програми використання та охорони земель**, які затверджуються обласними радами чи ВР АРК, а також аналогічні програми для міст Києва і Севастополя відповідними радами.

Види планування використання та охорони земель. Стаття 179 ЗК передбачає здійснення природно-сільськогосподарського районування земель. В основі цього потенційно потужного управлінського інструменту лежить розподіл земель за ознаками природних умов і агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. На основі районування може здійснюватися оцінка земель і розробка землевпорядної документації. Порядок здійснення районування земель (що також називається «зонуванням») встановлено постановою КМУ від 26.05.2004 № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель». Однак, подібне районування не повною мірою підходить для потреб визначення правового режиму земель, і спрямоване на вирішення інших (землеоціночних, земельно-облікових, земельно-кадастрових, землепроектних тощо) завдань. Виняток - використання і охорона с.г. угідь (ч. ст. 179 ЗК). У даному випадку результати районування земель, за допомогою певних правових засобів, перетворюються у вимоги до правового режиму відповідних земель (окремих с.г. угідь).

Ст. 180 ЗК в найбільш загальних рисах регламентує питання зонування земель у межах населених пунктів, при якому встановлюються вимоги стосовно допустимих видів використання земельних ділянок в окремих зонах, насамперед для потреб забудови.

3. Землеустрій та землепорядний процес

Землеустрій (землепорядкування) – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин, раціональну організацію територій (ст. 181 ЗК, ст. 1 Закону «Про землеустрій»).

Метою землеустрою є раціональне використання і охорона земель, створення сприятливого екологічного середовища, поліпшення природних ландшафтів.

Згідно зі ст. 183 ЗК до **основних завдань** землеустрою належать такі:

- реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого розподілу земель (з усуненням їх недоліків, створенням стійких ландшафтів та агросистем);

- інформаційне забезпечення регулювання земельних відносин на всіх рівнях;

- організація територій сільськогосподарських підприємств;

- збереження і поліпшення природних ландшафтів та родючості ґрунтів, захисту земель від негативних природних і антропогенних факторів;

- організація територій несільськогосподарських організацій тощо.

В цілому, нормативний матеріал з питань землеустрою «страждає» недостатнім ступенем «регулятивності». Багато з положень землепорядного законодавства є декларативними чи взагалі не правовими⁷¹.

Заходи, що входять до змісту землеустрою, перелічені в ст. 184 ЗК. Вони здійснюється юридичними особами, що мають працівників із відповідними сертифікатами (системою сертифікації було замінено раніше діючу систему ліцензування землепорядників) та «сертифікованими» фізичними особами-підприємцями.

Стаття 186 ЗК встановлює порядок затвердження землепорядної документації, а порядок узгодження окремих її видів визначено ст. 186-1 ЗК.

Здійснення землепорядних заходів називають землепорядним процесом. Це - встановлений законом порядок реалізації окремих землепорядних дій.

Стадіями цього процесу є:

1. ініціювання землеустрою (подання відповідної заяви, клопотання);
2. проведення підготовчих робіт (здійснюється спеціалістами-землепорядниками чи геодезистами);
3. розробка землепорядних проектів, прогнозів, техніко-економічних обґрунтувань, схем, атласів та ін.;

⁷¹ На практиці землепорядні дії здебільшого зводяться до виготовлення землепорядної документації, необхідної для оформлення прав на землю. Водночас, такі проблеми, як раціональна організація сівозмін у с.г. підприємствах та т.ін., нажалі, не вирішуються землепорядними засобами.

4. розгляд і затвердження цих документів. На даній стадії також проводиться реєстрація земельних ділянок та присвоєння їм кадастрових номерів;
5. перенесення проектів в натуру (на місцевість);
6. оформлення та видача документів відповідно до закону, реєстрація речових прав на земельні ділянки.

4. Державний земельний кадастр та його складові частини

Державний земельний кадастр - це єдина державна система відомостей (інформаційна база) про землі та земельні ділянки, у т.ч. про обмеження, кількісні та якісні характеристики земель, їх оцінку, а також про власників та користувачів земельних ділянок.

Відносини стосовно ведення Державного земельного кадастру врегульовані Законом «Про Державний земельний кадастр», ПКМУ від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру».

Реєстраційна процедура здійснюється в два етапи: 1. реєстрація земельної ділянки в органах Держземагенства (у складі Державного земельного кадастру); 2. реєстрація речового права на неї в органах Мін'юсту (у складі Державного реєстру прав на нерухоме майно - Укрдержреєстру) відповідно до Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме та їх обтяжень».

Складовими частинами Державного земельного кадастру є: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

Державний земельний кадастр є основою для ведення інших кадастрів: містобудівного, водного, лісового та інших.

5. Моніторинг стану земельних ресурсів та його значення

Моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, запобігання і ліквідації негативних наслідків. Він покликаний спрогнозувати негативні екологічні та економічні процеси, і, по можливості, запобігти їм, або усунути вже спричинені негативні наслідки.

Моніторинг земель є складовою частиною екологічного моніторингу. Його використання дозволяє впроваджувати в практику управлінську схему «суб'єкт-об'єкт-суб'єкт», з наявністю зворотного зв'язку між суб'єктом управління та об'єктом управління.

Правові основи моніторингу земель встановлені Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», ЗК (ст.ст. 191-192), Положеннями Про

державну систему моніторингу довкілля⁷², Про моніторинг земель⁷³, Про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення⁷⁴.

Система моніторингу входить до складу національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами зарубіжних країн.

У теорії екологічного та земельного права розрізняють: загальний (стандартний) моніторинг стану земель (моніторинг у «нормальному режимі»); оперативний (кризовий) моніторинг (при аваріях, стихійних лихах та ін.); фоновий (науковий) моніторинг, здійснюваний в наукових цілях через особливу систему природоохоронних установ і станцій. За рівнем проведення виділяють національний, регіональний і локальний моніторинг. Моніторинг використання земельних ресурсів здійснюється органами Мінприроди, Мінагрополітики та Держземагенства. Суттєвою перепорою на шляху до реалізації системи ефективного земельного моніторингу є постійна нестача фінансування таких заходів.

6. Загальна характеристика і зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель

Механізм економічного (іншими словами: товарно-грошового) стимулювання у сфері земельних відносин охоплює, зокрема:

1. оподаткування власників земель та землекористувачів (плата за землю);
2. відшкодування втрат с.г. і л.г. виробництва;
3. фінансові (штрафні) санкції, що передбачені чинним законодавством;
4. вилучення (викуп) земель.

Питання плати за землю врегульовані ПК від 02.12.2010⁷⁵. Стаття 14 ПК встановила, що **плата за землю - це загальнодержавний податок, що сплачується у вигляді земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Плата за землю справляється у формі земельного податку та орендної плати за землю.**

Дискусійним є питання про доцільність віднесення орендної плати до загальнообов'язкових платежів (загальнодержавного податку)⁷⁶. З одного боку, таку плату (обов'язковий платіж) простіше адмініструвати, спонукати до її внесення. З іншого боку, такий підхід перекидає розуміння орендних правовідносин, як заснованих на рівності сторін. Але проблема, на нашу думку, лежить ще глибше. Має місце «викривлення» розуміння інституту оренди земель публічної власності: договори оренди цих земель укладаються фактично

⁷² Постанова КМУ від 30 березня 1998 року № 391

⁷³ Постанова КМУ від 20 серпня 1993 р. № 661

⁷⁴ Наказ Мінагрополітики від 26.02.2004 № 51

⁷⁵ Ним було скасовано Закон «Про плату за землю»

⁷⁶ Сьогодні плата за землю, на жаль, переважно розглядається не як засіб стимулювання землекористувачів до раціонального використання земель, а як механізм примусового поповнення бюджетів.

примусово⁷⁷, за чим стежать правоохоронні органи та органи Держсільгоспінспекції.

Платниками земельного податку є власники земельних ділянок та земельних часток (паїв)⁷⁸ та землекористувачі⁷⁹ (ст. 269 ПК). Різновиди пільг та групи (категорії) пільговиків із земельного податку перераховані у ст.ст. 283-284 ПК, а порядок його внесення встановлений ст.ст. 285-287 ПК.

Орендна плата за землю приватної власності вноситься за домовленістю між орендодавцем і орендарем.

Внесення орендної плати за землі державної власності піддається досить жорсткому регулюванню положеннями податкового законодавства (п.п. 288.1-288.6 ПК). Закон встановив нижню та верхню межу такої плати, а також відповідальність за її невнесення.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель - це економічні заходи спрямовані на мотивування землевласників та землекористувачів на раціональне (розумне) використання та охорону належних їм земель (наприклад, підвищення корисних властивостей земельної ділянки, в т.ч. родючості ґрунтів).

Згідно зі ст. 205 ЗК таке стимулювання здійснюється у наступних формах:

- надання податкових і кредитних пільг;
- виділення коштів з бюджетів усіх рівнів для відновлення земель, погіршених не з вини певних осіб;
- звільнення від плати за ділянки в стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану;
- компенсація за рахунок бюджету зниження доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, які стали такими не з їх вини.

Відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва - специфічний інститут земельного права. «Закони логіки» вимагають, щоб для отримання відшкодування чогось необхідно спершу щось витратити, втратити, відчувати зменшення свого майна. Відшкодувати (компенсувати) можна «в натурі» (повернути в первісний стан) або у грошовій формі (універсальний спосіб відшкодування).

Згідно з ч. 1 ст. 207 ЗК втрати с.г. та л.г. виробництва - це втрати с.г. угідь, лісових земель та чагарників⁸⁰, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні і погіршенням якості земель.

⁷⁷ Проте більш вдалим варіантом є концентрація в одних руках права власності як на земельну ділянку, так і на розміщену на ній будівлю.

⁷⁸ Стаття 269 ПК не відповідає положенням ст. 206 ЗК стосовно суб'єктів та об'єктів плати за землю.

⁷⁹ З числа таких користувачів виключаються орендарі (вони сплачують орендну плату, але не сплачують земельний податок). Склалась також хибна практика стягнення земельного податку з «фактичних землекористувачів», що взагалі не мають документів на землю.

⁸⁰ Насправді, втрат зазнають певні суб'єкти (їх групи, суспільство в цілому), а не землі чи рослини (чагарники). Утім, така термінологія вже усталилась у науці та законодавстві.

Втрати являють собою грошове вираження тих «компенсаційних» витрат, які потрібно понести, щоб компенсувати втрату виведених з використання с.г. і л.г. угідь.

Відшкодування втрат с.г. та л.г. виробництва (не угідь, земель і т.д., а саме виробництва), має на меті відшкодування, в більшості випадків, безповоротної (назавжди) і незамінної (в Україні не має інших с.г. угідь, крім тих що є) втрати Українським народом або окремою територіальною громадою можливості вирощувати на відповідних землях (незалежно від форми власності) с.г. або л.г. продукції. Тому матеріальне відшкодування, насправді, має на меті лише компенсацію можливих витрат на освоєння нових с.г. та л.г. земель або повернення у придатний, для такого використання, стан наявних. Землі не придатні для с.г. або л.г. використання (неродючі, зайняті будівлями, спорудами, автомобільними дорогами, водоймами) не можуть бути введені (за відсутності технічних, а ще більше матеріальних можливостей) до с.г. або л.г. виробництва. Родючість земель є витратним ресурсом, який належить всьому населенню України і нікому окремо.

Зазначені втрати не є збитками конкретних землекористувачів і власників землі. Втрати с.г. і л.г. виробництва відшкодовуються до бюджетів згідно зі ст.ст. 207-209 ЗК та ПКМУ «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17.11.1997 № 1279.

Таким чином, вищевказані втрати є публічно-правовою категорією, що представляють собою «втрати» суспільства в цілому від виведення з експлуатації цінних територій і ресурсів.

На противагу цьому слід говорити про приватноправову категорію збитків. Коли втрати відшкодовуються у разі фактичного виведення з використання с.г. і л.г. угідь державної або комунальної власності, вони схожі зі збитками, що підлягають відшкодуванню від правомірних дій. **Для відшкодування втрат с.г. і л.г. виробництва не обов'язково потрібна наявність делікту (правопорушення). Тобто, відшкодування втрат ніяк не залежить від заподіяних конкретній особі збитків.**

Питання відшкодування втрат с.г. і л.г. виробництва є вкрай суперечливими на практиці. На нашу думку, слід відшкодовувати втрати лише в тих випадках, коли мова йде про реально втрачені «виробничі властивості» земель (ґрунтів) або про виведення використовуваних для с.г. і л.г. виробництва земель зі складу таких.

Випадки звільнення від відшкодування втрат вказані в ст. 208 ЗК.

Тема 11. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1. Поняття юридичної відповідальності за земельні правопорушення

Юридична відповідальність - це форма державного примусу, що застосовується за вчинення земельного правопорушення і передбачає настання встановлених законом негативних наслідків для правопорушника.

Відповідальність має певні функції (завдання), що полягають у наступному: **репресивно-каральна** - покарати і попередити інших; **превентивно-виховна** - вмотивувати на дотримання закону; **правовідновлювальна** - компенсувати шкоду, заподіяну порушенням.

Поряд з «традиційними» видами відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної і цивільно-правової) в літературі, іноді, виділяють самостійну земельно-правову відповідальність, а також фінансову, еколого-правову, господарсько-правову та деякі інші види.

2.Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності

Факт вчинення земельного правопорушення є підставою для застосування заходів юридичної відповідальності.

Умови її застосування - протиправність дій (бездіяльності) порушника, вина та причинний зв'язок між порушенням і заподіяною ним шкодою.

Під земельним правопорушенням будемо розуміти протиправне винне діяння (дію або бездіяльність), що посягає на встановлений нормами земельного законодавства порядок використання та охорони земель.

Земельне правопорушення складається з наступних елементів: суб'єкт, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона. Основна специфіка такого порушення полягає в особливому об'єкті - це земельні відносини.

Стаття 211 ЗК містить перелік земельних правопорушень, що не є вичерпним. Відповідальність за такі порушення передбачена безпосередньо нормами КК, КпАП, ЦК та КЗпП.

3. Кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства

Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочину, яким визнається винне суспільно небезпечне діяння, що заборонене КК під загрозою покарання.

«Земельні злочини» зазіхають на земельний правопорядок. Основна мета відповідальності за їх вчинення полягає у забезпеченні виконання встановлених правил використання та охорони земель.

Кримінальна відповідальність за земельні правопорушення передбачена статтями Розділу VIII КК «Злочини проти довкілля» (ст.ст. 239, 239-1, 239-2, 252, 254⁸¹), а також у ст. 197-1 КК. Самовільне зайняття земельної ділянки і самовільне будівництво знову було визнано злочином (криміналізоване) лише з 2007 року⁸².

⁸¹ «Земельні злочини» у переважній більшості є різновидами «екологічних злочинів».

⁸² Кримінальний кодекс УРСР від 28 грудня 1960 р., що діяв до 1 вересня 2001 р. містив статтю 199, якою встановлювалась кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Тобто в період з 1 вересня 2001 р. до 3 лютого 2007 р. кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво в Україні не існувало.

Варто зазначити, що відповідальність за таке правопорушення, як самовільне зайняття земельної ділянки (адміністративний делікт) передбачена ст. 53-1 КпАП від 07.12.1984. Для кваліфікації діяння щодо самовільного зайняття землі як злочину, шкода, передбачена ч. 1 ст. 197-1 КК, вважається значною, якщо вона у сто й більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Шкода від таких дій, а також від нецільового використання земельних ділянок, розраховується згідно з «Методикою визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок за нецільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу», затвердженою ПКМУ від 25.07.2007 № 963. Після цього уповноваженим правоохоронним органом розглядається питання про порушення кримінальної справи згідно з приписами КПК від 13.04.2012.

Кримінальна відповідальність за т.з. «земельні правопорушення» виникає також за іншими статтями, зокрема за ст.ст. 364-366 та ін. КК.

Притягнення до адміністративної відповідальності за земельні правопорушення - це застосування уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у скоєнні адміністративного проступку (адміністративного делікту у сфері земельних відносин). Вона передбачена ст. 52-56 КпАП.

Таку відповідальність можна вважати різновидом відповідальності за вчинення екологічних правопорушень, що передбачена Главою 7 КпАП. При здійсненні земельних правопорушень нерідко порушуються також і правила використання та охорони надр, вод, лісів, інших природних ресурсів і об'єктів. Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення настає також у разі недотримання екологічних вимог при розміщенні, будівництві, реконструкції об'єктів або споруд (Глава 7 КпАП).

4. Цивільно-правова відповідальність за порушення земельного законодавства

Іноді цивільно-правову відповідальність відносять до одного з різновидів майнової відповідальності, поряд з матеріальною відповідальністю, передбаченою нормами трудового законодавства. Підставою її виникнення є вчинення правопорушення, передбаченого законом або договором, наприклад, невиконання або неналежне виконання договірних обов'язків або заподіяння будь-кому майнової шкоди.

Як підстави цивільно-правової відповідальності прийнято розглядати не тільки правопорушення (найбільш поширені підстави), тобто протиправні діяння, але й інші обставини, що прямо передбачені законом або договором.

Протиправною слід вважати таку поведінку, що порушує вимоги (імперативні) земельного законодавства або «санкціоновані» законом умови договорів у сфері земельних відносин.

Обов'язковою умовою настання цивільно-правової відповідальності за порушення земельного законодавства є **наявність шкоди (збитків⁸³), причинного зв'язку між діянням і його результатом, а також вина⁸⁴**. При цьому вина при притягненні до такого виду відповідальності розглядається не як суб'єктивне психічне ставлення особи до своєї поведінки та вчиненого діяння (як у кримінальному та адміністративному праві), а як неприйняття порушником об'єктивно можливих заходів стосовно усунення або недопущення негативних результатів своїх дій в конкретній ситуації.

Відшкодування шкоди, заподіяної правомірними діями, допускається лише у випадках, прямо передбачених законом.

Цивільно-правова відповідальність за земельні правопорушення може бути застосована разом з іншими видами юридичної відповідальності. Ця обставина пояснюється тим, що заходи відповідальності у разі застосування дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності за своєю юридичною природою є заходами стягнення, а не відшкодування шкоди (збитків). Хоча в багатьох випадках ці стягнення мають майновий характер (позбавлення премії, штраф, конфіскація).

Оскільки земельні правопорушення є різновидом екологічних, шкода, заподіяна їх здійсненням, як правило, відшкодовується в повному обсязі, незалежно від внесення інших, передбачених законодавством, платежів.

Особливості відшкодування шкоди у земельному праву встановлені ст.ст. 156, 157 ЗК. Законодавством врегульовані також питання розрахунку розмірів відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення відходами, а також забруднення і засмічення земель внаслідок порушень природоохоронного законодавства.

5. Дисциплінарна і матеріальна відповідальність за земельні правопорушення

Дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни в «земельній сфері» (наприклад, порушення працівником с.г. підприємства правил трудового розпорядку). Підстави для такої відповідальності встановлені КЗпП (ст.ст. 147-151). Дисциплінарна відповідальність настає у вигляді догани або звільнення.

Матеріальна відповідальність настає також згідно з положеннями КЗпП (ст.ст. 130-138). Матеріальна відповідальність у встановлених випадках і обсязі настає незалежно від притягнення працівника до інших, вже розглянутих вище, видів відповідальності.

⁸³ Шкода – це зменшення особистого чи майнового блага. Вона поділяється з цієї точки зору на моральну та майнову. Грошова оцінка шкоди – це збитки. Витрати потерпілого – реальні збитки, а неотримані доходи – упущена вигода (ст. 22 ЦК).

⁸⁴ Виключенням із цього правила є порушення правил добросусідства. В такому разі відповідальність настає за спричинення незручностей.

6. Проблема визначення спеціального виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства

На нашу думку, виділення такого виду галузевої відповідальності не є необхідним. Частіше за все до «земельно-правової відповідальності» відносять відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок. Іноді в межах земельно-правової відповідальності розглядають заходи щодо примусового припинення прав на земельну ділянку (див. ст.ст. 140, 141, 143-145, 149 ЗК), а також заходи з обмеження, тимчасової заборони чи припинення використання земельних ділянок громадянами та юридичними особами у разі порушення вимог земельного законодавства (ст.ст. 9, 12 ЗК).

В історичному плані інститут земельно-правової відповідальності відомий ще з Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік 1968 р. Цей нормативно-правовий акт передбачав (ст.ст. 15, 16, 50) земельно-правові санкції, які виступали в якості самостійних заходів юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.