

*Н. В. Ільків*

### **Державне регулювання земельних орендних відносин**

*Розглядаються характерні риси договору оренди земельної ділянки. Доводиться, що метою державного регулювання земельних орендних відносин є поєднання публічно-правових та приватно-правових інтересів.*

*Ключові слова: державне регулювання, договір оренди земельної ділянки.*

Одними з основних заходів політики економічного зростання в Україні стали реформи в аграрному секторі. Серед ключових напрямів реформування аграрних відносин є перехід на земельні орендні відносини між власниками земельних ділянок та суб'єктами господарювання. Відродження повноцінного змісту цієї форми в умовах переходу України до ринкової аграрної економіки має винятково важливе практичне значення, що обумовлено, зокрема, тим, що нові аграрні суб'єкти фактично не мають можливості придбати землі у власність у необхідних їм розмірах. Популярність земельних орендних відносин пояснюється також і обмеженнями, встановленими Земельним кодексом України щодо суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення, мораторію на правочини щодо земель, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, нормування розмірів земельних ділянок та ін. Тривала монополія державної власності на землі зумовила те, що держава здійснювала централізоване управління, що було єдино можливим у рамках адміністративно-командної системи. Однак це управління не принесло очікуваних результатів. Окрім того, легалізація різноманітних форм власності на землі та організаційно-правових форм господарювання вказує на необхідність державного регулювання земельних орендних відносин, яке б забезпечувало збереження певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію наявних програм і цілей з урахуванням законів природи.

---

© Н. В. Ільків, 2008.

У спеціальній правовій літературі України практично немає теоретичних розробок, монографічних досліджень проблем державного регулювання земельних орендних відносин. Серед сучасних наукових досліджень, присвячених окремим аспектам оренди земель, слід виділити праці В. І. Андрейцева, М. Я. Ващишин, І. І. Каракаша, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, В. В. Носика, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Н. І. Титової, В. І. Федоровича, М. В. Шульги, В. З. Янчука та інших науковців. Позаяк наукові публікації в частині дослідження державного регулювання земельних орендних відносин носять фрагментарний характер або ці питання розглядаються в аспекті земельної реформи в цілому.

Метою даного дослідження є визначення основних правових засад державного регулювання земельних орендних відносин та відображення державного регулювання на змісті конкретних договорів оренди.

Державне регулювання використання і охорони земель відбувається через регулювання економічної та екологічної систем України. Регулювання економічної системи здійснюється через управлінський вплив держави, переважно на відтворення нових систем економічних відносин (зокрема, запроваджений інститут оренди земель). Регулювання екологічної системи є сукупністю необхідних заходів для підтримання екологічних систем і створення нормальних умов для їх ефективного функціонування на основі науково обґрунтованого поєднання економічних і екологічних інтересів суспільства, які забезпечують реальні гарантії прав людини на здорове і сприятливе навколишнє природне середовище.

Основним документом, який регулює відносини між орендодавцем земельної ділянки і орендарем, є договір оренди земельної ділянки. З огляду на специфіку орендних відносин та особливості об'єкта цих відносин договори відіграють провідну роль у врегулюванні земельних орендних відносин. Виявляючи волю вступити у правові відносини, сторони самостійно встановлюють умови, взаємовигідні для обох. При цьому метою державного регулювання земельних орендних відносин

є створення умов, за яких буде досягнуто баланс публічно-правових та приватно-правових інтересів, що є особливо актуальним, коли йдеться про використання та охорону земель сільськогосподарського призначення. Виходячи з цього, одним із основних принципів державного регулювання земельних орендних відносин є принцип пріоритету охорони навколишнього природного середовища, який передбачає наявність двох основних сторін: по-перше, у випадку колізії інтересів господарської доцільності і вимог охорони екологічних систем рішення слід приймати виходячи з інтересів збереженості екологічних систем; по-друге, використання одних природних об'єктів повинно здійснюватися не на шкоду іншим природним об'єктам і навколишньому природному середовищу в цілому. У ст. 13 Закону України «Про оренду землі» [1] визначається поняття договору оренди земельної ділянки як «договору, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства». Позитивом даного визначення є те, що ним враховані екологічні аспекти орендних земельних відносин (хоча й не повною мірою) шляхом вказівки на обов'язок орендаря використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. На мету використання земель за договором та його екологічні аспекти правильно звернув увагу М. В. Шульга, зазначаючи, що «за договором орендного землекористування задовольняються не будь-які потреби орендаря, а лише ті з них, які визначаються цільовим призначенням орендованої земельної ділянки. Саме використання землі повинно бути екологічно збалансованим і здійснюватися під контролем не тільки орендодавця, але і уповноважених державних органів» [7, С. 127].

Можна виділити такі характерні риси, притаманні договору оренди земельної ділянки: 1) договір оренди земельної ділянки є підприємницьким договором; 2) сторонами цього договору можуть бути тільки особи, які спеціально передбачені у законі і наділені

встановленими правомочностями. Так, орендодавцями земель, які перебувають у власності фізичних чи юридичних осіб можуть бути лише їх власники — громадяни та юридичні особи. При цьому існують певні обмеження у визначенні кола орендодавців земель сільськогосподарського призначення тільки громадянами України (це впливає із ч. 4 ст. 22 ЗК України). Існують певні обмеження і щодо інших земель (п. 2 ст. 81 ЗК). Як правильно звернув увагу П. Ф. Кулинич, наголосивши на необхідності визнання предметом детального регулювання у новому Земельному кодексі, здійснення правомочностей власників земельних ділянок, аргументуючи це тим, що «право власності на землю не є абсолютним. Воно має бути обставлене певними обмеженнями та умовами в інтересах усього суспільства» бути використана тільки за цільовим призначенням [6, с 53]; 3) спеціальний предмет договору — земельна ділянка, яка може регулювання цього договору включає, крім орендованої земельної ділянки, також господарську діяльність орендаря на базі цієї ділянки, оскільки договір оренди земельної ділянки потрібно розглядати не лише як правовстановлюючий акт, а й як праворегулюючий; договір на відміну від інших підстав виникнення, зміни і припинення земельних правовідносин є правочином про надання земельної ділянки і порядок її використання, у якому концентруються спеціальні права і обов'язки, що покладаються на передбачених у ньому суб'єктів права землевикористання і мети, для якої вони вступають в дані земельні правовідносини; 4) у випадку, якщо земельна ділянка передається в оренду зі зміною цільового призначення або якщо межі земельної ділянки не визначені в натурі, то договір оренди земельної ділянки може породжувати конкретні земельні правовідносини, лише якщо він посднаний з актом про відведення земельної ділянки (проектом); 5) державна реєстрація договору. Вона створює важливі юридичні наслідки: по-перше, договір набирає чинності після державної реєстрації, так як державна реєстрація договорів оренди є офіційним визнанням і підтвердженням державою факту виникнення права оренди

земельних ділянок; по-друге, згідно з ч. 2 ст. 25 Закону «Про оренду землі» орендар має право приступати до використання земельної ділянки після державної реєстрації договору оренди; б) істотною умовою договору є умова про раціональність землевикористання та охорону земель, причому яка є обов'язком орендаря, не лише перед орендодавцем, а й перед державою; 7) щодо земель державної та комунальної власності, то договір оренди земельної ділянки є тільки підставою конкретних земельних правовідносин і лише у тому випадку, якщо він заснований на відповідному законодавчому чи адміністративному акті, що встановлює такий порядок виникнення вказаних у договорах конкретних земельних правовідносин, і укладений сторонами в порядку, визначеному у законі. Ці ознаки вказують на суттєву роль публічних засад у договорі оренди земельної ділянки, зокрема, сільськогосподарського призначення.

Важливе значення державного регулювання і у визначенні конкретних істотних умов договору оренди земельної ділянки. Згідно з ст. 15 Закону «Про оренду землі» до істотних умов договору оренди земельної ділянки належать:

**1. Об'єкт оренди** (місце розташування та розмір земельної ділянки). Визначення об'єкта договору оренди має важливе значення. Помилки, пов'язані зі специфікою об'єкта оренди, полягають у тому, що деякі земельні ділянки не можуть бути об'єктами орендних правовідносин (в основному це характерно для будівництва). В таких випадках договори оренди земельної ділянки можуть бути визнані недійсними.

**2. Строк договору оренди** (ст. 19 Закону «Про оренду землі»). Закон визначає допустимий максимальний строк дії договору оренди земельної ділянки — не більше 50 років. Окрема норма Закону присвячена визначенню строків дії договору оренди, за яким здійснюється передача в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

**3. Орендна плата** (розмір, індексація, форми платежу, строки та порядок внесення і перегляду, відповідальності за її несплату). У ст. 21

Закону «Про оренду землі» встановлено максимальний розмір орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у державній або комунальній власності: річна орендна плата не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки земельної ділянки. У разі визначення орендаря на конкурентних засадах може бути встановлений більший розмір орендної плати. Положення старої редакції Закону «Про оренду землі» щодо мінімального розміру орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у державній або комунальній власності, вилучено з нової редакції Закону. Це, у свою чергу, може призвести до зменшення надходжень до бюджету.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. «Деякі питання оренди земель» [4] затверджено форми розрахунку розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності, грошова оцінка яких не проведена і за земельні ділянки державної або комунальної власності, грошова оцінка яких проведена.

**4. Умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду.** Ця умова є особливо значимою для оренди земель сільськогосподарського призначення. Саме цільове призначення земельної ділянки визначає вид діяльності орендаря. Але слід зауважити, що ця істотна умова є найпроблематичнішою, що зумовлено недостатнім правовим регулюванням цього питання на законодавчому рівні. Основні непорозуміння викликані тим, що закон вимагає вказувати у договорі оренди цільове призначення земельної ділянки, не даючи при цьому чіткого визначення у нормативних документах. У ст. ст. 19, 20 ЗК України та Постанові Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. «Про затвердження порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян чи юридичних осіб» [2] йдеться про «основне цільове призначення земель». Звідси випливає, що отримання окремого дозволу місцевих органів влади на зміну «конкретного (спеціального) цільового призначення земель» (у межах кожної категорії земель можлива подальша класифікація на види і підвиди залежно від певних

підстав і критеріїв [5, с. 45]) у межах однієї категорії не вимагається. Слід зауважити, що при передачі земельної ділянки у власність чи користування у відповідних документах, які посвідчують право власності чи право користування земельною ділянкою, вказується саме спеціальне цільове призначення. Таким чином, при всій абсурдності ситуації, згідно з чинним законодавством укладення договору оренди земельної ділянки, в якому йтиметься про зміну функціонального призначення будівлі, є земельним правопорушенням.

**5. Умови збереження стану об'єкта оренди.** Слід підкреслити, що будь-який договір оренди земельної ділянки повинен мати на меті, крім досягнення сприятливого економічного результату, забезпечення цільового і раціонального використання, також належної охорони земельної ділянки як природного об'єкта. Ця істотна умова означає, що екологічна вимога раціональності землевикористання та охорони ґрунтів є характерною насамперед для оренди земель саме сільськогосподарського призначення як найбільш цінних у складі інших земель.

**6. Умови і строки передачі земельної ділянки орендарю.** Згідно зі ст. 17 Закону передача об'єкта оренди орендарю здійснюється орендодавцем у строки та на умовах, визначених у договорі оренди земельної ділянки, за актом приймання-передачі.

**7. Умови повернення земельної ділянки орендодавцеві.** Ця умова передбачає необхідність обов'язкової фіксації у договорі оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення якісної характеристики земель із визначенням їх стану та визначення способів виконання робіт, пов'язаних з поліпшенням цих земель, їхнім захистом від ерозії та ін.

**8. Існуючі обмеження і обтяження щодо використання земельної ділянки.** Передача в оренду земельної ділянки не є підставою для припинення або зміни обмежень (обтяжень) та інших прав третіх осіб на цю земельну ділянку (ст. 10 Закону). До договору оренди земельної ділянки додається її кадастровий план з відображенням обмежень

(обтяжень) у її використанні та встановлених земельних сервітутів, якщо такі обмеження (обтяження) чи сервітуту були встановлені до укладення договору.

**9. Визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини.** Згідно зі ст. 11 Закону «Про оренду землі» ризик випадкового знищення або пошкодження об'єкта оренди несе орендодавець, якщо інше не передбачено договором оренди. Ця норма відповідає загальному правилу, що міститься у ст. 323 ЦК України. При цьому зважаючи на специфіку об'єкта земельних орендних відносин, його невідновлюваність, інше практично і не може бути встановлено ні законом, ні договором. Однак ч. 2 ст. 11 все ж допускає й інше, зокрема у випадку прострочення орендодавцем або орендарем установлених договором оренди землі строків передачі об'єкта оренди ризик його випадкового знищення або пошкодження у цей період несе сторона, яка допустила прострочення його передачі.

**10. Відповідальність сторін.** Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства має специфічні ознаки: порушення, за які застосовується цей вид відповідальності, завжди пов'язані із землями. Юридичну відповідальність за порушення земельного законодавства поділяють на традиційну та спеціальну.

Ч. 2 ст. 14 Закону «Про оренду землі» встановлено, що Кабінетом Міністрів України затверджується Типова форма договору оренди землі. Його аналіз вказує на те, що при підготовці цього договору положення Закону «Про оренду землі» були викладені у формі договору без будь-якої деталізації чи доповнення новими нормами, які конкретизували б відповідні норми зазначеного закону. Відповідно слід було б прийняти примірний договір оренди земельної ділянки, а не типового. Такий висновок пояснюється тим, що на практиці забезпечення виникнення та розвитку договірних відносин застосовуються два види офіційно затверджених договорів: типові та примірні. Правовий статус типового договору на відміну від примірного полягає, по-перше, в тому, що



примірний договір є рекомендованим, але не обов'язковим для використання, тоді як типовий договір є обов'язковим для використання. По-друге, примірний договір є лише зразком, від якого за потреби можна відступити, внівши потрібні зміни чи доповнення. Типовий же договір є правовим актом, всі положення якого, крім спеціально визначених як диспозитивні, є обов'язковими для виконання. Вносити зміни чи доповнення до більшості положень типового договору не дозволяється. У разі внесення такі зміни та доповнення, а також весь договір не матимуть юридичної сили.

Позитивний досвід є в Російській Федерації. Його слід було б запозичити. Розпорядженням Федерального агентства з управління федеральним майном затверджено Примірну форму договору оренди земельної ділянки, яка перебуває у державній власності.

Враховуючи проведений аналіз, державне регулювання земельних орендних відносин можна визначити як цілеспрямований вплив (а не втручання) уповноважених державних органів шляхом прийняття різних управлінських рішень, які забезпечують захист прав договірних сторін та охорону земель як «основного національного багатства України». Тобто його завданням є регулювання відносин у сфері взаємодії людини і навколишнього природного середовища з метою забезпечення інтересів суб'єктів земельних орендних відносин, збереження земель, відвернення екологічного шкідливого впливу господарської та іншої діяльності, оздоровлення і покращення якості навколишнього природного середовища, тобто створення умов, за яких буде досягнуто баланс публічно-правових та приватно-правових інтересів.

#### Список використаних джерел

1. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 8 вересня 1999 р. № 1019-XIV, від 17 лютого 2000 р. № 1458-III, від 7 грудня 2000 р. № 2120-III, від 20 грудня 2001 р. № 2905-III, від 7 березня 2002 р.

- № 3116-III, від 26 грудня 2002 р. № 380-IV, від 2 жовтня 2003 р. № 1211-IV // Урядовий кур'єр. – 2003. – 5 листопада.
2. Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 818.
  3. Про затвердження Типового договору оренди землі: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 12 березня.
  4. Деякі питання оренди земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – 20 грудня.
  5. Земельний кодекс України. Коментар / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Одіссея, 2002. – 645 с.
  6. Кулинич П. Новий Земельний кодекс України: яким йому бути? / П. Кулинич // Право України. – 2000. – № 10. – С. 53.
  7. Шульга М. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – 224 с.

***Илькив Н. В. Государственное регулирование земельных арендных отношений***

*Рассматриваются характерные черты договора аренды земельного участка. Доказывается, что целью государственного регулирования земельных арендных отношений является сочетание публично-правовых и частных правовых интересов.*

*Ключевые слова: государственное регулирование, договор аренды земельного участка.*

***Ilkiv N. V. Government Control of the Landed Leasings Relations.***

*The personal touches of lease contract of land plot are examined. It will be that the purpose of government control of the landed leasings relations is combination in public legal and privately legal interests.*

*Keywords: government control, lease contract of land plot.*