

С. І. ХОМ'ЯЧЕНКО

Світлана Іванівна Хом'яченко, кандидат юридичних наук, доцент Юридичного інституту «ІПКП» Національного авіаційного університету

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Проблема регулювання земельного обігу протягом останніх років є досить актуальною, тому в земельно-правовій науці їй приділено велику увагу. Однак до цього часу в чинному законодавстві України не розкривається юридична сутність поняття «обіг земельних ділянок».

З огляду на сказане вище, виникає потреба в аналізі проведених досліджень зазначеної проблематики, виявлення нечітких або спірних положень в опублікованих результатах цих досліджень, формулювання сутнісних правових ознак обігу земельних ділянок.

Земельний кодекс України, що набув чинності 1 січня 2002 р., не містить спеціального розділу про обіг земельних ділянок. Проте це не означав, що земельне законодавство не регулює згадане коло відносин. У Земельному кодексі міститься низка норм, що становлять загальні засади обігу земельних ділянок: встановлюються певні вимоги до оборотоздатності і відповідно до обігу земель, передбачено критерії вилучення з обігу і обмеження в обороті земельних ділянок. Земля є особливим природним ресурсом. Г. Б. Чубуков вважає характерними рисами землі як природного ресурсу її незмінність, обмеженість за територією (розмірами), локальність за місцем розташування і неру-хомість¹. Земельну ділянку як природний об'єкт не можна перемістити з одного місця в інше, незалежно від зміни власників, володільців, користувачів, орендарів.

На думку М. О. Сиродоева, земля має такі унікальні властивості як «непереміщеність, незнищеність, невідтворюваність. Вона дійсно нерухома за своєю природою»². Саме тому юридична конструкція «нерухоме майно», яка вживається в законодавстві України та інших країн з ринковою економікою, базується на цій особливості землі. З огляду на це неможливість переміщення землі обумовлює правовий режим земельних ділянок як системоутворюючого елемента поняття нерухомого майна. Відповідно до ст. 181 ЦК України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Незмінність місця розташування земельної ділянки визначає також специфіку обігу земельних

ділянок як об'єкта нерухомого майна. На відміну від обігу рухомих речей, за якого відбувається їх переміщення, при обігу земельних ділянок їх переміщення не відбувається. Необхідно зауважити, що особливості обігу земельних ділянок обумовлені специфікою землі як природного об'єкта і публічним характером регулювання земельних відносин, що знайшло відображення в Конституції України: «земля є об'єктом права власності Українського народу» (ст. 13); «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (ст. 14). Межі здійснення власником землі своїх повноважень встановлені у статті 41 ч. 7 Конституції України і ч. 5 ст. 319 Цивільного кодексу України «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». Отже, специфіка земельних ділянок, як об'єктів обігу, є об'єктивною основою для встановлення спеціальних правил земельного обігу.

Залишається предметом дискусій проблема визначення поняття земельного обігу. У науковій літературі (як в юридичній, так і в економічній) здійснюються спроби дати визначення земельного обігу. Висловлено різні точки зору з приводу співвідношення понять «земельний обіг» і «земельний ринок».

Так, економіст Е.Н. Крилатих запропонувала юридичне визначення ринку землі, що, на її думку, являє собою частину земельного обороту як системи встановлення, зміни та припинення прав на земельні ділянки, які відбуваються на підставі юридично оформленого договору й опосередковується грошовим чи натуральним платежем. Вказаний автор відносить до «ринкових» не всі види договорів, а лише купівлю-продаж земельних ділянок, передачу землі в оренду, іпотеку, а також викуп земельних ділянок для державних та суспільних потреб³.

Інші вчені-правознавці - Г. А. Волков, О. К. Голиченков та О. М. Козир - вважають, що поняття «ринку землі» та поняття «оборот землі», які в літературі часто ототожнюються, є різними за змістом. На їхню думку, поняття «ринок земель» є ширшим і охоплює як систему правочинів щодо земельних ділянок, так і систему, що забезпечує механізм та інфраструктуру їх реалізації⁴.

Проте відомий юрист-земельник І. О. Іконицька висловила протилежну думку. Вона зазначає, що поняття «земельний оборот» за своїм змістом є ширшим від поняття «ринок земель», оскільки земельний оборот може бути ринковим та неринковим. Як зауважує І.О. Іконицька, неринковий земельний оборот має місце за умов виключної державної власності на землю, коли надання та вилучення земельних ділянок здійснюється виключно на підставі адміністративних актів органів влади⁵.

Загалом такої ж позиції дотримується і Н. А. Сиродоев, вказуючи, що ринок землі, як і ринки інших товарів, є сферою торгівлі, де панують попит і пропозиція. Тому, на його думку, перехід права власності на земельні ділянки на підставі таких правочинів, як дарування, заповіт тощо жодним чином не стосується ринку землі⁶.

С.І. Герасин пропонує визначення земельного обороту як здійснюваного відповідно до цивільного законодавства й особливостей, передбачених земельним законодавством, переходу права власності, інших прав на земельні ділянки та прав на частки у праві спільної власності на земельні ділянки на підставі цивільних правочинів, а також цивільних засобів, що допускаються земельним законодавством⁷.

Це твердження поділяє К. Пейчев, який вважає, що під поняттям «оборот землі» доцільно розуміти саме цивільний оборот, який опосередковує перехід прав на землю до інших осіб різними способами. До них він відносить: перехід прав на землю на підставі таких угод, як купівля-продаж, міна, дарування, застава тощо та на підставі адміністративних актів з передачі права власності на землю; перехід прав у порядку універсального правонаступництва при реорганізації юридичної особи; перехід прав у порядку сингулярного правонаступництва, прикладом якого є оренда⁸.

Під обігом землі розуміють сукупність угод із землею (земельними ділянками, частиною земельної ділянки, правом на земельну частку (пай), правами на землю)⁹.

В. В. Носик звертає увагу на те, що в юридичному значенні поняття «обіг земельних ділянок» є тотожним поняттю «перехід прав на земельні ділянки». На його думку, обіг земельних ділянок

(перехід прав на земельні ділянки) - це врегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають між відповідними суб'єктами у процесі переходу прав на земельні ділянки з підстав і в порядку, передбачених законом, договором, рішенням суду¹⁰.

На думку П. Ф. Кулинича, під обігом земельних ділянок слід розуміти перехід від однієї особи до іншої правомірності розпорядження (у складі права власності) або права володіння земельною ділянкою. Термін «обіг земельної ділянки» є юридичною категорією (юридичною абстракцією), якою позначається сукупність врегульованих правом суспільних відносин, у рамках яких відбувається перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої¹¹.

Отже, можна стверджувати, що нині немає єдиної точки зору на те, чи є земельним оборотом: 1) тільки оплатний перехід землі від одних осіб до інших або також безвідплатний перехід; 2) перехід землі від одних осіб до інших тільки в приватноправовому порядку або також у публічно-правовому порядку; 3) перехід виключно шляхом здійснення правочинів або також іншими цивільно-правовими способами; 4) перехід тільки права власності на земельну ділянку або перехід інших прав на земельні ділянки.

Потрібно врахувати й таку особливість земельного обігу, що правочини і перехід прав на земельні ділянки підлягають державній реєстрації, оскільки земельні ділянки є нерухомим майном.

З урахуванням викладеного вище, ми можемо сформулювати наступне визначення обігу земельних ділянок - це сукупність врегульованих правом суспільних відносин, у рамках яких відбувається перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої з підстав і в порядку, передбачених законом.

Обіг земельних ділянок відбувається відповідно до вимог чинного законодавства України та на підставі певних юридичних фактів. Юридичними фактами, з якими закон пов'язує перехід прав на землю, є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судові рішення, правочини. Залежно від характеру законодавства, яке регулює обіг земельних ділянок, та юридичних фактів, на підставі яких відбувається перехід прав на земельні ділянки, розрізняють адміністративний (позаринковий), ринковий, цивільний обіг земельних ділянок.

Адміністративний обіг земельних ділянок передбачає перехід прав на земельні ділянки на підставі рішення органів влади відповідно до їх компетенції, визначеної законом.

Адміністративний обіг землі мав місце в нашій країні у період, коли земля була виключена з цивільного обігу і оголошена винятково власністю держави. Володіння землею здійснювалося тільки на праві користування, внаслідок чого земельні відносини втратили товарно-грошовий характер, аж до початку 1992 р. зводилися до адміністративної процедури розподілу і перерозподілу земель. В умовах адміністративного обігу земельних ділянок права на них могли переходити від однієї особи до іншої виключно на підставі адміністративних рішень відповідних органів влади.

Безумовно, адміністративний обіг земельних ділянок може існувати не лише за умов земельно-правового режиму виключної власності на землю. Адже його можна успішно застосовувати в умовах приватизації землі та повноцінного функціонування інституту права приватної власності на землю.

Передумовою застосування адміністративного обігу земельних ділянок як способу забезпечення переходу прав на них є наявність у країні певної кількості земель, які перебувають у державній або комунальній власності та призначені для надання у користування відповідно державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям для певних державних та громадських потреб. Зокрема, згідно зі ст. 84 Земельного кодексу України до земель державної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, належать: а) землі атомної енергетики та космічної системи; б) землі під державними залізницями, об'єктами державної власності і повітряного і трубопровідного транспорту; в) землі оборони; г) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених

цим Кодексом; д) землі водного фонду, крім випадків визначених цим Кодексом; е) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; є) земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; ж) земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; з) земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної і комунальної форми власності.

Перелік земель комунальної власності, які не можуть бути передані у приватну власність, визначені у ст. 83 Земельного кодексу України. До них належать: а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом; д) землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом; е) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Наведені земельні ділянки надаються державним та комунальним юридичним особам у постійне користування, згідно із ст. 92 Земельного кодексу України. Не дивлячись на передбачену законом заборону на передання зазначених земель державної та комунальної власності у приватну власність, вони можуть переходити з користування однієї державної чи комунальної юридичної особи у користування іншої юридичної особи такої самої форми власності на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що адміністративний обіг земельних ділянок має місце у випадках безплатної приватизації земельних ділянок громадянами України. Переважна більшість приватизованих громадянами земельних ділянок протягом 1991-2001 рр. була передана їм у приватну власність безкоштовно. Так, у ст. 121 Земельного Кодексу передбачено, що громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у таких розмірах: а) для ведення фермерського господарства - у розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство; б) для ведення особистого селянського господарства - не більше 2,0 гектара; в) для ведення садівництва - не більше 0,12 гектара; г) для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах - не більше 0,25 гектара, в селищах - не більше 0,15 гектара, у містах - не більше 0,10 гектара; д) для індивідуального дачного будівництва - не більше 0,10 гектара, е) для будівництва індивідуальних гаражів - не більше 0,01 гектара. Безплатна передача земельних ділянок державної та комунальної власності у приватну власність громадян України здійснюється на підставі адміністративно-правового рішення відповідного органу влади - районної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації або сільської, селищної, міської ради за місцем знаходження земельної ділянки (ст. 118 ЗК України). При цьому громадянам можуть передаватися безплатно у власність не тільки земельні ділянки, які вже знаходяться в їх постійному користуванні, а й нові земельні ділянки із земель запасу або резервного фонду.

Обіг земельних ділянок, який здійснюється на основі ринкових механізмів регулювання земельних відносин, що закріплені в законодавстві, вважається ринковим. Звичайно ж, він відрізняється від адміністративного.

Як відомо, у законодавстві країн з ринковою економікою розрізняють поняття «цивільний або цивільно-правовий обіг земельних ділянок» та поняття «ринковий обіг земельних ділянок».

Цивільно-правовий обіг земельних ділянок здійснюється на підставі різних видів цивільно-правових угод: купівлі-продажу, міни, дарування, оренди, передачі землі у спадщину тощо¹². Водночас, більшість з таких угод не є ринковими у вузькому розумінні цього слова. Цивільно-правові угоди, які передбачають перехід прав на землю від однієї особи до іншої на основі співвідношення попиту та пропозиції земельних ділянок, є ринковими. Таким чином, ринкова ціна на земельні ділянки формується на основі угод купівлі-продажу їх. Стимулювання саме ринкового обігу земельних ділянок є пріоритетним завданням держави, економіка якої базується на засадах ринкових відносин, зацікавленою у формуванні реальних цін на такий ресурс як земля.

Таким чином, ринковий обіг земельних ділянок може відбуватися на основі двох видів цивільно-правових угод: договору купівлі-продажу земельних ділянок та договору оренди земельних ділянок. Договір купівлі-продажу земель слугує основою для переходу права власності на земельні ділянки, договір оренди землі - переходу права користування на земельні ділянки. Зазначені цивільно-правові договори забезпечують функціонування двох відносно самостійних сегментів земельного ринку: ринку земельних ділянок (для набуття їх у власність) та ринку оренди земель (для набуття їх у тимчасове платне користування). Відповідно перший - визначає рівень цін на земельні ділянки, що відчужуються, а другий - рівень орендної плати за земельні ділянки, що передаються в оренду.

Зрозуміло, що формування ринкових цін на землю, які потім застосовуватимуться і для регулювання неринкового обігу земельних ділянок (визначення експертної оцінки земельних ділянок, сплата державного мита тощо), відбуватиметься на основі співвідношення пропозиції та попиту на ці ділянки.

Потрібно зазначити, що ринковий обіг земельних ділянок відбувається на основі двох видів цивільних правочинів - договорів купівлі-продажу та оренди земельних ділянок. Всі інші види цивільно-правових угод, на основі яких відбувається перехід права власності на земельні ділянки від однієї особи до іншої, є угодами, на підставі яких відбувається цивільно-правовий обіг земельних ділянок. До них належать угоди міни, дарування, довічного утримання, а також угоди, які можуть мати своїм результатом перехід права власності на земельну ділянку, - передача землі у спадщину чи заставу.

З урахуванням наведених вище міркувань слід зробити висновок, що методологічною основою для поняття та суті ринку земель є поняття земельного обігу як здійснюваного на основі норм чинного законодавства переходу прав на земельні ділянки від одних осіб, включаючи й приватних, до інших. У рамках земельного обігу доречно виділяти адміністративний обіг земельних ділянок, цивільно-правовий обіг земельних ділянок, а також ринковий обіг земельних ділянок, який передбачає собою перехід прав на землю від однієї особи до іншої на основі системи цивільних правочинів, обов'язковою складовою яких є договір купівлі-продажу.

¹ Чубуков Г. В. Земельная недвижимость в системе Российского права // Государство и право. - 1995-№9. - С. 44.

² Сыродоев Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право.- 1998-№8.-С. 92.

³ Крылатых Э. Становление и развитие системы регулирования земельных отношений // Проблемы прогнозирования. - 1997. - № 1. - С. 35.

⁴ Волков Г. А., Голицынов А. К., Козырь О. М. Развитие рынка земли: правовой аспект // Государство и право. - 1998. - № 2. - С. 50.

⁵ Иконникова И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. - М., 1999.-С. 75.

⁶ Сыродоев Н. А. Правовое регулирование оборота земельных участков // Государство и право. -1999. -№ 9. -С. 42.

⁷ Герасим С. И. Правовые основы оборота земель, используемых в сельскохозяйственном производстве: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2000. - С. 10.

⁸ Пейчев К. Правові проблеми визначення поняття відчуження земельних ділянок // Підприємництво, господарств і право. - 2004. - № 12. - С. 48.

⁹ *Шеремет А.П.* Земельне право України: підручник. Чернівці: ТОВ «Видавництво «Наші книги», 2008.-С. 134.

¹⁰ *Носик В.В.* Правові питання ринкового обігу земельних ділянок // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: збірник тез доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. - С 53.

¹¹ Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. зак. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. - К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. - С. 328.

¹² *Кулинич П.Ф.* Проблеми правового регулювання земельного ринку в аграрній сфері // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: Монографія / Кол. авторів; За ред. В.І. Семчика. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - С. 149.

Отримано 18.02.2009

Резюме

Стаття посвятається актуальним вопросам формування в Україні правових основ ринкового оборота земельних участків, то єсть оборота, который базується на основі соотношения предложения и спроса на земельные участки.

Summary

This article is devoted to topical issues shaping the legal framework in Ukraine the market of land, that is, traffic which is based on the ration of supply and demand for land.