

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ СУЧАСНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Реалізація земельної реформи в Україні й пов'язана з нею трансформація земельних відносин обумовили суттєві зміни їх змісту й характеру, що потребує нових підходів до регулювання сучасних земельних відносин. Ідеться, зокрема, про забезпечення оптимального співвідношення публічно-правових і приватно-правових засад як специфічних засобів впливу на учасників земельних відносин.

Проблеми такого співвідношення підходів до регламентації суспільних відносин останнім часом суттєво актуалізуються у зв'язку з переходом економіки країни до ринкових відносин, зменшенням питомої ваги планово-адміністративних засад в економіці країни, розширенням договірної форми використання природних ресурсів, закріпленням рівноправних форм власності на окремі природні ресурси та ін.

У сфері правового регулювання земельних відносин на сучасному етапі взаємодія публічно-правових і приватно-правових способів впливу на учасників земельних відносин має як практичне, так і теоретичне, концептуальне значення.

Земельно-правова література сьогодення з приводу співвідношення публічного і приватного в земельному праві містить різні точки зору, часто навіть протилежні. Віддаючи перевагу в одних випадках публічно-правовим засадам, в інших – приватно-правовим, науковці при цьому наводять різні аргументи.

Безперечно, що з радянських часів в умовах виключного права державної власності на землю, коли земельні ділянки надавалися підприємствам, організаціям, установам і громадянам на підставі адміністративно-правового акта лише в користування (постійне або тимчасове), питання щодо приватно-правового підходу до регулювання земельних відносин взагалі не виникало. Усталеною вважалася позиція, коли земельне право розглядалося виключно як його публічна галузь. Окремі положення, які стосувалися договірної оформлення використання громадянами земельних ділянок під житлову забудову в населених пунктах, становили виняток із загального правила. У складі публічно-правових засад регламентації земельних відносин на той час чільне місце займали правові приписи, які регулювали відносини права власності на землю у сфері державного управління земельним фондом, охорони земель тощо.

У сучасному земельному праві України теж зосереджено значну питому вагу права як-то: публічного; державне управління використанням та охороною земель, державна й комунальна власність на землю, постійне користування землею, охорона земель, державний земельний кадастр та ін. Крім того, земельному праву притаманні такі публічно-правові засади, що стосуються встановлення державою цільового призначення й категорій земель, державного земельного контролю, земельного кадастру, моніторингу земель тощо.

Важливо наголосити, що визначальне, передовсім публічно-правове значення для земельного права мають відповідні положення Конституції України. Так, конституційна норма (ст. 14), що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, безперечно, за своїм змістом і характером є публічно-правовою. З урахуванням того, що вона знайшла своє текстуальне відбиття і в ст. 1 Земельного кодексу України, можна стверджувати, що конституційно-правовий припис безпосередньо імплементовано в земельне законодавство. Є й інші приклади логічної трансформації конституційно-правових норм у галузеве законодавство, причому за своєю сутністю вони можуть бути не тільки публічно-правовими, а й приватно-правовими.

Слід зазначити, що права регламентація земельних відносин не вичерпується лише публічно-правовими приписами. Для земельного права України характерною є також наявність і приватно-правових інститутів. Ідеться про регулювання приватної власності на землю, орендних та інших договірних відносин, відносин добросусідства та ін. Як бачимо, характерна особливість сучасних земельних відносин полягає в тому, що вони регулюються одночасно з урахуванням і публічного, і приватного підходів.

Поділ галузей і методів вітчизняного права на публічні і приватні має досить умовний характер. Наприклад, у цивільному праві теж чимало імперативних приписів, хоча ця галузь і є суто приватною. У той же час зараз у земельному праві, яке раніше традиційно поєднувалося з публічним, активно розвиваються підприємницькі, ринкові, договірні відносини, засновані на різноманітних формах державного втручання. Можна вважати, що, з одного боку, земельні відносини, маючи соціальну, демократичну спрямованість, тяжіють до публічних форм впливу, а з другого – земельне право одночасно припускає й приватно-правові методи. На сьогодні практичного значення набуває проблема розмежування і взаємодії земельного й цивільного права і законодавства України щодо регулювання земельних відносин, тим більше з огляду на те, що в низці статей Земельного кодексу одночасно передбачено, приміром, недопустимість приватизації окремих земель і в той же час можливість укладення цивільно-правових договорів та інших правочинів стосовно землі.

Концептуальними положеннями Цивільного кодексу України, які безпосередньо стосуються земельних відносин, треба вважати його статті, що визначають власнісний стан земель, можливість участі земельних ділянок у ринковому обороті тощо. Так, ст. 181 ЦК до нерухомих речей (нерухомості) відносить земельні ділянки. Право власності на землю (земельну ділянку) врегульовано приписами, зосередженими у гл. 27 цього Кодексу. Праву користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб і забудови присвячені відповідно статті 33 і 34.

Існують і більш загальні норми Цивільного кодексу, що впливають на регламентацію відносин щодо охорони й використання земель. У ст. 11 ЦК “Підстави виникнення цивільних прав і обов'язків” передбачається, що у випадках, установлених актами цивільного законодавства, цивільні права й обов'язки можуть виникати з рішення суду, яке може бути винесено судом, наприклад, при оскарженні підсумків конкурсу чи аукціону земельних ділянок. Про що йдеться і в ст. 135 Земельного кодексу України.

Відмежування на початку ХХІ ст. земельного права від цивільного, розвиток його соціального призначення й підвищення ролі в суспільстві дало поштовх до набуття ним специфічних рис, які віддзеркалюються як на його формуванні, так і на про-

цесуальних формах реалізації. Пріоритетність земельних норм перед цивільно-правовими стосовно регламентування земельних відносин визнається й Цивільним кодексом України. Так, у його ст. 9 передбачено, що положення ЦК застосовуються до врегулювання відносин, що виникають у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства.

Розмежування публічно-правових і приватно-правових засобів регулювання земельних відносин безпосередньо пов'язано з формуванням концепції співвідношення земельного і цивільного законодавства, яке має бути оптимальним і відбивати об'єктивні соціально-економічні умови.

Викладене може бути проілюстровано на прикладі, пов'язаному з набуттям права власності на земельні ділянки за цивільно-правовими угодами. Чинний Земельний кодекс України прямо передбачає можливість купівлі-продажу земельних ділянок. Наприклад, ст. 130 ЗК, визначаючи вичерпне коло потенційних покупців земель сільськогосподарського призначення для ведіння товарного сільськогосподарського виробництва, закладає правові підвалини для відчуження відповідних земельних ділянок шляхом укладення договору їх купівлі-продажу. Як підставу набуття права власності на земельні ділянки ст. 131 ЗК України називає цивільно-правові угоди, як-то: міна, рента, дарування, успадкування та ін. Даною нормою також передбачено, що укладення названих правочинів здійснюється згідно з Цивільним кодексом з урахуванням вимог Земельного кодексу України.

Як бачимо, залучення цивільно-правових норм до регламентації земельних відносин свідчить, що в зазначену сферу впроваджуються приватно-правові засади. У той же час варто підкреслити, що відчуження земельних ділянок за цивільно-правовими угодами здійснюється в межах ринку земель, який знаходиться в стадії формування й легалізація якого пов'язана з прийняттям Закону України "Про ринок земель". У правовій літературі ринок земель визначають як урегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають у процесі дотримання органами державної влади й органами місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу, а також набуття й реалізації фізичними та юридичними особами й державою гарантованого Конституцією України суб'єктивного права власності та інших прав на земельні ділянки, формування й функціонування інфраструктури ринку землі, державного й самоврядного його регламентування на національному, регіональному й місцевому рівнях, забезпечення захисту прав учасників цього ринку [3, с. 303].

Аналіз відповідних правових приписів щодо укладення цивільно-правових правочинів про відчуження земельних ділянок свідчить, що їх регламентація характеризується не тільки приватно-правовим, а й публічно-правовим підходом. Це стосується, зокрема, форми, змісту й порядку укладення відповідних цивільно-правових угод, яким притаманна своя специфіка. Наприклад, особливості набуття за цивільно-правовими угодами окремих земельних ділянок полягають у тому, що останні можуть відчужуватися виключно за договорами купівлі-продажу. Це стосується передовсім земельних ділянок державної й комунальної власності, щодо яких, як слушно зазначає А.М. Мірошниченко, законодавство не передбачає можливості їх відчуження за іншими правочинами [2, с. 145]. Не випадково угоди із земельними ділянками, що перебувають у державній або комунальній власності, у правовій доктрині іноді називають публічно-правовими [1, с. 11].

Правознавці публічно-правовий договір визначають як правовий акт-угоду організаційно-регулюючого характеру, за яким одна сторона бере на себе певні обов'язки, визначені угодою, а інша сторона (суб'єкт публічного права) зобов'язується реалізувати в інтересах контрагента відповідні публічні повноваження в межах своєї компетенції або передати (делегувати) право на їх здійснення [4, с. 22].

Між тим не варто ігнорувати триєдиний характер землі, відображений у ст. 5 Земельного кодексу України як самостійний принцип земельного законодавства. Земля – це перш за все основа життя й діяльності людини, природний об'єкт, важливий складник природи. Земельний кодекс України й видані на його підставі акти земельного законодавства ґрунтуються на врахуванні ролі землі як засобу виробництва в сільському й лісовому господарстві, а також основи здійснення господарської та іншої діяльності на території України.

У той же час земельна ділянка – це нерухоме майно, місце розташування інших об'єктів нерухомості, об'єкт права власності та інших прав, у тому числі й речових. Саме у зв'язку з цим у правовій регламентації суспільних відносин щодо землі і земельних ділянок своєрідно поєднуються публічно-правові, екологічні і приватно-правові, цивільні засоби впливу.

Пріоритет земельного права перед цивільним поєднання публічних і приватних засобів впливу на учасників земельних відносин має бути зафіксованим земельним законодавством України, як це зроблено, наприклад, в Російській Федерації. Так, відповідно до п.3 ст.3 ЗК РФ майнові відносини щодо володіння користування і розпорядження земельними ділянками, а також по укладенню угод з ними регулюється цивільним законодавством, якщо інше не передбачено земельним, лісовим, водним законодавствами, законодавством про надра, про охорону навколишнього середовища, спеціальними федеральними законами.

Список літератури: 1. Козырь О.М. Особенности регулирования сделок с землей земельным законодательством // Эколог. право. – 2003. – № 4. – С. 7-16. 2. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Навч. посіб. – К.: Ін-т закон-ва Верхов. Ради України, 2007. – 432 с. 3. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К.: Юрінком Інтер. – 2006. – 354 с. 4. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в природопользовании // Эколог. право. – 2003. – № 4. – С. 17-24.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.