

М. Шумьга, професор НЮА України

Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи

Прийняття та введення в дію Земельного та Цивільного кодексів України (далі — відповідно ЗК і ЦК), норми яких одночасно регламентують відносини власності на землю та цивільний оборот окремих земельних ділянок, роблять актуальним питання про співвідношення відповідних земельно-правових і цивільно-правових приписів.

Відомо, що в умовах виключної державної власності на землю земельні відносини регулювалися переважно імперативним методом, який був пов'язаний головним чином з розпорядженням і управлінням землею уповноваженими на те органами держави. Головною особливістю земельних відносин, яка на той час визначала специфіку імперативного методу правового регулювання, виступала владність, що базувалася на виключній державній власності на землю в СРСР. Правове регулювання зазначених відносин здійснювалося на владно-імперативній основі.

Владність у сфері регулювання земельних відносин полягала в поєднанні правомочностей радянської держави як виключного власника землі з її правомочностями як суверена, який користувався правом територіального верховенства і політичного панування на землі в межах державних кордонів.

Задля справедливості необхідно відмітити, що імперативному методу в зазначеній сфері протистояв метод рівності і автономії суб'єктів земельних прав. Відомо, що поряд з владними відносинами, що притаманні державній власності на землю і нерозривно пов'язані з розпорядженням і управлінням нею, важливого значення набувала самостійна сфера — землекористування. Всі землекористувачі, які використовували землю в тих чи інших

цільях, згідно із законом були рівні і у відносинах між собою користувалися певною автономією. Земельні відносини характеризувалися також тим, що радянська держава як власник землі виступала їх обов'язковим суб'єктом. Для держави як учасника земельних відносин теж були обов'язковими всі вимоги закону.

За радянським земельним законодавством землекористувачі володіли рівними і всіма необхідними правами по забезпеченню раціонального, найбільш продуктивного використання землі саме для тих цілей, для яких відповідні земельні ділянки надавалися в користування. На всіх землекористувачів однаковою мірою покладалися обов'язки щодо охорони земель.

Сутність цієї концепції полягала в тому, що радянська держава, будучи виключним власником землі та використовуючи імперативний метод в земельно-правових приписах, по-перше, визначала систему і компетенцію державних органів (як СРСР, так і союзних республік), які здійснювали правомочності щодо розпорядження і державного управління землею. По-друге, держава встановлювала і закріплювала правовий режим окремих категорій земель та залежно від їх основного цільового призначення визначала правову класифікацію цих земель. По-третє, держава як власник землі визначала загальний порядок використання окремих категорій земель землекористувачами, а також обсяг прав та обов'язків цих суб'єктів щодо використання за цільовим призначенням наданих земельних ділянок.

Як бачимо, в системі радянського права земельно-правові приписи в умовах виключного права державної власності на землю являли собою право публічне.

В сучасних умовах у зв'язку із відмовою на законодавчому рівні від виключного права державної власності на землю та закріпленням багатосуб'єктності права власності на цей об'єкт природи, введенням приватної власності на землю, оголошенням землі нерухомістю і включенням певних земельних ділянок у ринковий оборот, в регулювання земельних відносин упроваджуються приватноправові елементи. Йдеться, зокрема, про правочини із земельними ділянками та права на них. Зазначені приватноправові елементи «не вписуються» у земельне право у його попередньому розумінні.

Із введенням в дію ЗК певна частина земель (точніше, земельних ділянок) стала об'єктом цивільного обороту. Разом з тим земельні ділянки, включені до цивільного обороту, залишаються

унікальним природним об'єктом, відмінним від усіх інших об'єктів (у тому числі й інших різновидів нерухомості). Правовий статус земельних ділянок, які стали об'єктом цивільного обороту, визначається і власне земельним законодавством, яке враховує специфіку землі як домінуючого елемента екологічної системи.

Отже, земельна ділянка як майновий і природний об'єкт знаходиться у «віданні» двох галузей права: земельного і цивільного, норми яких часто стикуються між собою. Ця обставина підкреслюється в літературі¹. З урахуванням того, що зазначені галузі права відрізняються одна від одної методом правового регулювання, виникає проблема співвідношення нормативних приписів цих галузей права при визначенні правового статусу земельної ділянки як об'єкта прав.

Питання щодо співвідношення земельного і цивільного законодавства при регулюванні суспільних земельних відносин не нове. Воно тією чи іншою мірою досліджувалося в науковій літературі². До певного часу це питання не викликало непорозуміння та серйозних суперечностей між представниками земельного і цивільного права. Законодавець займав чітку і однозначну позицію щодо роздільної правової регламентації земельних і цивільних відносин. Так, ст. 2 ЦК України (1964 р.) прямо передбачала, що земельні відносини регулюються земельним законодавством, тобто цей Закон фактично «виводив» земельні відносини із сфери дії цивільного права.

Самостійність існування галузі земельного права у системі радянського права не викликала сумнівів. У науковій літературі того періоду було викладено узагальнюючу і пануючу на той час позицію, сутність якої зводилась до такого. Націоналізація всієї землі в країні визначила виключний характер власності держави на землю, спонукала до виділення земельної власності і всієї сукупності пов'язаних з нею суспільних відносин в їх особливий вид —

¹ Див., напр.: *Адыханов Ф. Х.* Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. — 2001. — № 1. — С. 32.

² Див., напр.: *Краснов Н. И.* О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. — 1994. — № 7; *Жариков Ю. Г.* Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Там само. — 1996. — № 2; *Минина Е. Л.* О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе // Там само. — 1997. — № 3 и др.

земельні відносини, які вимагали спеціального правового регулювання. Тим самим було обумовлено відокремлення в системі радянського права сукупності норм, що регулюють земельні відносини, тобто земельного права¹.

Як бачимо, в основу виділення земельного права як самостійної галузі було покладено форму власності на землю, а не специфічну сферу суспільних відносин як предмет правового регулювання. Якщо враховувати викладений підхід, то з відмовою від виключної державної власності на землю і включенням певної частини землі в цивільний оборот усувається і підгрунття для існування земельного права як самостійної галузі.

Саме такого висновку дійшов В. Дозорцев, на думку якого з розпадом земельних відносин на відносини, які регулюються цивільним і адміністративним правом, підстави для визнання земельного права самостійною галуззю зникають. Він вважає, що земля потрапила до сфери дії цивільного права і є об'єктом економічного обороту². Аналогічну позицію займають і автори підручників з цивільного права³. Навряд чи є достатні підстави для таких висновків. Розглянемо це питання більш докладно.

Предметом регулювання земельного права виступають вольові суспільні відносини, об'єктом яких є земля. Вона як складова частина біосфери включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов'язані між собою і забезпечують належне існування флори і фауни та життєдіяльність людини. У процесі взаємодії людини із землею остання виконує різні функції: екологічну, соціальну, політичну, економічну та ін. Правова регламентація суспільних відносин, пов'язаних з виконанням землею зазначених функцій, здійснюється нормами різних галузей законодавства.

Земельно-правовими приписами регулюються суспільні відносини щодо землі, яка використовується як головний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві, як територіальний базис, місце розташування населених пунктів, різних об'єктів

¹ Див.: Общая теория советского земельного права. — М., 1983. — С. 3.

² Див.: Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 26.

³ Див.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е. А. Суханова. — М., — 1994. — Т.1. — С. 18—19; Цивільне право України: Підручник: У 2 кн. / О. В. Дзера (керівник авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін.; За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. — К., 2002. — С. 17.

виробничого, культурно-побутового та іншого характеру. Крім того, вони регулюють і відносини щодо землі як природного об'єкта, який функціонує незалежно від волі і свідомості людини і потребує належної охорони.

Згідно зі ст. 3 ЗК України земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Земельні ж відносини, що виникають при використанні інших природних ресурсів (надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря), регулюються ЗК, відповідними нормативно-правовими актами про природні ресурси, якщо вони не суперечать цьому Кодексу.

ЗК містить також спеціальну главу 20, в якій акумульовано правові приписи, присвячені придбанню земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод. Норми цієї глави регулюють процедуру купівлі-продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянами та юридичними особами. В ст. 131 ЗК, яка входить до складу глави 20, зазначається, що громадяни та юридичні особи України, а також територіальні громади та держава мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод. При цьому даною нормою передбачено, що укладення таких угод здійснюється відповідно до ЦК з урахуванням вимог ЗК.

Наявність закріплених у ЗК таких принципових положень свідчить про його пріоритет перед іншими джерелами щодо регулювання земельних відносин. Наявність такого пріоритету пов'язана з необхідністю державного регулювання в галузі використання та охорони земель. Це обґрунтовано підкреслюється в літературі¹.

Відповідно до ст. 9 ЦК його положення застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. Це означає, що при відсутності земельно-правових приписів, які б регулювали той чи інший аспект використання та охорони земель, відповідну прогалину заповнюють положення ЦК.

Відомо, що суспільні відносини, які виникають щодо речових прав на землю та пов'язані з оборотом земельних ділянок і прав на них, потребують комплексної правової регламентації. Вони не охоплюються нормами тільки однієї галузі права.

¹ Див.: *Титова Н.* Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти // *Право України.* — 2002. — № 4. — С. 70.

Загальний перелік речових прав міститься в ЦК (книга третя). Крім права власності, згідно зі ст. 395 ЦК до речових прав на чуже майно належать: право володіння; право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій). Цей перелік не є обмеженим. Законом можуть бути встановлені й інші речові права на чуже майно.

Якщо власність є загальним речовим правом як щодо землі, так і іншого майна, то всі інші речові права стосуються або тільки землі (емфітевзис, суперфіцій, сервітут), або тільки іншого майна, але не землі. Тим самим специфічні речові права на землю певним чином відокремлюються із загальних цивільно-правових положень про речові права. Намагання ж законодавця детально врегулювати в ЦК речові права на землю призводить до різного роду колізій. Наприклад, такий вид речових прав, як постійне (безстрокове) користування землею для сільськогосподарських потреб та для забудови, не поширюється на громадян та недержавні і некомунальні підприємства. Згідно з ст. 92 ЗК право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності.

Обов'язковість переоформлення до 1 січня 2005 р. громадянами та іншими названими суб'єктами, які в даний час здійснюють постійне землекористування, на власність чи оренду передбачено Перехідними положеннями ЗК. В той же час главами 33 і 34 ЦК здійснено спробу реанімувати ці види речових прав щодо цих суб'єктів.

Але найбільш суттєвим є те, що таким речовим правом на землю, як емфітевзис і суперфіцій, не відповідають передбачені цивільним законом положення про речові права на інше майно. Відомо, що специфіка емфітевзису і суперфіцію полягає саме у порядку їх виникнення та припинення, у правах і обов'язках землекористувачів та ін. Все це пов'язано з особливостями земельних, а не цивільних відносин як предмета правового регулювання.

Що ж стосується власності як головного речового права, то загальні положення про неї сформульовано в ЦК. Вони повною мірою поширюються і на земельну власність. Разом з тим відомо, що відносини власності регулюються не тільки виключно цивільним правом. По-перше, початкові положення про власність закріплено в Конституції України (проголошення приватної власності

на землю, визначення суб'єктного складу цього права власності та ін.). По-друге, захист права власності здійснюється нормами не тільки цивільного, а й адміністративного і кримінального права.

Специфіка ж права власності, наприклад, на землю як унікальний об'єкт віддзеркалюється в земельному законодавстві. Тут сфера регулювання суспільних земельних відносин достатньо розгалужена: це своєрідні підстави і порядок виникнення права власності на землю, права і обов'язки власників земельних ділянок, підстави і порядок припинення права власності, захист права власності тощо.

Характерною рисою відносин власності на землю є те, що обсяг прав у власника землі дещо інший (вужчий), ніж у власників іншого майна. Крім того, треба мати на увазі, що земля незалежно від її належності залишається національним багатством і при її використанні повинні враховуватися соціальні та суспільні інтереси.

Земля використовується для різноманітних потреб. Тому для власника земельної ділянки і землекористувача встановлюються різні обмеження публічно-правового характеру в інтересах держави, суспільства і окремих осіб. Щодо конкретної земельної ділянки можуть бути встановлені такі обтяження, як сервітути, що являють собою право обмеженого користування земельною ділянкою з боку третіх осіб (право проходу, проїзду тощо).

Специфіка права власності на землю достатньо суттєва за своїм характером і не може бути повністю відображена в ЦК. Своє закріплення вона має одержати в земельному законодавстві. Так, ЦК не визначає обсяг майна, яке може перебувати у власності суб'єкта. Стаття 325 ЦК лише допускає можливість обмеження розміру земельної ділянки, яка може перебувати у власності фізичної чи юридичної особи. Земельне ж законодавство чітко нормує розміри земельних ділянок, які можуть належати власникам. У цілому для майна не передбачено суворо цільове призначення. Для землі ж принцип цільового використання всіма суб'єктами є головним і визначальним. Крім того, земельне законодавство покладає спеціальні обов'язки на власників земельних ділянок щодо їх охорони, а також передбачає, що держава активно втручається в цю сферу суспільних відносин.

Звертає на себе увагу й така обставина. Значна кількість специфічних норм регулюють цивільний оборот земельних ділянок. У зв'язку з цим виникає проблема щодо належності відповідних правових приписів до сфери цивільного чи земельного права.

В літературі думки з цього приводу між цивілістами і представниками земельного права розходяться. Цивілісти вважають, що регулювання земельного обороту має повністю здійснюватися в рамках цивільного права. Представники ж земельного права часто взагалі відмежовуються від цивільного права, а іноді правочини із земельними ділянками називають навіть земельно-правовими¹.

При вирішенні цього питання доцільно брати до уваги таке.

Конституцією України (ст.ст. 13, 14, 41) та ЗК передбачено, що оборот земельних ділянок має здійснюватися у визначених законом правових формах. Важливе і самостійне місце серед цих форм посідають правочини. Цей термін вживається у ЦК і охоплює дії особи, спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

ЗК оперує терміном «угода», який вживається щодо набуття права власності на земельні ділянки чи право користування. Так, ст. 127 ЗК передбачає продаж земельних ділянок державної і комунальної власності шляхом укладення договору купівлі-продажу. Згідно з ст. 131 ЗК громадяни та юридичні особи України, а також територіальні громади та держава мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод.

Аналіз змісту цих та інших норм ЗК (наприклад, ст.ст. 120 і 142) дає підстави для висновку про те, що поняття «угоди», яке вживається в ЗК, тотожне поняттю «правочини».

Сторонами правочинів із земельними ділянками виступають не тільки громадяни і юридичні особи, а й держава, територіальні громади. Останні — в особі уповноважених державних органів і органів місцевого самоврядування. Зазначені органи здійснюють функції розпорядження державною і комунальною власністю на землю.

Особливості землі як об'єкта правочинів не можуть не впливати на умови правочину, права і обов'язки його сторін. Зміст правочинів щодо земельних ділянок та порядок їх укладення містяться головним чином у нормах глав 20 і 21 ЗК. Зазначені правочини за своїм характером є цивільно-правовими. У зв'язку з цим регламентація відносин, що виникають при укладенні та виконанні таких правочинів, повинна здійснюватися нормами цивільного законодавства. Однак за своєю юридичною природою

¹ Див.: *Ерофеев Б. В.* Земельное право России: Учебник. — М., 1999. — С. 210.

правочини щодо земельних ділянок мають не тільки цивільно-правовий, а й публічно-правовий характер. Це пов'язано з тим, що укладення і виконання правочинів щодо земельних ділянок опосередковано рішенням органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо визначення правового режиму земельної ділянки як предмета угоди. Відповідно до рішення названих органів конкретна земельна ділянка належить до певної категорії земель, встановлюється або змінюється її цільове призначення, затверджується проект відведення та визначення меж земельної ділянки на місцевості, здійснюється державна реєстрація прав на земельну ділянку тощо.

З урахуванням викладеного правове регулювання обороту земельних ділянок потребує комплексного підходу до застосування норм та методів не тільки приватноправового, а й публічно-правового характеру. При цьому треба мати на увазі, що правове забезпечення обороту земельних ділянок має здійснюватися з урахуванням того, що в цих випадках норми цивільного законодавства співвідносяться з нормами земельного законодавства як загальні і спеціальні. Як встановлено у п. 2 ст. 131 ЗК, укладення передбачених у п. 1 цієї статті угод щодо земельних ділянок здійснюється відповідно до ЦК з урахуванням вимог цього Кодексу. Такий підхід до розуміння юридичної природи правочинів щодо земельних ділянок дає змогу стверджувати, що ЦК не претендує на максимально повне регулювання правочинів із землею.

Найважливіші моменти, які стосуються обороту земельних ділянок, знаходяться за межами цивільного законодавства. Наприклад, не в цивільному, а в земельному законодавстві визначаються землі, повністю вилучені із цивільного обороту. Повний перелік земель, які можуть знаходитися тільки в державній або комунальній власності і не можуть передаватися у приватну власність, встановлено ст.ст. 83–84 ЗК.

Але і щодо земель, включених до цивільного обороту, в земельному законодавстві закріплено серйозні обмеження. Вони стосуються нормування земельних ділянок, які можуть бути зосереджені в однієї особи, збереження цільового призначення земельної ділянки при переході її внаслідок правочину до іншої особи. Земельне законодавство адресує низку вимог також до учасників угод. Наприклад, земельна ділянка сільськогосподарського призначення може бути передана в оренду лише тим особам, які визначені Законом України «Про оренду землі».

Отже, аналіз навіть цих двох напрямків (речові права і оборот земельних ділянок), де має місце взаємопроникнення цивільно-правових і земельно-правових норм, свідчить про те, що цивільне право не поглинуло земельне. Просто із введенням приватної власності на землю і включенням землі в цивільний оборот відповідні земельні відносини набули нових рис, стали багатшими та різноманітнішими. Але ці відносини в загальній сукупності земельних відносин у цілому мають відносно незначну питому вагу.

Земельне право регулює велику специфічну галузь суспільних відносин. У системі земельних відносин важливе місце посідають питання, пов'язані з порядком надання земель, оформленням прав на земельні ділянки, здійсненням контролю за використанням та охороною земель, проведенням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, охороною земель, розподілом земель за категоріями та ін.

Насамкінець можна констатувати, що правове регулювання земельних відносин не може бути повністю зосереджено в межах ЦК, оскільки це не тільки специфічна і широка сфера суспільних відносин, а й сфера публічного права. Об'єднуючим елементом цих відносин є те, що їх матеріальним об'єктом виступає земля. Вона може знаходитися у власності, користуванні, виступати об'єктом правочинів. Але в усіх випадках, навіть як об'єкт нерухомого майна, земля повністю не підпадає під цивільно-правове регулювання, завжди зберігає свою специфіку.

Надійшла до редколегії 10.01.04

В. Лозо, доцент НЮА України

Етапи розвитку правових основ екологічної стратегії Європейського Союзу

Екологічна проблема є найбільш гострою глобальною проблемою починаючи з ХХ ст. Вона актуальна для всього світу в цілому, різних регіонів планети і кожної окремої держави.

Найбільш інтенсивно національне і міжнародно-правове регулювання охорони довкілля здійснюється на європейському континенті. Найуспішніше екологічна проблема вирішується в умовах європейської інтеграції. І цей державно-правовий досвід