

УДК 349.41

Шаповалова О.І. –

к.ю.н. доц. кафедри цивільного та кримінального права і процесу
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

O.I. Shapovalova –

*candidate of juridical sciences, assistant professor,
assistant professor of civil and criminal law and criminal law
and procedure of the Law Faculty,
Black Sea National University named after Petro Mohyla
(10 68 Desantnikov Street, Nikolayev, Ukraine, 54003)*

Комплексний правовий підхід до земельної реформи

Розглянуто комплексний теоретичний підхід до правового режиму землі як об'єкту цивільних прав та об'єкту державного управління. Вказано, що при створенні ринку землі необхідно передбачити приватне правове регулювання та державне управління. Доведено, що законодавець має закріпити особливий правовий режим земельних ділянок як об'єктів цивільних прав.

Ключові слова: ринок землі, приватизація землі, земельна ділянка, земельний фонд, системна аграрна соціально-економічна політика держави.

Рассмотрен комплексный теоретический подход к правовому режиму земли в качестве объекта гражданских прав и в качестве объекта государственного управления. Указано, что при создании рынка нужно предусмотреть частное правовое регулирование и государственное управление. Доказано, что законодатель должен закрепить особый правовой режим земельных участков как объектов гражданских прав.

Ключевые слова: рынок земли, приватизация земли, земельный участок, земельный фонд, системная аграрная социально-экономическая политика государства.

O.I. Shapovalova A Comprehensive Legal Approach to Land Reform

The urgency of writing the article is conditioned by land reform in Ukraine. The land is a national wealth and a profit-making entity. According to the legislation of Ukraine, the land plot is the object of civil rights and the object of public administration of public social relations, which consist of the protection and use of land as a natural resource. When creating the land market, it is necessary to carry out private legal regulation and public administration. The state have to ensure the rational use and protection of the country's single land fund regardless of ownership. The legislator should enshrine the special legal regime of land plots as objects of civil rights. Land management and cadastral records are of an administrative and legal nature, the activity of these organizations is required for the land market. State and local management of this land fund should be aimed at ensuring the rational use and protection of the country's single land fund. Authorities are required to keep records and control of land boundaries. Special legal regulation is required if the subject of sale is the soil layer of the site. Certain parcels of land may be withdrawn or restricted. There are problems when the land is connected with real estate or moving things. It is necessary to carefully distinguish the right to the land from the right to the subsoil. The state should control the targeted use of the land, as there are limited natural resources.

Land ownership has a social function. Agriculture meets the important needs of society. The balance of interests of the owner and the society must be reached. Land legislation must be comprehensive, public and private.

The International Monetary Fund is a creditor of Ukraine and is pushing for Ukraine to make Ukrainian land an object of sale. Politicians believe that this will make Ukraine a third world country. The primary task of the legislator is to create a systematic agrarian socio-economic policy of the state, approved in a national referendum.

Keywords: *land market, land privatization, land plot, land fund, systemic agrarian socio-economic policy of the state.*

Постановка проблеми. Україна має унікальні за структурою та найбільші запаси чорноземів, а це один із найпривабливіших об'єктів для отримання прибутків. Але земельні відносини є проблемними, оскільки у нашій країні неналежно сформовані їх організаційні та правові механізми, земельна реформа затяглася на довгі роки. Зв'язок цієї проблеми з важливими науковими та практичними задачами полягає у тому, що внаслідок цього Україна має низький економічний рівень, не ефективно сільське господарство, тому гостро постало питання реформування правових засад земельних відносин, які не сприяють соціально-економічному розвитку країни. Але деякі політики, ґрунтуючись на пережитках радянсько-колгоспної ментальності старшого покоління, гальмують цей розвиток та не розглядають землю як товар. Серед селян існують побоювання, що земельна реформа взагалі позбавить їх землі, оскільки порушується справедливий розподіл земельних ділянок, традиційні інститути общино-сільського розпорядження землями сільських громад та виникає загроза створення монопольних агрохолдингів. Також відсутня єдність думок науковців щодо землі як об'єкту цивільних прав. Актуальність теми полягає у тому, що виникла об'єктивна необхідність зняття мораторію на продаж землі, визначення правового режиму землі як особливого об'єкту цивільних прав, оскільки чинне законодавство не забезпечує раціональність та ефективність використання земель та, в свою чергу, не сприяє стратегічному розвитку економіки держави. Недосконалість земельного законодавства породжує непорозуміння у практичній діяльності та проблеми у судовій практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем правового регулювання земельних відносин та аграрної соціально-економічної політики держави займалися такі науковці як В. Андрійчук, О. Дацій, О. Зінченко, М. Корецький, М. Латинін, А. Лисецький, О. Могильний, А.М. Мірошниченко, Д. Плеханов, О.А. Романець, О. Шевченко, О. Шпичак та ін. Але, нажаль, серед науковців немає чіткої визначеності позицій, відсутня

єдність думок щодо приватизації землі та ринку земель.

Невирішені раніше проблеми. Тому потребують додаткового вивчення та уточнення питання нормативної бази земельної реформи, досягнення балансу приватних інтересів національних землекористувачів та публічних інтересів суспільства, необхідність всенародного референдуму щодо земельних питань.

Метою статті є аналіз комплексного правового регулювання земельних відносин, надання рекомендацій по формуванню нормативної бази земельної реформи в Україні, виявлення рушійної сили здійснення земельної реформи. Досягненню поставленої мети слугує виконання низки відповідних завдань, а саме: – аналіз відмежування приватних та публічних земельних відносин, теоретичне обґрунтування та аналіз нормативного-правового регулювання земельних відносин, виявлення прогалин у законодавстві, напрацювання пропозицій до сучасної земельної реформи та аграрної соціально-економічної політики держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Земля як об'єкт цивільних прав має подвійний правовий режим. По-перше, відповідно до ст. ст. 13, 14 Конституції України, земля розглядається як національне багатство, надбання народу, об'єкт його права власності. По-друге, за ст. 79 Земельного кодексу України (далі – ЗК) об'єктом правовідносин розглядається земельна ділянка як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. За ст. 373 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) земля (земельна ділянка) як об'єкт права власності охоплює поверхневий (грунтовий) шар у межах цієї ділянки, водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, які необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. В обох кодексах приватне поняття «земля» та «земельна ділянка» є тотожними як природний об'єкт майнового обороту. Але, оскільки Земельний кодекс здійснює одночасно приватне та публічне правове регулювання, то земельна ділянка є

також об'єктом публічних суспільних відносин, що складаються з приводу охорони та використання землі як природного ресурсу. При чому для цивільних майнових відносин важливе місце займає екологічний аспект землі як природного об'єкту, щоб земля зберігала свої природні властивості, родючість тощо. Оскільки ці властивості можуть бути різними, то земельну ділянку не можна визначати як річ з родовими ознаками. Землі існують різних категорій, немає однорідних вимог щодо охорони, використання та оцінки землі, тому такі вимоги поділяються залежно від категорій однотипних земельних масивів, що у сукупності складають земельний фонд.

Здійснення класифікації у правовій науці завжди залежить від особливостей правового регулювання. Критерієм поділу земель на категорії є їх цільове призначення, що визначає правовий режим земель для забезпечення їх належного використання та охорони. Але такий поділ має публічно-правове значення та, на жаль, не розповсюджується на приватний режим об'єктів цивільних прав, що має значення для правового регулювання їх участі у цивільному обігові та їх оцінки.

Таким чином, при правовому регулюванні приватизації земельних ділянок, регулюванні процедур земельних трансакцій (купівлі-продажу, оренди, застави тощо) слід враховувати не тільки приватно-правовий аспект земельних відносин, але і публічно-правовий аспект, спрямований на забезпечення раціонального використання та охорону єдиного земельного фонду країни. Державне та місцеве управління цим земельним фондом має бути спрямоване на забезпечення раціонального використання та охорону єдиного земельного фонду країни незалежно від форм власності. Тому поняття землі або земельної ділянки, що є об'єктом публічних земельних та екологічних відносин, спрямованих на захист суспільних інтересів, треба відмежовувати від поняття земельної ділянки, що є об'єктом майнових відносин, спрямованих на захист приватних інтересів. Цивілісти відносять земельну ділянку до речі як об'єкта цивільних прав, оскільки земельна ділянка має всі характеристики речі, що можуть задовольнити певні потреби людини. Загальними ознаками земельної ділянки як речі є те, що її можна віднести до матеріальних, фізично-

відчутних предметів, які мають економічну форму товару [1. с. 301]. Але якщо взяти фізичні характеристики земельної ділянки як речі, то вона може бути об'єктом цивільних прав, тільки якщо встановити та закріпити її межі, що неможливо без адміністративного втручання у приватні відносини.

У класифікації об'єктів цивільних прав виділяють річ, що має складові частини, які не можуть бути відокремлені від речі без її пошкодження або істотного знецінення та за ст. 187 ЦК при переході права на річ її складові частини не підлягають відокремленню. Земельна ділянка визначається як складна річ, оскільки таким об'єктом як нерухомість визначаються земельні ділянки та об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (ч.1 ст. 181 ЦК). До складової частини земельної ділянки цивілісти відносять ґрунтовий шар, що є пов'язаним із земельною ділянкою та визначає її якісні характеристики. У разі якщо ґрунтовий шар використовується як товар, самостійний об'єкт цивільних прав, то це шкодить родючості земельної ділянки та для цих відносин має бути окреме публічно-правове регулювання.

До складової частини земельної ділянки також відносять природну рослинність, а також будівлі, споруди, захисні меліоративні пристрої та все, що тісно пов'язане із земельною ділянкою та призначене до постійного знаходження на одному місці. Щодо цих складових земельної ділянки виникає багато спорів, оскільки на ці будівлі, споруди, пристрої може бути оформлені окремі права власності, тому на практиці приналежність може не знаходитися під владою власника та не слідувати долі головної речі. Можлива і зворотна ситуація, коли рухомі речі поєднуються з нерухомістю – земельною ділянкою та визначаються як особливий об'єкт цивільних прав – нерухомість, зокрема підприємство як єдиний майновий комплекс (ст. 191 ЦК). Правове регулювання обігу такого об'єкта також потребує вдосконалення та пов'язане із земельним та господарським законодавством.

Наступним проблемним питанням обігу земельних ділянок є відмежування права на земельну ділянку від права на надра. Так само як і земля, надра є виключною власністю

Українського народу, тому порушуючи питання про ринок земель, неможливо залишити поза увагою права на освоєння надр. Якщо право на земельну ділянку та право на користування надрами будуть належати різним суб'єктам, то це приведе до конфлікту, оскільки надра законодавчо не входять до складу земельної ділянки, окрім загальнопоширених корисних копалин. Ці відносини також потребують публічно-правового регулювання та державного контролю.

Ще одним доцільним публічно-правовим обмеженням права власності вважаємо вимогу про цільове використання земельної ділянки, яке встановлюється в інтересах держави та суспільства, оскільки земля є природним ресурсом та одночасно є об'єктом природоохоронних та інших публічно-правових відносин. Зміна цільового призначення ділянки та проекту землеустрою можлива лише за дотриманням публічного порядку, що обумовлено ст. 14 Конституції України та ст. 1 ЗК, які встановлюють особливу державну охорону землі та неприпустимість використання власності на землю із завданням шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства або погіршення екологічної ситуації і природних якостей землі. Тому не можна розірвати певний зв'язок правового режиму землі як природного ресурсу та земельної ділянки як об'єкту цивільних прав. Саме тому при створенні ринку земель необхідно законодавчо закріпити особливий правовий режим земельних ділянок як об'єктів цивільних прав. Не вирішеною залишилась проблема щодо безоплатної приватизації землі. А.М. Мірошніченко звертає увагу, що земельні ділянки мають різну вартість та пропонує запровадити механізм, за якого основним способом, який дозволить забезпечити рівність громадян у питанні приватизації земель, є встановлення норми безоплатної приватизації у грошовому вираженні [2, с. 292]. Убачаємо, що таким чином буде встановлена соціальна справедливість.

З точки зору цивільного права земля є об'єктом цивільних прав за умови встановлення меж, тобто є земельною ділянкою, нерухомістю. З позиції адміністративно-земельного права об'єктом охорони та використання є земельний фонд як природний ресурс незалежно від існування цивільних майнових прав на земельні

ділянки, незалежно від поділення землі на земельні ділянки, тобто в адміністративному сенсі земля не завжди може бути індивідуалізована в обігу. Одночасно адміністративно-правовий характер має землеустрій та кадастровий облік, який встановлює індивідуально-визначені ознаки земельним ділянкам, їх якісну та економічну оцінку, так необхідні для ринку земель. Таке державне втручання слугує для захисту прав землекористувачів, одночасно встановлює обтяження, обмеження та заборони публічного характеру, які мають бути чітко визначені законом та встановлені в інтересах усіх та кожного, тобто у публічних інтересах. На нашу думку, залежно від об'єктивних характеристик цих об'єктів, окремі земельні ділянки можуть бути вилучені із цивільного обігу або обмежені в обігові з урахуванням високої якості землі, наявності у надрах корисних копалин, шкідливих речовин та в інших випадках. Усі інші земельні ділянки можуть бути об'єктами ринку земель, але і на ці ділянки мають бути обмеження за об'єктом та суб'єктом складом, зокрема покладення на власника обов'язків, ризиків тощо, заборона на придбання іноземцями окремих категорій земель, цільове використання, обмеження обсягу земель сільськогосподарського призначення, що можуть належати одній особі тощо. Обумовлені такі обмеження тим, що земля є соціально значимим національним багатством, котре потребує збереження в інтересах суспільства у цілому, оскільки існує обмеженість природних ресурсів. Землеробство задовольняє найважливіші потреби суспільства, тому власність на землю має соціальну функцію. Одночасно землевласники захищаються конституційною засадою щодо неприпустимості позбавлення права власності, чим досягається баланс інтересів власника та суспільства.

Важливим критерієм розмежування цивільних та адміністративних відносин у земельному праві є об'єкт відносин та предмет правового регулювання. Цивільно-правовим об'єктом відносин є земельна ділянка, що має встановлені межі, предметом правового регулювання є приватні відносини з виникнення та трансформації речових прав та обмежень на земельну ділянку, правочини, засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні та

майновій самостійності їх учасників. Адміністративно-правовим об'єктом відносин є земельний фонд як природний ресурс та предметом правового регулювання є суспільні відносини з охорони та раціонального використання земель, відносини землекористування, землеустрою та моніторингу. Земельні відносини мають комплексний характер та норми цивільного та адміністративного законодавства щодо цих відносин потребують доповнення, деталізації, конкретизування, тому земельне законодавство має бути комплексним, одночасно публічним та приватним.

Нажаль, парламентарії та уряд «оновленої» України нехтують приватними інтересами національних землекористувачів та публічними інтересами суспільства. На думку Інституту громадянського суспільства: «Земельна реформа, про яку точаться розмови в Україні, насправді не є реформою, оскільки немає ні бачення реформи – для чого; ні концепції – як, коли і за які ресурси; ні індикаторів успішності. Найголовніше – у реформі відсутня людина. Для чого потрібно продавати землю, який результат ми отримаємо від цього через 5, 10, 50 років? Чи залишиться в українському вимірі село, як постійний ресурс відновлення української нації, як стабільний донор для промисловості та міста? Земельна реформа не повинна і не може розглядатись виключно як впровадження ринку землі» [3, с. 4].

О.В. Зигрій стверджує, що введення вільного продажу землі завжди викликало запеклі суперечки між противниками та прихильниками цієї теми, адже, відкриття земельного ринку підтримує Міжнародний валютний фонд і навіть наполягає на знятті мораторію як однієї з ключових умов виділення наступного траншу для держави [4, с. 250].

Тому виникає питання, якщо кредитор тисне на залежного боржника, то кому вигідні результати цього тиску? Лідерка «Батьківщини» Юлія Тимошенко заявила в засобах масової інформації, що її «бентежить» дозволена межа продажу землі в одні руки – 200-210 тисяч гектарів. За її словами, прийняття ринку землі зробить Україну – «країною третього світу». Згодні, що такі нормативи порушують соціальні інтереси селян, що обробляють землю.

О.В. Зигрій наполягає, що «потрібне негайне встановлення особливого правового режиму у використанні земельних ділянок, при якому забезпечується посилена охорона земель, обмеження можливостей виведення їх із сільськогосподарського обігу, підвищення родючості ґрунтів» [4, с. 254]. Земля є не тільки джерелом збагачення кучки олігархів, а є національним багатством, про яке держава має піклуватись.

Комплексність правового регулювання земельних відносин має поєднуватися з комплексністю інших заходів. Про необхідність державного регулювання земельних відносин стверджують Л.О. Богінська, Н.І. Прокопенко: «Реформи необхідно проводити в комплексі: аграрні – з відновлення ефективної агропромислової структури у кожному сільському поселенні; земельні – на основі раціонального землекористування, ефективного механізму оцінки земель та забезпечення їх раціонального використання» [5, с. 258].

Висновки. На нашу думку, земельну реформу не можна зводити тільки до приватизації та вільного продажу землі. При створенні ринку земель необхідно законодавчо закріпити особливий правовий режим земельних ділянок як об'єктів цивільних прав та здійснювати державне управління земельним фондом. Комплексність цивільно-правового та адміністративно-правового регулювання земельних відносин обумовлена тим, що земельна ділянка є одночасно і річчю, і частиною природного ресурсу, що є національним багатством. Тому цивільно-правовий обіг земель неможливий без адміністративно-правового режиму земельного фонду. Враховуючи, що земля є обмеженим, незамінним, природним, а тому цінним ресурсом, є основою життєдіяльності народу, цивільно-правове регулювання обігу земельних ділянок має бути обмежене адміністративними нормами, обумовлене покладенням на землекористувачів обтяжень, обмежень та заборон, пов'язаних з екологічними, соціально-економічними потребами.

Рушійною силою здійснення земельної реформи в Україні має бути не тиск Міжнародного Валютного Фонду, не прагнення отримати додаткові кредити, допомогу, додаткові надходження у державний та місцеві

бюджети від приватизації землі та ринку землі, а баланс приватних інтересів національних землекористувачів та публічних інтересів суспільства в соціально-економічному розвитку країни та збереженні природних ресурсів. Тому першочерговою задачею законодавця має бути не «дорожня карта прихватизації землі» двомастами загарбниками, а створення системної аграрної соціально-економічної політики

держави, затвердженої на всенародному референдумі. Цій напрямку є перспективою подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Гражданское право : учебн. : в 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Суханов Е.А. – М. : БЕК, 1998. – 481 с.
2. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
3. Земля – Село – Люди – Реформа : збірник аналітичних матеріалів Експертного форуму з питань земельної реформи, м. Київ, 14 лютого 2012 року. – К. : Легальний статус, 2012. – 96 с.
4. Зигрій О. В. Деякі питання щодо впливу мораторію на становлення та розвиток ринку землі в Україні / О. В. Зигрій // Економіка та суспільство. – 2017. – Випуск 8. – С. 250-255.
5. Богінська Л. О. Розвиток земельної реформи як складника аграрної політики держави / Л. О. Богінська, Н. І. Прокопенко // Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика. – 2019. – Випуск 27. – С. 255-259.

References:

1. Hrazhdanskoe pravo : uchebn. : v 2 t. T. 1 / otv. red. Sukhanov E. A. – M. : BEK, 1998. – 481 p.
2. A. M. Miroshnychenko, Zemelne pravo Ukrainy : pidruchnyk / A. M. Miroshnychenko. – 2-he vydannia, dopov. i pererob. – K. : Alerta; TsUL, 2011. – 678 p.
3. Zemlia – Selo – Liudy – Reforma : zbirnyk analitychnykh materialiv Ekspertnoho forumu z pytan zemelnoi reformy, m. Kyiv, 14 liutoho 2012 roku. – K. : Lehalnyi status, 2012. – 96 p.
4. O. V. Zyhrii, Deiaki pytannia shchodo vplyvu moratorii na stanovlennia ta rozvytok rynku zemli v Ukraini / O. V. Zyhrii // Ekonomika ta suspilstvo. – 2017. – Vypusk 8. – Pp. 250-255.
5. L. O. Bohinska, Rozvytok zemelnoi reformy yak skladnyka ahrarnoi polityky derzhavy / L. O. Bohinska, N. I. Prokopenko // Demohrafiia, ekonomika pratsi, sotsialna ekonomika i polityka. – 2019. – Vypusk 27. – Pp. 255-259.