

УДК 349.4

**В.Д. ШВЕЦЬ**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

*Ключові слова:* суб'єкти землекористування, земельний податок, земельна ділянка, концесійна оренда, державне регулювання, методи управління

Правове регулювання діяльності суб'єктів землекористування здійснюється на основі Конституції України, Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, низки інших законів.

В Україні в 2009 році налічувалось 3,2 млн землекористувачів з числа фізичних та юридичних осіб [1, с.150], а за останні роки їх кількість зросла. Важливість правового регулювання діяльності суб'єктів землекористування обумовлена особливим значенням землі як основного національного багатства України. С. Бобильов визначає землю як матеріальну основу благополуччя членів суспільства, просторовий базис для розміщення продуктивних сил і розселення людей, основу для нормального перебігу відтворювальних процесів усіх чинників економічного росту – трудових, матеріально-технічних та природних [2, с.8]. П. Борщевський вважає земельні ресурси одним із найважливіших компонентів природного середовища, які використовуються для виробництва матеріальних благ. Земельні ресурси, на його думку, є незамінним національним багатством. Людина без землі не може створити матеріальні цінності, оскільки це той матеріал, на якому і за допомогою якого працею створюються продукти – результати її діяльності [3, с.7]. На думку В. Будзяка, земля завжди була необхідною умовою і складовим елементом процесу відтворення матеріальних цінностей, у тому числі тих, які безпосередньо не створюються в сільському

господарстві [4, с.168]. Л. Новаковський стверджує, що без землі процес виробництва як сільськогосподарської, так і лісогосподарської продукції взагалі неможливий, отже, економічне, ефективне, раціональне і екологічнобезпечне використання земельного фонду та його всіляка охорона є в сучасних умовах однією з найбільш актуальних проблем національної безпеки країни [5, с.4].

Виходячи з позицій науковців та вимог законодавства можна стверджувати про особливу місію суб'єктів землекористування, яка полягає в тому, щоб забезпечити раціональне та ефективне використання землі як природного ресурсу, що грає визначну роль в забезпеченні екологічного та матеріального благополуччя українського народу. Особливе значення для ефективної реалізації наведених цілей є належне правове регулювання діяльності суб'єктів землекористування. Правове регулювання діяльності землекористувачів було об'єктом наукової уваги окремих дослідників, зокрема: П.Ф. Киличича, М.В. Шульги, І.І. Каракаша, М.М. Бахуринської, Н.Н. Веденіна, А.С. Гордійчука та ін., якими були досліджені окремі питання механізму взаємодії власника та землекористувача, специфіка концесійного землекористування, роль економічного фактору у відносинах землекористування тощо. Однак у сучасних ринкових умовах господарювання додаткового вивчення заслуговують ті засади, які покладені в основу правового регулювання діяльності суб'єктів землекористування, зокрема, принципи адміністративно-правового забезпечення землекористування. Тому метою статті є аналіз основ правового регулювання діяльності суб'єктів землекористування, виокремлення його поняття та принципів.

Суб'єкти землекористування є досить неоднорідним колом учасників відносин землекористування, оскільки правові форми землекористування певним чином відрізняються за колом осіб, що можуть набути відповідний правовий титул землекористувача. Так, титул постійного землекористувача відповідно до ст.92 Земельного кодексу України [6] можуть набути:

а) підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності;

б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації;

в) релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності;

г) публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування».

Значно ширше коло суб'єктів, які можуть набути правовий титул орендаря земельної ділянки; відповідно до ст. 5 Закону України «Про оренду землі» [7] ними можуть бути:

а) районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених законом;

б) сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом;

в) громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави.

Певну специфіку має концесійне землекористування, що обумовлено правовою основою отримання земельної ділянки у користування – укладенням договору концесії з майбутнім землекористувачем. Концесією земельної ділянки іноді обґрунтовано вважають сукупність правовідносин, змістом яких є надання вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання – концесіонерам державою або територіальною громадою – концесіодавцем на підставі договору виключного права на земельну ділянку для здійснення концесій-

ної діяльності з метою задоволення суспільних потреб і отримання прибутку на платній та строковій основі, за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань з реалізації суспільного інтересу, раціонального використання та охорони землі [8, с.9–10]. Відповідно до ст.94 Земельного кодексу України, для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому цим Кодексом. Таким чином, суб'єктом концесійної оренди може бути виключно концесіонер, проте концесійне землекористування засновано саме на договорі оренди.

Суб'єктів землекористування за специфікою походження можна розподілити на суб'єкти землекористування приватного права та суб'єкти землекористування публічного права. На відміну від відносин власності на землю, де суб'єкти іноземного походження (зокрема іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи) не можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення та землі лісогосподарського призначення, у відносинах землекористування практично відсутні обмеження стосовно суб'єктів, що можуть набувати право користування цими землями. Особливістю суб'єктного складу суб'єктів землекористування, на відміну від суб'єктів відносин власності на землю, є наявність серед суб'єктів землекористування учасників міждержавних відносин – іноземних держав землекористувачів.

Правовий вплив на суб'єктів землекористування відповідно відрізняється за своїм змістом залежно від того чи іншого різновиду землекористування, в зв'язку з чим доцільно провести класифікацію суб'єктів землекористування як об'єктів правового регулювання. Різниця у правовому регулюванні суб'єктів землекористування обумовлена, насамперед, правовим титулом землекористувача, за яким розрізняється:

– постійний землекористувач, що входить до кола постійних землекористувачів відповідно до ст.92 чинного Земельного кодексу України;

– постійний землекористувач, який не має право за чинним Земельним кодексом України отримувати земельну ділянку на праві постійного землекористування, але продовжує здійснення права постійного землекористування земельною ділянкою, набутою у відповідне користування за Земельним кодексом України, що втратив чинність без переоформлення права на відповідну земельну ділянку у право власності чи оренду;

– орендар;

– орендар, що використовує земельну ділянку за умов концесії.

Специфіка правового титулу суб'єктів землекористування відповідно є одним із елементів, що визначає систему правових норм, які встановлюють основу правового статусу землекористувачів.

Правове регулювання суб'єктів землекористування здійснюється за допомогою певних правових засобів, низки прийомів та способів. На думку Н.Н. Веденіна, під державним регулюванням розуміють організаційно-правовий та економічний вплив держави на використання та охорону земель. З переходом до ринкової економіки відбулися докорінні зміни форм та методів державного регулювання використання та охорони земельних ресурсів, їхнього змісту та співвідношення. В умовах ринкових відносин широко застосовуються економічні методи впливу й у сфері земельних відносин, де раніше неподільно панували адміністративні методи. Водночас в сфері ринкової економіки та скасування державної монополії на землю методи державного регулювання земельних відносин втратили свій переважний вплив, хоч адміністративні методи залишаються широковживаними [9, с.42–43]. В ринкових умовах державне регулювання повинно здійснюватися не стільки шляхом застосування директивних методів управління, а скільки шляхом використання перевірених світовою практикою економічних та правових важелів [10, с.429–430]. При використанні адміністративного регулювання – адміністративних механізмів застосовуються заходи обмежувального, заборонного харак-

теру, а при ринковому сприянні – стимулюючого [11, с.55].

Слід підкреслити зростаючу роль економічних засобів державного регулювання на діяльність суб'єктів землекористування. Статтею 205 Земельного кодексу України запроваджено економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, яке включає:

а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Як справедливо зауважує О.О. Семчик, держава створює пільгові умови для сплати земельного податку з метою залучення коштів у розвиток різних галузей народного господарства [12, с.170].

Не обговорюючи складнощі та недоліки практичного застосування економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, доцільно підкреслити важливість економічного заохочення як засобу правового регулювання суб'єктів землекористування, який серед інших виконує стимулюючу, регулятивну, виховну, координаційну функції.

Важливим правовим засобом правового регулювання суб'єктів землекористування є різноманітні види санкцій, у тому числі й відповідні різновиди юридичної відповідальності, що забезпечують виконання вимог земельного законодавства. Статтею 211 Земельного кодексу України визначено певне коло пра-

вопорушень, за скоєння яких громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства.

Правове регулювання суб'єктів землекористування можна визначити як сукупність правових засобів гарантування дотримання землекористувачами вимог щодо цільового та раціонального використання земельних ділянок на засадах екологічної безпеки, що сприятиме збереженню якості та кількості земельних ресурсів для їх використання у майбутньому в обсязі та якості, не гіршому за сучасний стан відповідних земель.

Правове регулювання суб'єктів землекористування має відбуватися на основі нормативно-правового забезпечення двох основних принципів:

а) забезпечення сталого землекористування на засадах самостійного господарювання на землі шляхом невторчання у господарську діяльність суб'єктів землекористування з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, у тому числі власників земельних ділянок чи первинних землекористувачів, без наявності передбачених законом підстав, а також попередження неправомірного припинення суб'єктивних прав землекористувачів;

б) забезпечення відповідального використання земельних ресурсів суб'єктами землекористування, а саме екологічно безпечного, цільового та раціонального використання земель як основного національного багатства України.

Подальшого дослідження потребують й окремі елементи правового статусу суб'єктів землекористування, зокрема права та обов'язки, оскільки саме належне закріплення та реалізація прав та обов'язків суб'єктів землекористування є одним із важливих факторів, що дозволяє забезпечити раціональне та ефективне землекористування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Пашков І. А. Системні основи сталого землекористування в Україні / І. А. пашков //

Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2009. – № 1 (4). – С. 149–155.

2. Землеустрій – основа державної земельної політики України: круглий стіл в Державному комітеті України по земельних ресурсах // Землевпорядний вісник. – 2006. – №1. – С. 3–9.

3. Підвищення ефективності використання, відтворення і охорони земельних ресурсів регіону / [Борщевський П. П., Чернюк М. О., Заремба В. М. та ін.]. – К. : Аграрна наука, 1998. – 421 с.

4. Будзяк В. М. Трансформація земельної власності в сільському господарстві / В. М. Будзяк // Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. праць. – 2002. – Ч. 2. – С. 168–173.

5. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : монографія / [О. М. Алимов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук та ін.]. – К. : Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. – 684 с.

6. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

7. Закон України «Про оренду землі» : від 06.10.1998 р. // ВВР України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.

8. Бахуринська М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М. М. Бахуринська ; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка – К., 2008. – 17 с.

9. Веденин Н. Н. Земельное право: Вопросы и ответы / Н. Н. Веденин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2001. – 128 с.

10. Гордійчук А. С. Економіка сільськогосподарського підприємництва / А. С. Гордійчук, О. А. Стахів. – Рівне : НУВГП, 2009. – 438 с.

11. Супрун О. М. Теоретичні концепції та механізми регулювання економіки / О. М. Супрун // Економіка АПК. – 2011. – № 4 (198). – С. 50–57.

12. Семчик О. О. Плата за землю в контексті здійснення інвестицій у заходи щодо забезпечення ефективного використання та охорони земель // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : монографія / Семчик О. О. ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 252 с.

*Швец В. Д. Правове регулювання діяльності суб'єктів землекористування / В. Д. Швець // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 361–365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_59.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_59.pdf)*

Розглядаються принципи правового регулювання діяльності суб'єктів землекористування, аналізується національне законодавство, регулююче діяльність суб'єктів землекористування.

\*\*\*

*Швец В.Д. Правовое регулирование деятельности субъектов землепользования*

Рассматриваются принципы правового регулирования деятельности субъектов землепользования, анализируется национальное законодательство, регулирующее деятельность субъектов землепользования.

\*\*\*

*Shvetc V.D. Legal Regulation of Activity of Subjects of Land Use*

Principles of the legal adjusting of activity of subjects of land-tenure are examined in the article, a national legislation, regulative activity of subjects of land-tenure, is analyzed.

Форум права Форум права