СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ РІЗНИХ ВИДІВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

ШВЕЦЬ Віктор Дмитрович - кандидат юридичних наук, народний депутат України

В статье рассматривается специфика административно-правового статуса субъектов разных видов землепользования, анализируется законодательство по вопросам земельных отношений, аренды и концессии земли.

Ключові слова: землекористування, земельні відносини, адміністративно-правовий статус, оренда землі, концесія.

У складі земельних відносин землекористуванню належить одне із чільних місць, воно визначається тим, що безпосередньо пов'язано зі створенням матеріальних благ або наданням послуг, у процесі його здійснення може бути отримано або упущено найвищий ефект від господарського або іншого використання землі [1, с.70]. Глава 15 Земельного кодексу України [2] присвячена праву користування землею, проте в ній відсутня окрема стаття, в якій були б перераховані види землекористування. Перші три статті цієї глави присвячені трьом основним видам землекористування, які на сьогодні мають місце в України: постійне землекористування, оренда земельних ділянок, а також право концесіонера на земельну ділянку.

Проблема адміністративно-правового статусу суб'єктів землекористування практично не була розглянута в науковій літературі, на відміну від адміністративно-правового статусу інших суб'єктів правовідносин. Так, питанню адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів правовідносин були присвячені дослідження І.М. Рижинко, А.М. Авторгова, Л.В. Крупнової, А.М. Подоляки та ін. Проте, залишаються нерозкритими специфічні особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів чинних видів землекористування. Під загальним терміном «землекористувачі» фактично криються різноманітні суб'єкти землекористування, адміністративно-правовий статус яких певним чином відрізняється один від одного.

Метою статті є визначення специфіки адміністративно-правового статусу суб'єктів постійного землекористування, орендного землекористування та концесійного землекористування як титульних користувачів земель відповідно до норм чинного земельного законодавства.

Стаття 92 Земельного Кодексу України надає визначення постійного землекористування: як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Суб'єктами такого землекористування, відповідно до тієї ж статті, можуть бути: 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, статути (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». Слід зазначити, що сфера застосування норм щодо суб'єктів права постійного землекористування, навіть у чинній редакції, була значно звужена порівняно з раніше діючим Земельним кодексом. Так, до таких суб'єктів відповідно до положень статті 7 Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 року були віднесені: громадяни України для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства; сільськогосподарські підприємства і організації; громадські об'єднання; релігійні організації; промислові, транспортні та інші несільськогосподарські підприємства, установи і організації; організації для потреб оборони; для ведення лісового господарства спеціалізовані підприємства; житлові, житлово-будівельні, гаражно-будівельні і дачно-будівельні кооперативи; спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних юридичних і фізичних осіб, підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам. Як зауважує П.Ф. Кулинич, до 2002 р. велика кількість громадян та приватних юридичних осіб отримали земельні ділянки саме на праві постійного користування, однак не можна вважати, що законодавцем були проігноровані права цієї частини громадян та юридичних осіб, оскільки Земельний Кодекс України, що набрав чинності 1 січня 2002 року, надав їм можливість стати власниками або орендарями земельних ділянок, отриманих у постійне користування [3]. Згідно з п. 6 Перехідних положень Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні були до 1 січня 2005 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них. Однак Конституційний Суд України зробив висновок, що пункт 6 Перехідних положень Кодексу через відсутність встановленого порядку переоформлення права власності або оренди та унеможливлення безоплатного проведення робіт із землеустрою і виготовлення технічних матеріалів та документів для переоформлення права постійного користування земельною ділянкою на право власності або оренди в строки, визначені Кодексом, суперечить положенням частини четвертої статті 13, частини другої статті 14, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої, четвертої статті 41 Конституції України [4].

Таким чином, суб'єктами постійного землекористування на сьогодні залишаються низка фізичних та юридичних осіб, які, відповідно до чинного Земельного кодексу України, не можуть бути набувачами цього права, серед них: громадяни України члени фермерського господарства, особистого підсобного господарства; сільськогосподарські підприємства і організації; громадські об'єднання, окрім організації інвалідів; промислові, транспортні та інші несільськогосподарські підприємства, установи і організації; організації для потреб оборони; спеціалізовані підприємства для ведення лісового господарства; житлові, житлово-будівельні, гаражно-будівельні і дачно-будівельні кооперативи; спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних юридичних і фізичних осіб; підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам.

Адміністративно-правовий статус цих осіб повинен враховувати принципову можливість переоформлення земельних ділянок, які перебувають у постійному землекористуванні цих суб'єктів на право власності чи право оренди.

Оренда землі серед названих у главі 15 Земельного Кодексу України «Право користування землею» прав на землю названа другою. Відповідно до ст. 93 цього кодексу, право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Підкреслюючи роль оренди землі, О.Г. Пономаренко зауважує, що сьогодні єдиним легітимно функціонуючим видом

господарського руху земель сільськогосподарського призначення, який забезпечує концентрацію цього незамінного ресурсу в руках господарів, є оренда [5, с.168]. Закон України «Про оренду землі» у ст. 5 називає значне коло орендарів, якими є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою:

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. Таким чином, визначення орендарів, надане названою статтею, не співпадає з колом осіб які можуть бути орендарями земельних ділянок, відповідно до частини другої тієї ж статті. Порівняно з правом постійного користування землею перелік суб'єктів землекористування на цьому правовому титулі є значно ширшим. Фактично оренда земель є найпоширенішою формою землекористування.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про оренду землі» [6], договір оренди землі – це договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку, відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. Договір оренди є правовою формою існування титульного орендного землекористування. Адміністративно-правовий статус орендарів земельних ділянок, беззаперечно, включає такі елементи, як права та обов'язки, враховує правовий режим земельної ділянки, що обумовлений її цільовим призначенням. Особливості елементів адміністративно-правового статусу орендарів обумовлені також специфікою самого суб'єкта-орендаря земельної ділянки, що характеризується значною різноманітністю як самих суб'єктів, так і метою використання земельної ділянки, що однак не може порушувати її цільове призначення. Статус суб'єктів-орендарів земель сільськогосподарського призначення з метою товарного сільськогосподарського виробництва буде відмінним від статусу іноземної держави, що орендує земельну ділянку для розміщення будівель та споруд з метою здійснення представницьких, консульських функцій.

Таким чином, серед орендарів земельних ділянок можна виокремити низку груп: публічні орендарі вітчизняного права; публічні орендарі іноземного права; приватні орендарі вітчизняного права, приватні орендарі іноземного права.

Значно вужчим є коло суб'єктів землекористувачів, що використовують землі на підставі договору концесії. Цьому правовому титулу землекористування присвячена ст. 94 Земельного кодексу України «Право концесіонера на земельну ділянку». Відповідно до цієї статті, для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому цим Кодексом. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про концесії» [7] договір концесії (концесійний договір) – договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесієдавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до цього Закону з метою задоволення громадських потреб. Концесіонер – суб'єкт підприємницької діяльності, який відповідно до цього Закону на підставі договору отримав концесію, на стороні концесіонера можуть виступати декілька осіб. Частина 3 ст. 10 цього Закону дублює названі вище положення ст. 94 Земельного кодексу України: «У разі, якщо для здійснення концесійної діяльності є потреба в земельній ділянці, договір оренди такої ділянки укладається відповідно до законодавства». Слід зазначити, що Закон України «Про оренду землі» не містить положень, присвячених

специфіці концесійної оренди. Частина 6 ст. 3 Закону України «Про концесії» визначає особливості концесійної оренди земель «у разі розташування об'єкта концесії на земельній ділянці державної або комунальної власності, повноваження щодо розпорядження якою здійснює концесієдавець, така земельна ділянка надається в оренду концесіонеру разом з об'єктом концесії на строк дії концесійного договору відповідно до Земельного кодексу України та Закону України «Про оренду землі»».

Однією з особливостей концесійної оренди земель є строки. Концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років. Одним зі специфічних обов'язків концесіонера-землекористувача є обов'язок укладати договори оренди землі не пізніше одного року з дня набрання чинності договору концесії, що передбачено ч.2 ст. 18 Закону України «Про концесії». За письмовим зверненням приватного партнера цей строк може бути продовжено, але не більше як на один рік. Таким чином, правовий статус суб'єкта концесійного землекористування має враховувати наступні фактори: по-перше, землекористувач має бути концесіонером, тобто суб'єктом підприємницької діяльності, з яким відповідно до закону укладено договір концесії. По-друге, по відношенню до земельної ділянки суб'єкт концесійного землекористування має низку специфічних обов'язків, які властиві лише цьому різновиду землекористування, зокрема, обов'язок використовувати земельну ділянку виключно для виконання договору концесії, кінцевою метою якого є задоволення тих чи інших громадських потреб; також суб'єкт концесійного землекористування не може використовувати земельну ділянку менше ніж триває дія концесійного договору, тобто хоча максимальні строки орендного і концесійного землекористування збігаються, проте мінімальний строк використання земельної ділянки суб'єктом концесійного землекористування не може бути менше 10 років. По-третє, концесіонер, якому для реалізації договору концесії необхідна земельна ділянка, зобов'язаний набути статусу суб'єкта концесійного землекористування протягом встановленого законом строку (протягом одного року з дня укладення договору концесії).

З урахуванням викладеного слід зазначити, що фактично концесійне землекористування є одним з різновидів договору оренди землі, яке має свої особливості, обумовлені договором концесії. Адміністративно-правовий статус концесійного землекористувача, з одного боку, збігається зі статусом землекористувача-орендатора, однак, разом з тим має свою специфіку, обумовлену необхідністю дотримання вимог законодавства про концесії. На сьогодні специфіка правового статусу суб'єкта концесійного землекористування не відображена у Земельному кодексі України. Так, ст. 94 «Право концесіонера на земельну ділянку» не відображає наявності специфіки такого землекористування, яка суттєво впливає на статус землекористувача. Ця стаття містить дві частини: «1. Для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому цим Кодексом. 2. Види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом.» Тобто посилання має місце лише на попередню статтю, присвячену оренді землі, тоді як специфіка концесійної оренди відображена нормами Закону України «Про концесії». Представляється доцільним доповнити ст. 94 Земельного кодексу України пунктом 3 та викласти його в такій редакції: «3. Специфіка оренди земельних ділянок для здійснення концесійної діяльності визначена законодавством України про концесії.» Також одним з варіантів вдосконалення законодавства України щодо концесійного землекористування є включення окремої статті щодо правового регулювання відносин концесійної оренди, зміст якої має об'єднувати розрізнені норми Закону України «Про концесії», що присвячені оренді земель при реалізації концесійних зобов'язань концесіонера.

Подальші дослідження повинні бути спрямовані на вдосконалення нормативно-правового регулювання захисту прав землекористувачів з урахуванням названої

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається специфіка адміністративно-правового статусу суб'єктів різних видів землекористування, аналізується законодавство з питань земельних відносин, оренди і концесії землі.

вище специфіки адміністративно-правового статусу суб'єктів різних видів землекористування.

Література

1. Руженський М.М. Землекористування за умов трансформації земельних відносин // М.М. Руженський / Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України : науковий збірник. – 2011. – № 4 (60). – С.70-74.

2. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. – Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

3. Кулинич П.Ф. Право постійного землекористування: для кого воно постійне // Юридичний журнал. – № 5. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1717.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005р. № 5-рп/2005. – Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490.

5. Пономаренко О.Г. Удосконалення орендних земельних відносин: обліковий аспект // О.Г. Пономаренко / Вісник Запорізького університету. – 2011. – № 2 (10). – С. 168-171.

6. Про оренду землі : Закон України : від 6 жовтня 1998 р. – Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 46–47. – Ст. 280.

7. Про концесії : Закон України : від 16.07.1999р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.