

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті розкрито організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. Визначено зміст державного регулювання земельних відносин, висвітлено сутність організаційно-правового аспекту регулювання обігу земель, показано специфіку організаційно-правових засад державного регулювання обігу земель державної власності.

Ключові слова: державне регулювання, обіг земель, землі державної власності.

Сердюк С. А. Организационно-правовые аспекты государственного регулирования оборота земель государственной собственности.

В статье раскрыты организационно-правовые основы государственного регулирования оборота земель государственной собственности. Определено содержание государственного регулирования земельных отношений, раскрыта сущность организационно-правового поля регулирования оборота земель, показана специфика организационно-правовых основ государственного регулирования оборота земель государственной собственности.

Ключевые слова: государственное регулирование, оборот земель, земли государственной собственности.

Serdyuk S. A. Organizational and Legal Aspects of Government Control of Turnover the Earth of State Ownership.

In the article the institutional framework of the of government control of turnover the earth of state ownership. The content of state regulation of land relations, highlight the essence of the organizational and legal aspects of the regulation of land, showing the specificity of institutional framework of state regulation of the earth of state ownership.

Keywords: state regulation, the turnover of land, the earth of state ownership.

Земельні відносини є одним з основних елементів відтворювального процесу в економіці країни, які зумовлюють економічні та соціальні інтереси суспільства і держави. У період розвитку ринкових відносин необхідність державного регулювання обігу земель підвищується. Це необхідно для компенсації «провалів» ринку, таких як недостатність інформації про ринок землі, диспропорції між попитом і пропозицією земельних ділянок, а також для забезпечення раціонального та ефективного розподілу земель між землекористувачами та для недопущення спекуляції земельними ресурсами.

У зв'язку з цим актуальним завданням науки державного управління стає дослідження правової регламентації, організації процесу нормотворчості задля регулювання обігу земель державної власності.

Правовим аспектам обігу землі та його особливостям в своїх роботах приділяли увагу О. Глотова, А. Мірошніченко, В. Носік, В. Семчик, М. Шульга, С. Хом'яченко та інші науковці. Питання регулювання земельної власності, обігу земель досліджувалися в працях Ю. Білика, П. Гайдуцького, О. Кашенко, А. Юрченка та ін.

Проте, системний аналіз наукової літератури з означеного питання свідчить, що незважаючи на велике коло досліджень, питання дослідження організаційних та правових основ державного регулювання обігу земель державної власності розкриті лише фрагментарно, хоча уявляються вкрай важливими та актуальними.

Мета даної роботи – проаналізувати організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності – зумовлює такі дослідницькі завдання: визначити зміст державного регулювання земельних відносин; висвітлити сутність організаційно-правового аспекту цього регулювання; показати специфіку організаційно-правових засад державного регулювання обігу земель державної власності.

Державне регулювання земельних відносин є об'єктивною необхідністю, що зумовлена особливою багатофункціональною роллю землі та її незамінністю. Державне регулювання земельних відносин направлено на організацію раціонального використання землі та її охорону шляхом встановлення певних правил і норм володіння, використання та розпорядження земельними ресурсами країни.

Державне регулювання земельних відносин ставить перед собою наступні цілі: забезпечення державних і суспільних потреб і пріоритетів розвитку; захист навколишнього середовища і користування природними ресурсами; забезпечення безпеки і оборони країни; раціональне використання

земель.

Існують два види державного регулювання земельних відносин: регулювання державою як суверенної, що володіє територіальним верховенством стосовно всіх земель незалежно від форм власності – тут застосовуються методи влади і підпорядкування, у вигляді законодавчих та інших нормативних актах, що підлягають виконанню; господарське регулювання – державні органи діють як господарські суб'єкти, тобто надають земельні ділянки фізичним та юридичним особам, ведуть облік, оцінку, охорону земель і т.д.

Державне регулювання земель підрозділяється на загальне (здійснюване державними органами загальної та спеціальної компетенції і розповсюджується на всі категорії земель і всіх суб'єктів земельних відносин) і галузеве (здійснюване міністерствами і комітетами і державними службами, ґрунтуючись на принципі підвідомчості підприємств і організацій, яким надано землі у володіння та користування).

Регулювання земельних відносин розкривається через функції, кожна з яких – відокремлений вид діяльності з особливою метою та порядком здійснення. Функції регулювання земельних відносин різняться між собою суб'єктами їх здійснення, місцем і значенням в системі регулювання та юридичними наслідками. Функції державного регулювання земельних відносин визначаються Конституцією України, Земельним кодексом України (ЗКУ) та іншими нормативними актами у відповідності з економічними, соціальними вимогами до організації використання та охорони земель.

Основними функціями державного регулювання володіння і користування земельним фондом є: планування і прогнозування використання земель, зонування земель, розподіл і перерозподіл земель, ведення державного земельного кадастру, землевпорядкування та внутрішньогосподарська організація землекористування, моніторинг земель та контроль за правильним їх використанням, вирішення земельних спорів. З недавнього часу нагальною потребою стало державне регулювання обігу земель, зокрема державної власності.

Згідно із ст. 84 ЗКУ, у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Право державної власності на землю набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до повноважень, визначених ЗКУ [4].

За правовими характеристиками об'єкти земельної власності держави можна класифікувати як землі виключної державної власності та землі невиключної державної власності. Землям виключної власності держави притаманні наступні ознаки: вони вилучені з цивільного обігу, мають суспільне призначення, можуть не мати законодавчо визначених ознак земельної ділянки, є земельними об'єктами особливого правового режиму. Землями невиключної власності держави слід вважати землі, що належать державі та щодо яких не встановлено заборон надання у власність іншим суб'єктам.

Нормою ЗКУ чітко й конкретно визначено, хто приймає рішення і в якому порядку проводиться передача земель права державної та комунальної власності.

Передача земель з державної у комунальну власність здійснюється за рішенням: Кабінету Міністрів України (крім земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління районних державних адміністрацій); Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій щодо земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що перебувають у сфері управління районних державних адміністрацій.

До земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать: землі атомної енергетики та космічної системи; землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісгосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом; землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Передача земель з комунальної у державну власність здійснюється за рішенням: сільських,

селищних, міських рад щодо земельних ділянок права комунальної власності відповідних територіальних громад, сіл, селищ, міст; районних, обласних рад щодо земельних ділянок права спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад.

Держава набуває права власності на землю у разі: відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; прийняття спадщини; передачі у власність державі земельних ділянок комунальної власності територіальними громадами; конфіскації земельної ділянки [1].

Отже, законодавство, що регулює питання земельних відносин, уже визначено й знаходять відображення в напрацьованій нормативно-законодавчій базі. В Україні на сьогодні прийнято Цивільний і Земельний кодекси України, понад 70 законів, які регулюють відносини в сфері використання та охорони земель та є базовими для формування ринку земель. Крім того, прийнято низку підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання земельних відносин та завершення земельної реформи. Однак, на сьогодні існують лакуни у нормативно-правовій базі державного врегулювання обігоспроможності землі, в тому числі обігу земель державної власності [2].

У працях вітчизняних вчених у процесі розгляду питань, пов'язаних із земельним обігом, для позначення процесу перерозподілу земельної власності використовуються такі терміни, як «земельний обіг», «цивільний обіг земельних ділянок» [3, с.115], «ринковий обіг земельних ділянок» [4, с. 146], «земельний ринок» [5, с.34] або «земельний оборот» [6, с.16]. При цьому вищевказані поняття можуть одночасно використовуватися як тотожні, а можуть трактуватися як відмінні.

Під обігом землі розуміють сукупність угод із землею [7, с.134]. Ми поділяємо погляд вчених, на думку яких, під «обігом землі» слід розуміти «врегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають між відповідними суб'єктами у процесі переходу прав на конкретні земельні ділянки з підстав і в порядку, передбачених законом, договором або рішенням суду» [3, с.115].

Щодо нормативного визначення родового поняття для визначення процесу перерозподілу земельної власності, то чинне законодавство України не має відповідної дефініції поняття «обігу земель». На сьогодні нормативне визначення поняття «обіг земель» в Україні знаходиться в стадії розробки та міститься лише в законопроектах. Так, відповідно до законопроекту «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», обіг земель – це врегульовані нормами законодавства суспільні відносини щодо переходу прав на земельні ділянки з підстав і в порядку, визначеному законом, договором, рішенням суду [8, ст. 1].

Обіг землі – це загальне комплексне поняття, що охоплює всі форми переходу права власності на землю та характеризує всю систему обігу земельних ресурсів. Обіг землі можна визначити як сукупність передбачених чинним законодавством економічних, соціальних та правових форм і засобів переходу права власності на землю або користування нею від одного суб'єкта до іншого.

Оскільки, відповідно до ст. 14 Конституції України держава набуває і реалізує право власності на землю виключно відповідно до закону, то лише Верховна Рада України у законі визначає земельні ділянки, що можуть перебувати у вільному обігу без будь-яких законодавчих чи інших заборон, встановлювати обмежений обіг земельних ділянок для окремих категорій земель та окремих суб'єктів, визначати землі, що не можуть перебувати у цивільно-правовому обігу, або встановлювати мораторій на відчуження чи інший спосіб передачі земельних ділянок від однієї особи до іншої на певний термін [9].

Обіг земельних ділянок відбувається відповідно до вимог чинного законодавства України та на підставі певних юридичних фактів. Юридичними фактами, з якими закон пов'язує перехід прав на землю, є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судові рішення, правочини. Залежно від характеру законодавства, яке регулює обіг земельних ділянок, та юридичних фактів, на підставі яких відбувається перехід прав на земельні ділянки, розрізняють адміністративний (позаринковий), ринковий, цивільний обіг земельних ділянок.

Концептуальні підходи до державного регулювання обігу земель державної власності полягають у забезпеченні контролю за раціональним використанням земель, статусу і ролі органів влади щодо регулювання земельних відносин, розробці механізму реалізації організаційно-правових норм обігу земель державної власності та їх закріплення у земельному законодавстві.

Державне регулювання обігу земель державної власності на сьогодні передбачає виконання органами державної влади та місцевого самоврядування комплексу не тільки організаційно-правових, а й фінансових, економічних, кадрових, інформаційних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення вільного доступу до земельних ділянок усіх заінтересованих осіб, безперешкодного набуття прав на земельні ділянки, створення необхідної інфраструктури, забезпечення правового

захисту не лише суб'єктів права на землю, а й усіх учасників ринку землі.

Зокрема, органи державної влади та місцевого самоврядування мають виконувати завдання щодо розробки та вдосконалення прозорого порядку відчуження земельних ділянок, надання фізичним і юридичним особам можливості вибору різних дозволених видів функціонального використання земельних ділянок, розробки механізмів набуття прав на земельні ділянки на конкурентних засадах.

Крім того, ці органи зобов'язані формувати необхідну інфраструктуру ринку землі, забезпечувати її функціонування, створювати умови для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості і законності операцій із земельними ділянками.

Однак, можна сказати, що на сьогодні недостатньо визначено організаційний механізм державного регулювання обігу земель державної власності. Тому вкрай необхідним є розробка комплексу заходів державного регулювання обігу земель державної власності, відповідно до яких визначатимуться цілі і завдання органів влади. Необхідно надати оцінку впливу сформованої структури власності та процесу земельного обігу на економіку держави.

Комплекс заходів стосовно державного регулювання обігу земель державної власності повинен бути спрямований на реалізацію державної політики та ефективне використання наявного потужного земельно-ресурсного потенціалу країни. У нас є всі необхідні умови для того, щоб у короткі терміни завершити наведені вище інституції для формування системи землевласності, яка б відповідала сучасним вимогам і головне – інтересам усього українського народу.

Отже, державне регулювання земельних відносин в Україні направлено на організацію раціонального використання землі та її охорону. Воно розкривається через функції, кожна з яких – відокремлений вид діяльності з особливою метою та порядком здійснення. Сутність організаційно-правового аспекту державного регулювання обігу земель полягає у взаємопов'язаному функціонуванні законодавчих актів та нормативних положень на всіх ступенях правотворення – від загальних законів по важливих проблемах землекористування до вимог нормативних документів щодо обігу земель державної власності. Специфіка організаційно-правових засад державного регулювання обігу земель державної власності полягає передусім у забезпеченні контролю за раціональним використанням земель, статусу і ролі органів влади щодо регулювання земельних відносин, розробці механізму реалізації організаційно-правових норм обігу земель державної власності та їх закріплення у земельному законодавстві. Актуальним виявляється розроблення та прийняття окремого спеціального закону України щодо державного регулювання обігу земель державної власності в якому були б усунені проблемні аспекти та недоліки чинного земельного законодавства.

З огляду на вищесказане, подальшого вивчення потребують питання законодавчого регулювання управління державною земельною власністю в Україні.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Актуальні питання розвитку земельної реформи в Україні / А.С.Даниленко, Ю.Д.Білик, М. Ю. Гарбуз та ін.; За ред. Ю. Д. Білика. – К.: Урожай, 2004. – 96 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://masters.donntu.edu.ua/2009/ggeo/yarosh/library/article_2.htm
3. Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісі-мова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2004. -368 с.
4. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: монографія / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, Л. О. Панькова, Т. П. Проценко, О. А. Поліводський; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2006.-262с.
5. Глотова О. В. Правове регулювання угод із земельними ділянками в Україні: монографія / О. В. Глотова. – О. : Фенікс, 2008. – 254 с.
6. Третяк А. М. Законодавчо-нормативне забезпечення обороту земельних ділянок сільськогосподарського призначення / А. М. Третяк, Н. А. Третяк // Земельне право України: теорія і практика: загальнодержавне юридичне видання. К. : ТОВ «Видавництво «Юрисконсульт», № 1.– С. 15–32.
7. Шеремет А. П. Земельне право України: підручник. – Чернівці : ТОВ «Видавництво «Наші книги», 2008. – С. 134.
8. Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/569.html>.
9. Конституція України // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

** Сердюк Сергій Анатолійович – аспірант кафедри права та законотворчого процесу
Національної академії державного управління при Президентіві України.*