

ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВА: ОКРЕМІ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ



О. І. Заєць
кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

Земельне законодавство не оперує поняттям «земельні права» [1, с. 19]. На думку багатьох вчених, земельне законодавство пішло шляхом застосування поняття «права на землю». Позицію законодавця можна зрозуміти, але не виправдати. Адже з нормативно-правовим закріпленням певного виду прав пов'язується можливість їх набуття, реалізації та захисту. Однак окремі види земельних прав, відмінних від прав на землю, знайшли своє правове закріплення та регулювання (право на земельну частку (пай), іпотека тощо). Деякі види земельних прав можна виокремити шляхом тлумачення законодавства (права на землю зобов'язального характеру, право набути земельну ділянку, право зареєструвати земельну ділянку та право на неї тощо). Отже, як з теоретичної, так і з практичної точок зору, категорія «земельні права» повинна існувати і застосовуватись.

С. В. Гринько вказує на те, що поняття «суб'єктивні земельні права» більш широке за своїм змістом

порівняно з поняттям «права на землю». Зазначені поняття відрізняються, у першу чергу, характером зв'язку з таким об'єктом, як земля. Якщо йдеться про право на землю, то зв'язок між суб'єктом та об'єктом такого права більш тісний та неопосередкований, оскільки земля виступає безпосереднім об'єктом суб'єктивного права на землю, у той час як суб'єктивне земельне право передбачає опосередкований зв'язок із цим об'єктом [2, с. 23].

Загалом погоджуючись із дослідником та обраним ним критерієм розмежування земельних прав і прав на землю, а також враховуючи, що будь-яка класифікація є певною умовністю, вважаємо, що з точки зору захисту, категорія «земельні права» повинна включати в себе права на землю. Таким чином, до поняття «земельні права» відносимо всю багатоманітність нормативно закріплених або таких, що впливають із змісту законодавства шляхом його тлумачення, суб'єктивних правових можливостей, за допомогою яких

громадяни та їх організації задовольняють власні потреби у сфері використання та охорони земель. У цій статті будемо розглядати земельні права лише у суб'єктивному розумінні.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можемо запропонувати такі критерії класифікації земельних прав:

залежно від форми об'єктивації у законодавстві: 1) земельні права, які прямо передбачені у законодавстві (тобто можна послатися на конкретну статтю закону), наприклад, право власності на землю (ч. 1 ст. 78 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України)), право оренди земельної ділянки (ч. 1 ст. 93 ЗК України) тощо; 2) земельні права, які можна виокремити шляхом тлумачення законодавства (права на землю зобов'язального характеру, право набути земельну ділянку тощо);

за характером зв'язку між суб'єктом права і таким об'єктом, як земля (земельна ділянка): 1) права на землю, тобто права,

які реалізуються суб'єктом безпосередньо стосовно певної земельної ділянки; про даний вид земельних прав детально буде зазначено далі; 2) інші земельні права, тобто права, в процесі реалізації яких земельна ділянка є об'єктом опосередкованим. Разом з тим в таких правовідносинах безпосередніми об'єктами можуть бути земельно-правова та земельно-технічна документація, грошові кошти, матеріально-технічні засоби тощо. Наприклад, право набути земельну ділянку реалізується через низку процедурних (матеріальних або процесуальних) правовідносин, правові засади яких закладені у розд. IV «Набуття та реалізація прав на землю» ЗК України. Тому перш ніж особа отримає бажану земельну ділянку, об'єктом її інтересу можуть стати рішення уповноважених органів, проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, технічні матеріали, що підтверджують розмір земельної ділянки, витяг з Державного земельного кадастру, висновок державної землевпорядної експертизи тощо. Але оскільки все це має відношення до земельної ділянки, яка і є, власне, кінцевою метою цієї діяльності, право набути земельну ділянку отримує характер земельного права;

за сферою реалізації: 1) земельні права приватноправового характеру, тобто земельні права, що реалізуються у приватноправових відносинах, таких, як відносини власності на землю, землекористування, іпотеки, права на земельну частку (пай) тощо. Такі земельні права захищаються переважно приватноправовими способами, передбаченими цивільним та земельним законодавством; 2) земельні права публічно-правового характеру, які реалізуються у публічних правовідносинах, таких, як відносини управління у сфері використання та охорони земель, правової охорони земель тощо.

за характером поведінки правоволодільців: 1) земельні права, що реалізуються переважно шляхом активної поведінки самого правоволодільця, як, наприклад, право оренди земельної ділянки, емфітевзис, суперфіцій, земельний сервітут; 2) земельні права, що реалізуються переважно шляхом вимоги правоволодільця до зобов'язаної особи, як, наприклад, право добросусідства, право на отримання інформації з Державного земельного кадастру, з Державного фонду документації із землеустрою, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тощо;

залежно від обсягу і характеру повноважень правоволодільця та ступеня їх конкретизації: 1) земельні права як юридичні титули (будуть охарактеризовані далі); 2) земельні права процедурного характеру. Оскільки згідно зі ст.14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, вона стала об'єктом численних процедурних правовідносин (як матеріальних, так і процесуальних), в тому числі за допомогою яких суб'єкти земельних правовідносин можуть реалізувати свої права. Це, наприклад, права у сфері землеустрою, контролю за дотриманням земельного законодавства, планування використання земель, ведення Державного земельного кадастру тощо; 3) окремі земельні повноваження, прикладом яких є ст. 90 «Права власників земельних ділянок», ст. 95 «Права землекористувачів» ЗК України.

Зрештою, зауважимо, що надати вичерпний перелік земельних прав не уявляється можливим (та й потрібним). З метою їх реалізації та обрання при потребі належного способу, форми та засобу захисту достатньо визначитися з видом земельного права, яке порушене.

Як уже зазначалося, особливу увагу законодавець приділив пра-

вам на землю. Взагалі, термін «права на землю» був введений у правничу термінологію із прийняттям чинного ЗК України. При цьому структура та зміст розд. III «Права на землю» ЗК України дають можливість визначити законодавчий обсяг такого поняття. Так, виходячи із змісту положень, включених до цього розділу, можна зробити висновок, що поняття «права на землю» включає такі комплексні суб'єктивні права, як право власності на землю, право користування землею, а також права відповідних осіб, що випливають із встановлених обтяжень та обмежень [2, с. 36].

Сучасні дослідники розглядають суб'єктивні права на землю через категорію правового або юридичного «титулу». Цей термін бере витoki з римського права. Але в сучасній юридичній практиці, на думку А. І. Ріпенка, він означає назву самого права [3, с. 76]. А. М. Мірошниченко вважає титул «ярликом», що відповідає певній сукупності повноважень щодо земельної ділянки [4, с. 170]. Не маємо підстав це заперечувати. Дійсно, застосування терміна «правовий титул» або «юридичний титул» по відношенню до певного виду прав на землю дає можливість відразу усвідомити, про який набір повноважень особи щодо земельної ділянки йдеться.

Отже, розділ III ЗК України встановлює наступні види юридичних титулів прав на землю: 1) право власності на землю; 2) право постійного користування земельною ділянкою; 3) право оренди земельної ділянки; 4) право земельного сервітуту; 5) право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); 6) право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій). З точки зору перспективи набуття практика здебільшого тлумачить передбачений розд. III ЗК України набір правових титулів як вичерпний.

Поza межами розд. III ЗК України знаходяться 7) право загального землекористування (регулюється ст. ст. 38-40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та згадується у п. а) ч. 4 ст. 83 ЗК України); 8) права землекористування, які виникли відповідно до нечинного нині законодавства, а діючим законодавством не передбачені (право довічного успадкованого володіння землею, право постійного володіння землею (ст. 6 ЗК УРСР в ред. 1990 р.), право тимчасового користування землею (ст. 7 ЗК України в ред. 1992 р.), право індивідуальної забудови (Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 серпня 1948 р. «Про право громадян на купівлю та будівництво індивідуальних житлових будинків»)).

Сучасні практичні потреби у сфері обігу і використання земельних ділянок спонукали вчених розглянути питання прав на землю дещо ширше, відійшовши від вузькоземельного, радянського погляду на проблему. Адже, як уже зазначалося, за своєю юридичною природою права на землю є правами на нерухоме майно (ст. 181 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)), хоча і особливого роду. Тому загальні засади регулювання та здійснення цієї групи прав повинні встановлюватись цивільним законодавством, особливості ж – визначатись земельним законодавством.

У зв'язку з цим А. М. Мірошніченко запропонував застосувати до класифікації земельних прав поділ цивільних прав на речові та зобов'язальні [4, с. 172]. Така класифікація може бути застосована тільки до земельних прав приватноправового характеру, основу яких складають вищезазначені права на землю, а також деякі інші земельні права, як-то право на земельну частку (пай), іпотека, права щодо відчуження земельних ділянок за цивільно-правовими угодами тощо.

Основним критерієм цієї класифікації цивільне право називає безпосередній об'єкт, що складає інтерес для суб'єктів права: у речовому праві ним є майно (рід), у зобов'язальному – дії суб'єктів правовідносин. Додатковими критеріями є ступінь захисту прав і пріоритетність.

Вчені встановили такі відмінності речових прав від зобов'язальних:

речові права мають абсолютний характер, що означає, що праву особи на рід (майно) протистоїть обов'язок абсолютно невизначеного кола осіб це право не порушувати і сприяти у його реалізації. Тобто будь-хто може порушити речове право. Зобов'язальні права мають відносний характер, тобто і уповноважена (кредитор), і зобов'язана (боржник) сторони заздалегідь визначені. Тому зобов'язальні права можуть бути порушені лише зобов'язаною особою;

речові права об'єктом мають індивідуально визначену рід (земельні ділянки завжди є індивідуально визначеними речами). Зобов'язальні права ж виникають з приводу необхідності вчинення певних дій (або утримання від них) з боку сторін, які теж можуть стосуватись індивідуально визначених речей (земельних ділянок), але необов'язково. Все залежить від виду зобов'язального права;

речові права характеризуються правом слідування: право слідує за майном (земельною ділянкою). Зміна власника земельної ділянки не припиняє встановленого речового права на неї, зміна суб'єкта речового права на земельну ділянку (відмінного від права власності) теж переважно не припиняє цього права (крім особистих сервітутів та інших виключних випадків). Стаття 148-1 «Перехід права власності на земельні ділянки, що перебувають у користуванні», якою не так давно було доповнено ЗК України, відобразила цю ознаку, назвавши таки-

ми право постійного користування, оренди, сервітуту, емфітевзису та суперфіцію;

Всього цього немає у зобов'язальних правовідносинах, оскільки для реалізації зобов'язального права важлива діяльність обраних контрагентів. Якщо будь-яка із сторін вибуває із правовідношення, зобов'язальне право, як правило, припиняється з відповідними правовими наслідками;

речові права похідні, залежні від права власності як основного речового права. Тому на речово-правовому титулі земельні ділянки передає в користування, як правило, тільки власник. Зобов'язальні права ж в основному від права власності не залежать;

речові права мають пріоритет перед зобов'язальними правами у випадку колізії;

всі речові права захищаються на рівні права власності (тими ж самими способами). Причому для речових прав законодавство поряд із загальними встановлює спеціальні способи захисту – виндикаційний та негаторний позови, які не застосовуються для захисту зобов'язальних прав. Зобов'язальні права можуть мати свої спеціальні способи захисту, наприклад, стягнення неустойки;

виключний перелік речових прав через їх більшу значущість має бути закріплений у законодавстві (як це ми бачимо на прикладі прав на землю). В той час як зобов'язальні права такої виключності не потребують. Приблизний їх перелік закріплено у законодавстві з можливістю обирати і інші види зобов'язальних прав;

чинне законодавство наділило речові права на землю особливою ознакою – всі вони без винятку підлягають державній реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Аналогічної вимоги до зобов'язальних прав не встановлено.

За цими ознаками можна зробити висновок, що права на землю, передбачені розд. III ЗК України, носять речовий характер. І практика здебільшого тлумачить цей перелік як закритий. Отже, виходить, що всі можливі юридичні титули прав на землю носять речовий характер.

А. М. Мірошніченко, А. І. Ріпенко та інші провідні вчені-земельники доводять протилежне. Зокрема, вони зазначають, що одночасне існування речових та зобов'язальних прав забезпечує належний правовий «арсенал» для різноманітного використання майна, зокрема, нерухомості. У разі якщо існує потреба встановити стійке, стабільне право, при здійсненні якого суб'єкт буде самостійно вступати у відносини із третіми особами (окрім власника майна) – слід встановити речове право. Втім, часто будь-якої потреби для користувача вступати у відносини із третіми особами просто немає, а власне право необхідно встановити дуже оперативно та/або на невеликий строк. У цих випадках адекватним правовим інструментом є, звичайно, зобов'язальне право [5, с. 40-49].

Якщо правовий «арсенал» для використання майна є неповним – неминуче страждає оборот, а отже – й економіка держави. Зокрема, дуже погано, якщо законодавство унеможливує чи утруднює встановлення зобов'язальних прав щодо майна – у цих випадках навіть для нетривалого використання майна необхідно використовувати громіздкий та дорогий механізм встановлення речового права [5, с. 40-49].

Правильне тлумачення чинного земельного законодавства дає підстави для висновку, що використання земельних ділянок на титулі зобов'язальних прав можливе. По-перше, звернемося до ст. 19 Конституції України, яка передбачає, що ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Ні

розділ III, ні інші статті ЗК України не містять ані прямої заборони використовувати земельні ділянки на інших правових засадах, ніж передбачені, ані прямого обов'язку використовувати земельні ділянки тільки на передбачених речових титулах. Норми про різні види прав на землю сформульовані скоріше як можливі варіанти вибору для потенційних землевласників та землекористувачів. Апелювання до ст. 125 ЗК України, яка начебто встановлює єдиний юридичний факт для виникнення прав на землю – момент державної реєстрації права, є безпідставним, оскільки ця стаття в нинішній редакції встановлює цей юридичний факт тільки для права власності, права постійного користування та права оренди земельної ділянки. В ній навіть не згадується про інші титули прав на землю, які з'явилися у розд. III ЗК України пізніше. Таким чином, не бачимо правових перешкод для використання земельних ділянок на різних титулах зобов'язального права.

Щоправда, таке тлумачення приписів ЗК України про права на землю може бути безперешкодно застосоване лише щодо фізичних та юридичних осіб. Частина 2 статті 19 Конституції передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В цій площині переконати зазначені органи в тому, що і вони мають право надавати земельні ділянки у користування на титулах зобов'язального права, складно. Адже ст. 122 ЗК України, як власне і весь розд. IV, здається, пронизані ідеєю, що уповноважені органи державної влади (ради, місцеві державні адміністрації, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, Кабінет Міністрів України) передають зе-

мельні ділянки державної та комунальної власності на встановлених ЗК України речових титулах. Але це тільки здається. Стаття 122 ЗК України, яка зараз є основною матеріально-правовою нормою у визначенні повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями публічної власності, вживає словосполучення «передає(ють) у власність або у користування». При цьому не бачимо посилань на жодну статтю ЗК України щодо конкретного речового титулу права користування. Отже, вважаємо, немає потреби безпідставно звужувати повноваження суб'єктів права державної та комунальної власності.

По-друге, законодавство містить окремі вказівки на можливість користування земельними ділянками без надання відповідного речового титулу [4, с. 171]. Найближчим прикладом є ч. 1 ст. 97 ЗК України, відповідно до якої підприємства, установи та організації, які здійснюють геолого-розвідувальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, можуть проводити такі роботи на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем. Як бачимо, прямої вказівки на речовий титул немає, як немає підстав звужувати категорію «угода» обов'язково до договору оренди, як цього на практиці вимагають органи публічної влади. Землекористувачі взагалі позбавлені можливості передавати землю в оренду. Отже, вочевидь, законодавець заклав диспозитивність в основу даної норми – сторони самі можуть визначитися, як їм врегулювати правовідносини.

Іншими прикладами користування земельними ділянками на правових засадах, відмінних від речових прав на землю, є випадки так званого вторинного землекористування, ідея якого перекочувала в постреформаційне україн-

ське законодавство з радянського періоду, але все ж набула нового змісту. Це користування земельними ділянками лісогосподарського призначення тимчасових лісокористувачів (довгострокове та короткострокове), яке здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних лісокористувачів на підставі спеціального дозволу або договору (ст. ст. 4-6 Лісового кодексу України); тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельними ділянками прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів різних суб'єктів (ч. 3 ст. 85 Водного кодексу України); користування земельними ділянками мисливських угідь на підставі договорів між власниками або користувачами земельних ділянок і користувачами мисливських угідь (ст. 1, чч. 5-6 ст. 21 Закону «Про мисливське господарство та полювання»).

По-третє, на думку А. М. Мірошниченка, до якої ми приєднуємося,

використання земельної ділянки без надання окремого речового титулу на земельну ділянку з дозволу власника або користувача ділянки можливо у всіх випадках (за відсутності спеціальної заборони), а не лише тоді, коли така можливість передбачена законом. Такий висновок з необхідністю впливає із цивільно-правового принципу свободи договору [4, с. 172], який поширюється на земельні правовідносини незалежно від його позитивного закріплення у земельному законодавстві [6, с. 6].

По-четверте, ще одним, хоча й непрямим, але все ж аргументом на захист можливості використання земельних ділянок на титулі зобов'язальних прав є, на нашу думку, ст. 79-1 «Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав» ЗК України. Зміст цієї статті має переважно землевпорядне значення, оскільки встановлює процедуру утворення окремої земельної

ділянки. В той же час, призначення цієї процесуальної процедури носить матеріально-правовий характер – по завершенні її з'являється новий об'єкт цивільних прав. Хочеться вірити, що законодавець не дарма обрав саме таке формулювання, а не «земельних прав» (хоча і це було б правильно), не «прав на землю». Мабуть, закладена тут ідея спрямована на залучення земельних ділянок до всієї багатоманітності речових і зобов'язальних прав, які тільки можуть виникнути на земельні ділянки.

Підводячи підсумок, зазначимо, що найкращим виходом із ситуації, яка склалася із використанням земельних ділянок на титулі зобов'язальних прав, є, звичайно, вдосконалення земельного законодавства. Але допоки законодавець розмірковує, наведені вище аргументи дають можливість застосовувати зобов'язальні права до земельних правовідносин вже зараз. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Мягоход Ю. В. Способи захисту земельних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ю. В. Мягоход ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 195 с.
2. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. В. Гринько ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 181 с.
3. Рипенко А. И. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения : пособ. для практиков и теоретиков. – К. : ВД «Дакор», 2015. – 296 с.
4. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підруч. – 3-тє вид. – К. : Алерта, 2013. – 512 с.
5. Мірошниченко А. М., Рипенко А. І. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою // Право України. – 2012. – № 7.
6. Шевченко В. В. Реалізація принципу свободи договору у земельному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. В. Шевченко ; Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2016. – 197 с.