

Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Очевидно, даний недолік кадастрового законодавства слід якомога швидше усунути.

Отже, з метою завершення земельно-реєстраційної реформи та створення в Україні повноцінної, юридично точної і надійної бази даних про земельні ділянки та права на них слід забезпечити уніфікацію земельних ділянок шляхом доформування несформованих земельних ділянок та переведення їх у категорію сформованих. З цією метою всі власники і користувачі земельних ділянок, права на які виникли до 2004 р., повинні вжити заходів (замовити) до виконання землевпорядних та інших робіт, необхідних для визначення (уточнення) місця розташування, меж і площі земельних ділянок та присвоєння їм кадастрових номерів нового зразка. А держава має вжити заходів для надання власникам і користувачам земельних ділянок допомоги у такому переформлюванні та стимулювати його. Щодо сформованих земельних ділянок з кадастровими номерами старого зразка, то Держземагентство України має затвердити порядок трансформації їх у кадастрові номери нового зразка та ввести його в дію. Вважаємо, що така трансформація має здійснюватися за рахунок коштів держави.

1. Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405. 2. Там само. – 2004. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 1993. 3. Там само. – 2012. – № 78. – Ст. 3152. 4. Там само. – 2001. – № 46. – Ст. 2038. 5. *Зібрання постанов Уряду України*. – 1993. – № 1 – 2. – Ст. 15. 6. *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 25. – Ст. 354. 7. Там само. – 1992. – № 25. – Ст. 356. 8. *Урядовий кур'єр*. – 1994. – 15 листопада. – № 176. 9. Там само. – 1995. – 12 серпня. – № 121. 10. Офіційний вісник України. – 1999. – № 49. – Ст. 2400. 11. Там само. – 2010. – № 65. – Ст. 2263. 12. *Кулинич П.Ф.* Чи можна змінити кадастровий номер земельної ділянки? / П.Ф. Кулинич // *Юридичний вісник України*. – 2012. – № 34 (895). – 25-31 серпня. 13. Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

УДК 349.4

І. О. КОСТЯШКІН

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

Порушено актуальні проблеми переходу права власності на земельні ділянки. Запропоновано окремі підходи щодо обґрунтування ефективного обігу земель на умовах забезпечення соціальної спрямованості економіки. Обґрунтовано пріоритети у доступі до земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: обіг земельних ділянок, соціальна функція, право власності на землю, ринок землі.

Костяшкін І.А. Правове обеспечення оборота земель як умови реалізації соціальної функції права собственности на землю

Подняты актуальные проблемы перехода права собственности на земельные участки. Предложены отдельные подходы для обоснования эффективного оборота земель

© КОСТЯШКІН Іван Олександрович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права

на условиях обеспечения социальной направленности экономики. *Обоснованы приоритеты в доступе к землям сельскохозяйственного назначения.*

Ключевые слова: оборот земельных участков, социальная функция, право собственности на землю, рынок земли.

Kostyashkin Ivan. Legal provision of land circulation as a condition of social function of land ownership realization

The article raises the urgent problems of transfer of ownership of land plots. Some approaches regarding justification of efficient circulation of lands under the social orientation of the economy are proposed. Valid priorities as for the access to lands for agricultural purposes are grounded.

Key words: land circulation, social function, land ownership, land market.

Реформування земельних відносин на ринкових засадах зумовлюють до необхідності законодавчого забезпечення прав та інтересів громадян і юридичних осіб у процесі придбання у власність земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод.

Свобода земельних оборотів, як безспідставно стверджує О.В. Глотова, має величезне економічне значення, оскільки забезпечує відносно краще використання природних ресурсів, якими володіє суспільство. Завдяки угодам із земельними ділянками, вони, рано чи пізно, потраплять до рук найбільш знаючих і умілих, здатних забезпечити оптимальне (за даних економічних і соціальних умов) використання цих ділянок¹. Можливість доступу до землі (в нашому випадку) знімає і ряд соціальних проблем, пов'язаних із забезпеченням права на житло, за умови придбання земельної ділянки під будівництво, права на працю, що пов'язане з обробіткою земель та отриманням певного доходу чи вирощеної продукції, задоволення рекреаційних чи естетичних потреб від використання земельної ділянки для дачного будівництва. Вільний обіг земель сприяє підвищенню ділової активності, знімає певну соціальну напругу в суспільстві, гарантує конституційне право кожного громадянина на використання землі як об'єкта права власності Українського народу. Відтак, окремий блок питань, пов'язаний із забезпеченням соціальної функції права власності на землю як умови доступу до земельної ділянки, полягає в можливості укладення цивільно-правових угод або в «оборотоздатності земельних ділянок»².

Проблемні питання набуття та реалізації права власності на землю громадянами України є предметом низки наукових досліджень та монографічних праць. Серед них можна назвати праці О.В. Готової, О.Г. Бондаря, С.В. Гринько, В.М. Єрмоленка, О.І. Заєць, І.І. Каракаша, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін. Однак актуальність цих питань у світлі становлення нового земельного законодавства лише зростає.

Варто підкреслити, що земельно-правові угоди мають особливості порівняно з правочинами у цивільному праві. Насамперед, земельно-правові угоди мають публічно-правовий характер, оскільки їх укладення і виконання опосередковані рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування щодо визначення правового режиму земельної ділянки як предмета угоди, а також оформленням прав на земельні ділянки. Відповідно до цього правове регулювання набуття і переходу права власності на земельні ділянки потребує комплексного підходу до застосування норм і методів як приватноправового, так і публічно-правового

характеру³. Зокрема, щодо земельних ділянок, включених в оборот, необхідне встановлення специфічних або спеціальних правил. Вони можуть стосуватися заборони на вчинення окремих угод, встановлення певних умов і вимог (наприклад збереження цільового призначення при купівлі-продажу земельної ділянки). Такі обмеження або спеціальні правила щодо угод із землею існують практично в усіх країнах. Може йтися про рамки таких обмежень⁴. Наприклад, Закон ФРН «Про поліпшення агроструктури і забезпечення сільськогосподарських і лісогосподарських підприємств (закон про обіг земельних ділянок)» від 28 липня 1961 р. передбачає дозвільний порядок відчуження земельних ділянок. Зокрема, у видачі дозволу на відчуження земельної ділянки може бути відмовлено, коли таке відчуження суперечить заходам щодо поліпшення агроструктури або самостійне сільськогосподарське підприємство втратило б свою життєздатність, тобто застосовуються навіть оціночні критерії⁵. Дозвільний порядок відчуження земельних ділянок передбачено і в Японії, що спрямовано на відхилення угод, які можуть призвести до появи латифундій⁶.

Відтак, спробуємо проаналізувати наявне правове забезпечення щодо відчуження земельних ділянок та встановлення обмеження такого відчуження з метою формулювання теоретико-правових підходів та внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Через наявність значної кількості земель запасу держава виконує функцію розподілу земель, виступаючи у такий спосіб регулятором земельного ринку та гарантуючи можливість як безоплатної приватизації земельних ділянок у межах встановлених норм, так і оплатного набуття прав на землю. У такому разі реалізація соціальної функції права власності на землю державою перебуває у значній залежності від наявності дієвого правового механізму, який забезпечував би рівні можливості громадян до набуття земельної ділянки. Водночас, за чинним земельним законодавством, відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності здійснюється виключно через аукціон, за винятком випадків, визначених ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України.

На нашу думку, такий підхід не є цілком виправданим, оскільки надає перевагу за майновим цензом. Чи відповідає такий підхід суспільним інтересам? Мабуть, так, оскільки платоспроможний інвестор внесе значні кошти до бюджетів усіх рівнів і може бути забезпечений кращими технічними ресурсами. Однак у віддаленій перспективі такий підхід може призвести до концентрації земельних ресурсів у одних руках надпотужних сільськогосподарських об'єднань, якими на сучасному етапі виступають агрохолдинги, та обмеження доступу до землі інших осіб, які фактично матимуть змогу використовувати такі землі як наймані працівники чи, в кращому випадку, як орендарі. Безперечно, агрохолдинги мають більше фінансових ресурсів і тому є більш конкурентоздатними на ринку земель порівняно з фермерськими господарствами та іншими малими і середніми сільськогосподарськими підприємствами. Тому держава має забезпечити малому і середньому аграрному бізнесу пільгові умови придбання земель⁷.

Цілком очевидно, що агрохолдинги, які не мають прив'язки до сільських населених пунктів, не зацікавлені у соціальній підтримці села, жителі якого, з одного боку, створюють їм певну конкуренцію у виробництві сільгосппродукції, а з іншого – вимагають додаткових витрат на підтримання відповідної інфраструктури. Відтак, держава в жодному разі не повинна перебирати на себе функцію «спекулянта» на земельному ринку і особливо на ринку земель сільськогосподарсько-

го призначення. Навпаки, мають бути створені усі необхідні умови, за яких власником сільськогосподарських угідь ставав би селянин або фермер, який бажає працювати і проживає в межах відповідної територіальної одиниці. Тобто, керуючись соціальною функцією права власності на землю, не слід ставати на бік особи, яка заплатить найвищу ціну. Навпаки, зміст соціальної функції права власності полягає насамперед у підтримці села, що включає зайнятість населення відповідної територіальної одиниці, соціальну інфраструктуру, стан та якість земель. Тобто, здійснюючи функцію розподілу земель, держава, як власник в особі відповідних органів, має не просто переслідувати економічну вигоду, а реалізовувати насамперед соціальну функцію, передавши землю тим, хто живе і працює на ній, тим, хто зацікавлений у забезпеченні соціальної інфраструктури та наявності робочої сили на відповідній території.

За наслідками процедури паювання земель, а в подальшому – виділення в натурі земельних ділянок, держава начебто передала у власність громадян земельні ділянки відповідно до їх паю. Однак така власність через законодавчі маніпуляції не передбачає права розпорядження. Законодавець фактично уникає зняття мораторію на продаж земель, посилаючись на певні дати, а згодом – прийняття необхідних законів. Відповідно до п. 15 перехідних положень Земельного кодексу України до набрання чинності законом України про обіг земель сільськогосподарського призначення не допускається купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб⁸. Маємо законодавчу норму, яка не просто обмежує, а взагалі забороняє розпоряджатися земельною ділянкою. Отже, якщо землі несільськогосподарського призначення включені до ринкового обігу, то доступ до земель сільськогосподарського призначення і особливо товарного сільськогосподарського виробництва фактично відсутній. Більше того, селяни-власники таких земель не лише обмежені в праві розпорядження ними, але фактично усунуті й від правомочності користування, оскільки, не маючи достатніх фінансових ресурсів та позбавлені можливості передачі земельної ділянки в іпотеку, вони самотужки не в змозі обробляти землю, змушені здавати її в оренду. Відтак, крокуючи від права постійного землекористування, що мало місце в радянський період, до ефективного власника, ми фактично вийшли на тотальні орендні відносини щодо сільськогосподарських угідь, тобто просунулись у зворотному напрямі.

На наш погляд, проблемою подібної законодавчої невизначеності зі зняттям мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є не просто відсутність закону України про ринок земель, а насамперед невпевненість законодавця в необхідності продажу земель товарного сільськогосподарського призначення громадянами. Адже розпаювання земель абсолютно не виконало своєї основної місії – передачу земель тим, хто її обробляє. Колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств фактично були усунуті від ведення товарного сільськогосподарського виробництва із реорганізацією такого роду підприємств. Натомість новоутворені сільськогосподарські підприємства змушені брати відпо-

відні земельні наділи на умовах оренди у громадян, що, за словами Г.І. Балюк, зумовлює процес відчуження реальних власників землі від своїх наділів⁹. Виникає логічне запитання: навіщо держава передавала землі товарного сільсько-господарського призначення у власність громадян, що проживають у сільській місцевості, які, в переважній більшості, не мають можливості на ній працювати? Адже якщо йшлося про забезпечення рівних конституційних можливостей доступу до землі, то логічно, що абсолютно рівні наділи мали одержати усі громадяни України, як це відбувалось із приватизаційними сертифікатами на державні підприємства. Саме відсутність чіткої стратегії реформування земельних відносин зумовила невизначеність у головному питанні доступу та реалізації права приватної власності на землю.

Безперечно, означена ситуація не лише не сприяє появі справжнього господаря на землі, але й нівелює право власності на землю як таке, що не дає підстав вести мову про забезпечення ним відповідної соціальної функції. Водночас слід визнати, що становлення цивілізованого земельного законодавства потребує відповідної роз'яснювальної роботи з метою підготовки суспільства до розуміння сучасних правових конструкцій. Адже, як зауважують фахівці, саме відсутність у суспільстві та політикумі консенсусу з питань ринку землі є якщо не першопричиною неспішного формування цього ринку, то головною перешкодою на шляху до завершення земельної реформи. Іншими словами, на думку П.Ф. Кулинич, представники політичної та наукової еліти країни не формують суспільну думку щодо розвитку в Україні земельного ринку, а йдуть у фарватері суспільної думки. У свою чергу, позиція політикуму в питанні запровадження земельного ринку значною мірою зумовлена тим, що юридична наука ще не запропонувала суспільству прийнятні концептуальні положення правового регулювання ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення в Україні¹⁰.

Безспірним є той факт, що земельний ринок, як і ринок взагалі, є економічною категорією і підпорядковується насамперед законам попиту та пропозиції, що є визначальним як для формування ціни земельної ділянки, так і наявності об'єктів, цікавих для інвестицій. Водночас не менш значимому тут є і соціальна складова, пов'язана із необхідністю забезпечення доступу на ринок земель осіб, для яких використання земель як засобу виробництва є основним видом, а фактично і умовою життєдіяльності. Крім того, наявність дієвого та ефективного ринку земель має забезпечити і загальнонаціональні інтереси, зумовлені розподілом та використанням основного національного багатства. Відтак, правове регулювання ринкових земельних відносин має базуватися на конституційних засадах здійснення права власності на землю Українського народу, а також соціальної справедливості, забезпечення балансу державних, суспільних і приватних інтересів, ефективності, прозорості, відкритості¹¹.

Водночас зазначимо, що запровадження ринку земель в умовах існування повної заборони щодо їх продажу, безумовно, вимагає відповідного державного регулювання означених процесів з метою недопущення негативних наслідків, що мають місце у світовій практиці впровадження подібних правовідносин. Досить привабливою у цьому зв'язку видається пропозиція П.Ф. Кулинич щодо збалансованої правової моделі регульованого сільськогосподарського земельного ринку, заснованого на системі соціально-економічних орієнтирів, які зводяться до необхідності недопущення надмірної концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності громадян та юридичних осіб; недопущення надмірної,

необґрунтованої парцелязації, подрібнення сільськогосподарського земельного фонду країни; формування сприятливого інвестиційного «клімату» як для вітчизняних, так і для зарубіжних суб'єктів аграрного підприємництва; недопущення приватизації земель сільськогосподарського призначення іноземними фізичними та юридичними особами; сприяння у набутті сільськогосподарських земель у власність, насамперед особами, які ведуть сільський спосіб життя (проживають і працюють у сільській місцевості); недопущення неконтрольованого державою виведення сільськогосподарських угідь із сфери сільськогосподарського виробництва; збереження і підвищення родючості сільськогосподарських угідь¹².

Отже, якщо поступовий перехід землі до більш економічно активних власників має забезпечуватися шляхом ринкового саморегулювання, то питання одержання соціальної справедливості під час перерозподілу землі, попередження надмірної концентрації земельних ресурсів або, навпаки, парцеляції земель, утримання цінової стабільності тощо, слід віднести до сфери регуляторної компетенції держави.

Водночас з огляду на специфіку об'єктного складу мають бути визначені чіткі критерії переважного набуття прав на земельну ділянку та доступні механізми їх реалізації; дотримання цільового призначення земель, обмежень та обтяжень, встановлених щодо земельної ділянки та нормування їх розмірів; захист суб'єктів права власності від необґрунтованого обмеження повноважень щодо розпорядження земельною ділянкою, вилучення чи викупу земельних ділянок; наявність механізмів, спрямованих на визначення об'єктивної оцінки земельних ділянок.

Запропонований аналіз правового забезпечення доступу до землі дозволяє сформулювати окремі принципові засади, що визначатимуть правове обґрунтування ефективного обігу земель, що гарантує можливість вільного придбання земельних ділянок на умовах забезпечення соціальної спрямованості економіки:

- свободи та рівності прав суб'єктів земельних правовідносин щодо укладення цивільно-правових угод із землею;
- наявності доступних та ефективних правових механізмів щодо переходу, оформлення та державної реєстрації прав на земельну ділянку за умови мінімізації державного впливу на вказані процеси;
- визначення чітких обмежень щодо оборотоздатності земельних ділянок з метою забезпечення загальнонаціональних та суспільних інтересів, що виключає набуття права власності на землі товарного сільськогосподарського призначення іноземцями, та передбачає максимальні нормативи сільськогосподарських угідь, які можуть перебувати не лише у власності, але й користуванні (оренді) одного товаровиробника;
- вирішення питання земель сільськогосподарського призначення, керуючись принципом забезпечення соціальної функції права власності на землю, через особисту трудову участь в обробітку земель, що включатиме переважне право купівлі земель сільськогосподарського призначення громадянами, які проживають та працюють у межах відповідних територіальних одиниць, фермерськими господарствами та сільськогосподарськими кооперативами. Відповідні підходи потребують чітких законодавчих механізмів.

1. *Глотова О.В.* Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / Глотова О.В. – К., 2003. – С. 18. 2. *Бондар О.Г.* Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.Г. Бондар. — С. 13-14. 3. *Носік В.В.* Право влас-

ності на землю українського народу: монографія / Носік В.В. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 385. **4.** Глотова О.В. Цит. праця. – С. 14. **5.** Сыродоев Н.А. Правовое регулирование оборота земельных участков / Н.А. Сыродоев // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 44. **6.** Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии. Сравнительный анализ: технический доклад Мирового банка № 436 / [пер. с англ.]. – М.: Весь Мир, 2000. – С. 125. **7.** Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / Кулинич П.Ф. – К.: Логос, 2011. – С. 344. **8.** Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. **9.** Балюк Г.І. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України / Г.І. Балюк // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні: матеріали міжнар. наук. конф. : у 2 ч. (Київ, 13–14 квітня 2006 р.), 2006. – Ч. I. – С. 157–160. **10.** Кулинич П.Ф. Цит. праця – С. 327. **11.** Носік В.В. Цит. праця. – С. 389. **12.** Кулинич П.Ф. Цит. праця. – С. 332.

УДК 349.41

О. В. СЕМЧИК

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗЕМЛІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Вивчено історичний досвід правового забезпечення реалізації права на землі залізничного транспорту до набуття Україною незалежності і початку реформування залізничного транспорту. Виділено три основні етапи становлення і розвитку законодавства, що регулює земельні відносини на залізничному транспорті. Доводиться, що при здійсненні сучасного реформування залізничного транспорту, коли відбувається зміна правового режиму його земель, позитивний досвід минулого може бути використаний з метою розробки та вдосконалення земельного і залізничного законодавства.

Ключові слова: історичні аспекти, реалізація прав на землю, земельні відносини, залізничний транспорт, землі залізничного транспорту.

Семчик А.В. Исторические аспекты реализации права на земли железнодорожного транспорта

Изучен исторический опыт правового обеспечения реализации права на земли железнодорожного транспорта до периода независимости Украины и начала реформирования железнодорожного транспорта. Выделены три основных этапа становления и развития законодательства, регулирующего земельные отношения на железнодорожном транспорте. Доказывается, что при осуществлении современного реформирования железнодорожного транспорта, когда происходит изменение правового режима его земель, положительный опыт может быть использован в целях разработки и совершенствования земельного и железнодорожного законодательства.

Ключевые слова: исторические аспекты, реализация прав на землю, земельные отношения, железнодорожный транспорт, земли железнодорожного транспорта.

Semchik Oleksandr. Historical aspects of the land railway rights enforcement

This article is devoted to the study of the historical experience of the legal support of realization of the right to land rail until Ukraine's independence and the beginning of railway

© СЕМЧИК Олександр Віталійович – перший заступник начальника Головного управління майнових та земельних ресурсів Державної адміністрації залізничного транспорту України «Укрзалізниця»