

1985
№ 81 Каркош И. И.

Право собственности на землю и право землепользования в Украине



КИЕВ
ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИСТИНА
2004

ОДЕССКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

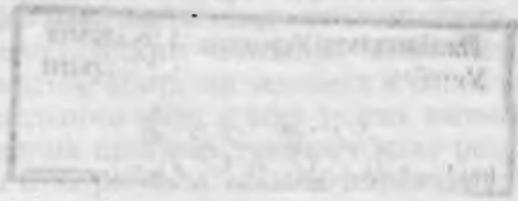
код экземпляра

235363



КАРАКАШ И.И.

**ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ
НА ЗЕМЛЮ И ПРАВО
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ
В УКРАИНЕ**



Киев
Издательство "Истина"
2004

ББК 67.312.2я7

К 68

Каракаш И.И.

К 68 **Право собственности на землю и право землепользования в Украине : Научно-практ. пособие.** — К. : Истина, 2004. — 216 с.

ISBN 966-7613-51-8

В работе подробно рассматривается широкий круг вопросов, связанных с приобретением и реализацией права собственности на землю и осуществления права землепользования в Украине, детально раскрываются условия и порядок передачи земель в собственность и предоставления земельных участков в пользование, в том числе на условиях аренды и концессии, анализируются правовые пределы ограничений прав на землю и содержание земельных сервитутов, а также излагаются юридические гарантии защиты прав на землю и правовое регулирование разрешения земельных споров.

Книга будет полезна студентам, магистрам, аспирантам и преподавателям правовых дисциплин, управленческих, экономических, аграрных и землеустроительных специальностей высших учебных заведений при чтении фундаментального лекционного курса по аграрному и земельному праву и при изучении специального курса по избранной проблематике, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами земельного законодательства и права Украины.

Печатается по решению Ученого совета Одесской национальной юридической академии от 25 сентября 2003 г., протокол № 1.

АВТОР:

КАРАКАШ Илья Иванович — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой аграрного, земельного и экологического права Одесской национальной юридической академии.

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

ПОГРЕБНОЙ Алексей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент АПрН Украины, Заслуженный деятель науки и техники Украины;

ХАРИТОНОВ Евгений Олегович — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины, заведующий кафедрой гражданского права ОНЮА;

ЯНЧУК Василий Зиновьевич — доктор юридических наук, профессор, академик АПрН Украины, заведующий кафедрой аграрного, земельного и экологического права юридического факультета Национального аграрного

Университета Украины. Академия
Украины. Аграрного

ББК 67.312.2я7

ISBN 966-7613-51-8

© Каракаш И.И., 2004

© Издательство "Истина",
2004.

ВВЕДЕНИЕ

Отношения собственности составляют основу жизнедеятельности любого общества и материальную основу существования каждого человека. Обладание собственностью всегда было связано с материальным достатком и наличием власти. Поэтому категория собственности занимает центральное место в системе социальных отношений и определяет основы государственного и общественного устройства.

В социальной жизни отношения собственности выступают как отношения между людьми в процессе присвоения материальных благ, установления состояния их присвоенной принадлежности, осуществления обмена ими, распределения и потребления с целью удовлетворения своих материальных и духовных потребностей. Именно в социальном характере отношений собственности заключается суть собственности, ибо вне общества нет и отношений собственности¹.

Особое место в системе этих отношений занимает собственность на землю как первородное и извечное условие жизнедеятельности, средство существования и место обитания человека и общества. Значительное воздействие на правовое регулирование отношений собственности на землю оказывает целый ряд специфически проявляющихся факторов. К наиболее существенным из них можно отнести следующие: земля является творением природы, она создана без трудового участия человека и общественных затрат; количественно и качественно она ограничена природной средой; ее пространственные пределы невоспроизводимы и не могут быть расширены путем воспроизводства; земная поверхность физически недвижима и пространственно не перемещается; в строго экономическом смысле земля не является товаром, так как не обладает реальной стоимостью; она является средством производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственным операционным базисом для размещения и деятельности других отраслей национального хозяйства; при правильном использовании земли как средства производства ее производительные силы не убывают, а возрастают; отказ от использования земельных ресурсов не приводит их к износу, деградации или в иное состояние непригодности; в результате использования земли в качестве пространственно-территориального базиса для осуществления производственно-хозяйственной деятельности ее пределы не изменяются; земля является экологическим и энергетическим объектом жизнеобеспечения, жизнедеятельности и местом обитания человека и общества, а также животного и растительного мира и всех других живых и неживых организмов; на земных пространствах не только размещаются ее природные объекты и их ресурсы, но и обустроиваются человеческие сообщества и их государства и т. п.

¹ См.: Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. — М., 1991. — С. 8, 9.

Оптимальный учет в законодательстве обстоятельств естественного происхождения и фактического состояния земли как природного объекта, а также ее социального, политического, экономического, экологического и энергетического значения оказывает существенное влияние на правовое оформление отношений собственности на земельные ресурсы, обеспечивает их рациональное использование и эффективную охрану. В связи с этим вопросы права собственности на землю требуют всестороннего осмысления на основании глубокого анализа естественных закономерностей функционирования этой уникальной материи, познания устоявшихся социальных традиций обращения с ней и осознания обширного комплекса сформировавшихся общественных отношений, связанных с использованием земельных ресурсов с целью избежания их необоснованного изменения посредством не только законодательства, но и просчетов в правоприменительной деятельности. Именно такой подход к анализу отношений земельной собственности и землепользования предпринят в предлагаемой работе.

Право собственности на землю и право землепользования всегда занимали, занимают, и еще длительное время будут занимать центральное место в земельном законодательстве и праве. Этим объясняется непрестанное обращение научной общественности к самым различным аспектам этой извечной и неисчерпаемой проблематики. В отечественном правоведении многие вопросы этой проблемы в разное время исследовали такие известные ученые, как В. Андрейцев, А. Бобкова, А. Гетьман, В. Жушман, В. Костицкий, С. Кравченко, Н. Малышева, В. Мунтян, А. Погребной, В. Попов, Б. Розовский, В. Семчик, А. Стативка, Н. Титова, Ю. Шемшученко, М. Шульга, В. Янчук и другие авторы монографических и коллективных научных трудов. Созданные ими научные основы права земельной собственности и права землепользования и сформированные научные направления в настоящее время плодотворно развивают в своих работах И. Будзилович, О. Вивчаренко, В. Гуревский, Е. Заец, Л. Заставская, П. Кулинич, В. Носик, С. Разметаев, А. Третьяк и некоторые другие исследователи.

Правовое регулирование отношений собственности, особенно земельной собственности, динамично развивается. Не составляет исключения в этом отношении и право землепользования. Наиболее систематизированное регулирование они получили в новом Земельном, Гражданском и Хозяйственном кодексах Украины, а также в обновленных редакциях ранее принятых нормативных и крупных нормативных актах последнего времени, которые ранее не были известны отечественному правоведению. Именно с учетом новых положений этих законодательных актов написана данная работа. В ней предпринята попытка взаимосвязанного рассмотрения наиболее важных вопросов права собственности на землю и права землепользования.

Автор искренне благодарит рецензентов за объективные суждения и справедливые замечания, которые существенно повлияли на структуру и содержание предлагаемого издания. Автор книги с такой же благодарностью воспримет читательские критические замечания и их конструктивные предложения и с удовольствием воспользуется ими в дальнейших исследованиях этой проблематики.

Глава I

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Основные признаки и понятие права собственности на землю

В отечественной и зарубежной гуманитарной литературе проблемы собственности являются достаточно исследованными, но до настоящего времени остаются наиболее активно обсуждаемыми. При этом как научная категория отношения собственности рассматриваются в основном экономическом и юридическом смыслах, хотя они имеют свои философские, психологические, нравственные и другие аспекты¹. Это связано с тем, что реальное содержание и формы проявления отношений собственности наиболее полно выражаются в экономических и юридических категориях собственности.

В экономическом смысле определение собственности как присвоения индивидом предметов природы, прежде всего освоения земли, внутри и посредством определенной общественной формы в отечественной литературе является достаточно устоявшимся². Таким же распространенным в нашей литературе является указание основоположника марксизма на то, что ни о каком производстве, а стало быть ни о каком обществе, не может быть и речи там, где не существует никакой формы собственности². При всей непопулярности марксистского учения об отношениях собственности в современном обществе приведенные положения отражают основные признаки состояния принадлежности и процесса использования земельных ресурсов.

Экономическое учение о собственности связано со статикой или состоянием присвоенности объектов природы или освоения земельных ресурсов и динамикой или процессом присвоения богатств земли, являющимися необходимым условием существования человека и общества. Безусловно, присвоение представляет собой обобщенный способ овладения природными ресурсами как первичными средствами существования человека и общества. В то же

¹ См.: Домашенко М. В., Рубаник В. Е. Власність і право власності. — Харків, 2002. — С. 13-41.

* Необходимо отметить, что в отношениях собственности на землю категория присвоения не совсем адекватно отражает их смысл и содержание. Она является приемлемой для имущественных отношений собственности, так как можно присваивать предметы, вещи, результаты труда и т. п. Присваивать можно также то, что отторгаемо от земли, но саму землю присвоить невозможно. Ее можно осваивать, обрабатывать, отвоевывать или овладевать ею путем занятия или захвата, и на этой основе присваивать ее природные богатства, естественные ресурсы, использовать полезные свойства, удовлетворяя определенные потребности. Однако, принимая во внимание широкое признание определения собственности как присвоения, отношения собственности на землю также принято рассматривать через категорию присвоения.

² См.: Маркс К. К критике политической экономии. — М., 1978. — С. 198.

время оно создает предпосылки для последующего отчуждения присвоенных средств. Поэтому отношения собственности следует рассматривать в пределах единства и взаимосвязи присвоения-отчуждения.

В научной литературе давно утвердилось мнение о том, что присвоение представляет собой двуединое явление в социальной жизни. Во-первых, присвоение отражает состояние распределения и закрепления определенных благ между членами общества в соответствии с существующими в нем отношениями собственности (статика собственности). Во-вторых, присвоение охватывает процесс отторжения человеком и обществом у природы этих благ посредством приложения трудовых усилий (динамика собственности).

Присвоение как состояние отражает факт присвоенности предметов природы и определение их принадлежности. Когда материальные блага присвоены определенными лицами, их объединениями или национальным сообществом, то можно говорить, что они принадлежат им. Следовательно, присвоение включает в себя состояние принадлежности материальных благ. В этом смысле "присвоение" выступает как результат обмена или распределения материальных благ и означает отношение к результатам производства или к естественным богатствам природы со стороны отдельных лиц, их объединений либо всего общества как к своим, принадлежащим им¹.

Присвоение как процесс означает обращение предметов природы и их материальных благ в свою пользу в ходе осуществления трудовой и производственной деятельности. Согласно производственно-трудовой концепции собственности обращение предметов природы и результатов производства в свою пользу возможно только во взаимосвязи с другими лицами. Завершение непосредственного присвоения предметов природы в процессе трудовой деятельности неминуемо приводит к возникновению различных обязательственных связей с другими лицами, круг которых неограничен. Таким образом, собственность как процесс присвоения является не отношением человека к материальной вещи, а общественным отношением по поводу присвоения вещей материального мира как результатов производственно-трудовой деятельности.

Экономические отношения собственности представляют собой определенную общественную форму, в пределах которой происходит присвоение человеком или обществом предметов природы. Поэтому собственность как экономическая категория является наиболее эффективным средством реализации экономических интересов граждан, их объединений и общества в целом, прежде всего посредством использования естественных земных богатств.

В юридическом смысле собственность на земельные ресурсы проявляется как результат закрепления общественных отношений

¹ См.: *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. — М. — Л., 1948. — С. 24.

собственности в правовых нормах. При этом характер и содержание юридических норм о праве собственности на землю определяются экономическими отношениями собственности в обществе. По своей сущности право собственности на землю представляет собой право на присвоение ее богатств. При этом имеется в виду не отношение индивида к конкретному земельному участку, а определенные общественные отношения, складывающиеся в процессе присвоения естественных богатств земли.

В обобщенном восприятии юридическое содержание права собственности на землю представляет собой предоставление физическим и юридическим лицам возможностей владения, пользования и распоряжения земельными участками для удовлетворения своих насущных потребностей. Оно охватывает также возможности использования земельных ресурсов местными и региональными сообществами и государством в целом в лице их органов для удовлетворения публичных интересов в пределах, определенных законом¹.

Применительно к имущественным отношениям такое понимание рассматриваемого права закреплено в ст. 2 Закона Украины от 7 февраля 1991 г. "О собственности"², согласно которой право собственности — это урегулированные законом общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом. В соответствии со ст. 316 нового Гражданского кодекса (ГК) Украины³, правом собственности является право лица на вещи (имущество), которое оно осуществляет в соответствии с законом по своей воле, независимо от воли других лиц.

Но земля и другие объекты природного происхождения в строго экономическом и правовом смысле не являются имуществом, и поэтому в законодательном порядке выделяются из системы имущественных отношений. Ведь в отличие от товарно-материальных ценностей, землю никто не создавал, потому она не имеет первоначального обладателя и реальной стоимости. Устанавливаемая же нормативная цена земли является ничем иным, как капитализированной рентой. Поэтому, продавая земельный участок, его собственник по существу продает право на ренту, а покупатель приобретает право на получение доходов от его использования.

В связи с этими и другими особенностями земельной собственности, в отечественной правовой литературе высказано немало суждений зачастую диаметрально противоположной аргументации, обосновывающие ее законодательное закрепление в традиционно цивилистическом и обособленно природоресурсовом содержании. Не отвергая в целом общие гражданско-правовые признаки права собственности на землю, следует заметить, что полярность суждений о природоресурсовой юридической природе земельной собст-

¹ См.: Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. — М., 2002. — С. 54—81.

² Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991. — № 20. — Ст. 249.

³ Голос Украины. — 2003. — 12 марта.

венности охватывают утверждения от необходимости закрепления права собственности на землю в "исключительной"* форме до отрицания права земельной собственности и признания земли и других природных объектов общественным достоянием¹. Представляется, что наиболее предпочтительным является отнесение земельных ресурсов и других природных объектов в категоричный ряд народного достояния², ибо они являются главным богатством народа, унаследованным от предшествующих поколений.

В современном украинском законодательстве сложилась и действует обширная совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на землю и другие природные объекты. В этих нормах объективно закреплена принадлежность земли на праве собственности, условия и порядок предоставления земельных участков в собственность, средства и способы охраны и защиты права собственности на землю и т. п. Они получили свое закрепление в конституционных нормах, ГК и Земельном кодексе (ЗК) Украины³, Законе "О собственности" и Законе от 25 июня 1991 г. "Об охране окружающей природной среды"⁴ и некоторых других законодательных актах. Так, в соответствии со ст. 13 Конституции земля и другие природные богатства в пределах территории Украины являются объектами права собственности украинского народа. От имени украинского народа** правомочия собственности на природные объекты осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией. Согласно ч. 2 ст. 78 ЗК, право собственности на землю приобретается и реализуется на основании Конституции, ЗК, а также других законов, принимаемых в соответствии с ними. Такие нормы образуют комплексный институт права собственности на землю в его объективном понимании. Из этого следует, что право собственности на землю в объективном смысле представляет собой совокупность или систему правовых норм, закрепляющих, регламентирующих и охраняющих отношения собственности на земельные объекты и их ресурсы в государстве⁵.

* Несмотря на многочисленные изменения, внесенные в Закон "О собственности" с момента его принятия, наименование его второго раздела "Право исключительной собственности народа Украины" осталось неизменным.

¹ См.: Бринчук М. М. Экологическое право. — М., 1998. — С. 164—169.

² См.: Каракаш И. И. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы. Материалы "круглого стола" // Юридический вестник. — 1999. — № 1. — С. 84—85.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.

⁴ Там же. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

** В связи с этим обращает на себя внимание ст. 318 ГК, согласно которой субъектами права собственности является украинский народ и другие участники гражданских отношений, определенные в ст. 2 этого Кодекса. Однако в ст. 2 ГК среди участников гражданских отношений украинский народ не значится в качестве такового. В ней наряду с физическими и юридическими лицами, территориальными громадами и Автономной Республикой Крым, государством Украина и иностранными государствами, расширительно указывается "на другие субъекты публичного права", которые конкретно не указываются.

⁵ См.: Разметаев С. В. Право собственности на природные ресурсы в Украине. — Харьков, 1995. — С. 4.

На основании норм объективного права собственности закрепляются конкретные правовые возможности и определенная юридическая власть собственников земельных участков по отношению к другим субъектам права, не являющихся их обладателями. Они представлены в виде правомочий, позволяющих собственнику использовать земельный участок свободно, по своему усмотрению и своей властью для удовлетворения своих интересов, составляющих субъективное право собственности. Так, согласно ст. 4 Закона "О собственности" собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом. Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, не противоречащие закону. Однако по требованиям ч. 5 ст. 319 ГК, собственник не может использовать свое право собственности во вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и естественные качества земли.

Определение содержания права земельной собственности через правомочия его субъекта закреплено и в новом ЗК. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 78 земельного закона право собственности на землю — это право владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками. Таким образом, право собственности на землю в субъективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками и их использованию собственниками по своему усмотрению для удовлетворения своих материальных потребностей и реализации других интересов.

Исходя из экономической трактовки земельной собственности как возможности освоения природного объекта и присвоения его естественных богатств и принимая во внимание приведенные формулировки права собственности в объективном и субъективном смысле, можно сформулировать общее определение понятия права земельной собственности. Итак, право собственности на землю как возможность использования полезных свойств и присвоения естественных богатств земли представляет собой систему правовых норм, закрепляющих, регламентирующих и охраняющих отношения собственности на земельные ресурсы и регулирующих владение, пользование и распоряжение земельными участками, принадлежащими собственникам и используемыми ими по своему усмотрению для удовлетворения своих материальных потребностей и реализации других интересов. Предложенное общее определение понятия права собственности на землю охватывает его основные признаки и наиболее существенные черты, закрепленные в законодательном порядке.

§ 2. Земля и земельные участки как объекты права собственности

В обыденном и научном обращении понятие "земля" употребляется в различных значениях. Термин "земля" используется для

обозначения космической материи и составной части системы все-ленной, земного шара и обособленной планеты, части земной коры¹ и природного ландшафта, поверхности площади и рельефа земной суши, территориального пространства и территории государства, определенной местности и места обитания, опорного грунта и почвенного покрова, средства хозяйственного использования и пространственного операционного базиса, естественного объекта и составной части окружающей природной среды и т. п. Приведенные обозначения земли с самым разнообразным содержанием давно утвердились в нормативных актах и официальных документах. Так, согласно Государственному стандарту² земля — это важнейшая составная часть окружающей природной среды, которая характеризуется пространством, рельефом, почвенным покровом, растительностью, недрами и водами. В этом определении земля обозначается как интегрированный природный объект, состоящий из множества естественных компонентов.

Наиболее употребляемое правовое обозначение земли в отечественном законодательстве сводится к ее поверхности, охватывающей почвенный слой или территориальное пространство. Это объясняется тем, что именно верхний слой земли выполняет селитебные, экономические, экологические, социально-культурные, лечебно-оздоровительные, коммунально-бытовые и другие жизнеобеспечивающие функции человека и общества. Селитебная функция земной поверхности обеспечивает расселение и жизнедеятельность населения страны посредством создания городов, поселков, сел и других населенных пунктов. Экономическая функция земли в основном сводится к использованию ее почвенного покрова как средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственного операционного базиса для размещения отраслей народного хозяйства и национальной экономики, строительства зданий и сооружений, возведения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, прокладки коммуникаций, создания социальной инфраструктуры и т. п. Экологическая функция земной поверхности заключается в обеспечении взаимосвязи органической и неорганической материи, ее переработки, поглощении образующейся углекислоты и т. п.

В действующем земельном законодательстве земля как объект правового регулирования также употребляется в нескольких значениях. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 2 ЗК, объектами земельных отношений являются земли в пределах территории Украины, земельные участки и права на них, в том числе на земельные доли (паи). Из этого следует, что земли в пределах территории страны являются объектами земельных отношений до выделения их в конкретные земельные участки и определения прав на них. В свою очередь

¹ См.: Чубуков Г. В., Погребной А. А. Земельная недвижимость: сделки, правовое регулирование: Учебн. пособ. — М., 1997. — С. 11.

² ГОСТ 17.5.1.05-80. Охрана природы. Термины и определения. — М., 1980. — С. 7.

обособленные земельные участки и права на земельные наделы являются самостоятельными объектами земельных отношений*. Вместе с тем согласно ч. 1 указанной нормы закона земельные отношения — это общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей, хотя общественные земельные отношения не исчерпываются только отношениями владения, пользования и распоряжения землями¹.

Более определенным в новом земельном законе является обозначение земельного участка как объекта права собственности. Так, в соответствии со ст. 79 ЗК земельный участок — это часть земной поверхности с определенным местом расположения, установленными границами и предусмотренными в отношении него правами. В приведенном законодательном определении земли как объекта права собственности заключено обозначение земли на дифференцированном уровне, на уровне конкретного земельного участка.

Важнейшим признаком земельного участка как объекта права собственности является его обозначение по месту расположения и размеру площади в составе одной из многочисленных категорий земельного фонда страны, так как без обособления земельного участка невозможно установление права собственности на него. Согласно Закону Украины от 22 мая 2003 г. “О землеустройстве” такое обособление осуществляется посредством установления границ земельного участка в соответствии с утвержденным проектом его выделения в порядке землеустройства². Границы земельного участка фиксируются в планах отвода и выносятся в натуру с их обозначением на местности, после чего определяется размер его площади**.

Немаловажную роль в обособлении земельного участка играет юридический признак, т. е. законодательное закрепление прав на него. Определение правового титула принадлежности земельного

* Один из вариантов проекта нового ЗК предусматривал разграничение земельных участков на делимые и неделимые. Делимым участком должен был признаваться земельный участок, который без изменения его назначения мог быть разделен на части, каждая из которых после раздела может образовать самостоятельный земельный участок. Неделимым следовало признавать земельный участок, который по своему назначению и видам использования не мог быть разделенным на самостоятельные земельные участки. Однако в принятом ЗК эти положения не нашли своего закрепления. Тем не менее подразделение вещей на делимые и неделимые нашло свое закрепление в ст. 183 ГК.

¹ См.: Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Харьков, 1998. — С. 9-25.

² Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 5. — Ст. 282.

** Наглядно приведенные положения можно продемонстрировать на примере правового статуса земельной доли (пая). Известно, что земельная доля (пай) представляет собой не выделенную в натуре часть земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, которая учитывается в условных (кадастровых) гектарах. Безусловно, земельная доля является объектом общественных земельных отношений, но в связи с ее невыделенностью в натуре и неопределенностью ее границ, она не является объектом права собственности. Такой вывод непосредственно вытекает из содержания п. 17 Переходных положений ЗК. В связи с этим следует различать объекты земельных отношений и объекты права земельной собственности. На это обращается внимание и в Законе Украины от 5 июня 2003 г. “О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314.

участка конкретному лицу и закрепление его прав на него, выступают в качестве критериев обособления земельного участка. Юридический признак земельной собственности является особенно важным в современных условиях реальной неразграниченности земель коммунальной и государственной собственности*.

В ст. 181 ГК земельные участки отнесены к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости). Обозначение земельного участка в качестве вещи отражает его овеществленную природу как ограниченную часть материального мира. В то же время гражданский закон относит земельные участки к имуществу, что не соответствует их реальной сути. Более того, ст. 190 ГК включает земельные участки в состав единого имущественного комплекса предприятия. В таком случае отношения, связанные, например, с определением юридической судьбы земельных участков в составе имущественного комплекса предприятия, должны были бы закрепляться и регулироваться гражданским законодательством, распространяющимся на сферу имущественных отношений. Однако это не вытекает из фактических обстоятельств правового регулирования земельных отношений. Ведь земельное законодательство не включено в состав гражданского законодательства и сохраняет свою обособленную самостоятельность, а конкретные участки земельным законом признаны самостоятельными и обособленными объектами права.

В соответствии с ч. 2 ст. 79 ЗК право собственности на земельный участок распространяется в его пределах на поверхностный (почвенный) слой, а также на водные объекты, леса и многолетние насаждения, находящиеся на нем. Относительно земельной правообъектности почвенного слоя земной поверхности, расположенной над недрами земли, не возникает особых затруднений. Однако некоторые осложнения связаны с определением правообъектности водных и лесных ресурсов, а также многолетних насаждений дикорастущего и культурного происхождения, расположенных на земельном участке, но относящихся соответственно к объектам водного, лесного, флороохранного и аграрного законодательства. Тут имеет место определенная комплексность, естественно свойственная земельному участку, и в таком составе признаваемая законом в качестве объекта права собственности. Тем не менее, нельзя упускать из виду признаки водных, лесных и других природных ресурсов как объектов соответствующих отраслей природоресурсового законодательства и на этой основе осуществления их реального отграничения от земельного участка как объекта права земельной собственности.

Несколько иное положение может складываться при определении правообъектности надповерхностного и подповерхностного

* В настоящее время действует Временный порядок разграничения земель права государственной и коммунальной собственности, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 1 августа 2002 г. № 1100 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — С. 232.

предела земельного участка. Так, согласно ч. 3 ст. 79 ЗК право собственности на земельный участок распространяется на пространство, находящееся над и под поверхностью участка на высоту и глубину, необходимые для возведения жилищных, производственных и иных построек и сооружений. Хотя закон в этих случаях ограничивает правообъектность участка земли возведением жилищных и производственных построек и сооружений, все же может иметь место распространение прав на земельный участок, охватывающих подземные пределы и воздушное пространство.

Следует иметь в виду также некоторую приоритетность современного земельного закона по отношению к другим отраслям природоресурсового законодательства, включающую закрепление права собственности и на иные объекты природного происхождения. Она предусмотрена в ч. 2 ст. 3 нового земельного закона, согласно которой земельные отношения, возникающие при использовании недр, лесов, вод, растительного и животного мира*, а также атмосферного воздуха, регулируются ЗК и нормативно-правовыми актами о недрах, лесах, водах, растительном и животном мире и атмосферном воздухе, если они не противоречат земельному закону. Приведенное положение существенно затрагивает ранее закрепленную самостоятельную правообъектность других природных богатств даже на уровне конкретного земельного участка как объекта права собственности.

§ 3. Субъекты права собственности на землю

Терминами “субъект права” в общетеоретическом понимании и “субъект права собственности” в отраслевом правоведении принято обозначать участников общественных отношений. Проблемы субъектов права, равно как и субъектов права собственности, являются достаточно исследованными в юридической литературе, в частности в цивилистических научных работах. Не отвергая значения гражданско-правовых исследований в области субъектов права собственности, все же следует заметить, что земельная правосубъектность не получила надлежащего рассмотрения в отечественной правовой литературе.

Недостаточная исследованность земельной правосубъектности объясняется по крайней мере двумя обстоятельствами. Во-первых, исследования субъектов права собственности на землю ограничи-

* Правообъектность животных предусмотрена ст. 180 ГК. Они отнесены к разряду особых объектов гражданских прав и на них распространяется правовой режим вещи, кроме случаев установленных законом. Таким законом является, например, Закон Украины от 13 декабря 2001 г. “О животном мире” (Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97). В нем разграничивается правообъектность домашних и сельскохозяйственных животных от правообъектности диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы или содержащихся в условиях неволи. Животные, занесенные в Красную книгу Украины, могут быть предметом гражданского оборота лишь в случаях и в порядке, установленных законом, каковым является Закон Украины от 7 февраля 2002 г. “О Красной книге Украины” // Відомості Верховної Ради України — 2002. — № 30. — Ст. 201.

вались изложением только правосубъектности государства, так как советское законодательство длительное время в круг субъектов права собственности на земельные объекты не допускало других участников права. Во-вторых, как уже отмечалось, земельные ресурсы в силу своего природного происхождения обладают специфическими особенностями, оказывающими существенное влияние на отношения правосубъектности.

В наиболее общем проявлении земельная правосубъектность представляет собой способность быть участником общественных земельных отношений. Из этого следует, что, собственническая земельная правосубъектность — это способность быть участником отношений собственности на земельные объекты. Безусловно, понятие субъекта права собственности как участника соответствующих отношений на землю тесно связано с понятиями правоспособности и дееспособности. При этом земельная правоспособность означает способность обладать правами и принимать на себя обязанности в отношении земли. Земельная дееспособность — это способность своими действиями приобретать субъективные права и исполнять юридические обязанности относительно конкретного земельного участка.

Однако земельное законодательство не предусматривает общих требований, которыми должны обладать субъекты земельных отношений, например, для приобретения конкретного земельного участка. Они предусмотрены в гражданском законодательстве и заключены в таких цивилистических категориях, как правоспособность, дееспособность и правосубъектность. Земельное законодательство воспринимает эти правовые категории и распространяет их, например, на физических или юридических лиц, признавая их субъектами права собственности на землю. Так, право собственности на землю имеют физические и юридические лица, обладающие правоспособностью в соответствии с украинским законодательством.

Осуществление предусмотренных правомочий по реализации права собственности на конкретный земельный участок происходит на основании общегражданской дееспособности. Правомочия субъектов права собственности на землю в предусмотренных законом случаях могут осуществляться их законными представителями или уполномоченными лицами. Такое уполномоченное представительство в земельных отношениях осуществляется в порядке и пределах, предусмотренных гражданским законодательством.

В связи с этим возникает вопрос о применимости цивилистической категории правосубъектности к земельным отношениям, в частности насколько общецивилистическая правосубъектность пригодна для обозначения земельно-собственнической правосубъектности. Безусловно, ее юридическая сторона заключается в законодательном признании возможностей субъектов права участвовать в отношениях собственности на земельные богатства страны. Это означает узаконение их участия в отношениях собственности на земельные ресурсы, освобождающее такое участие от индивидуаль-

ного, группового или коллективного произвола, и доведение его в законодательном порядке до уровня общепризнанного на всей территории государства.

Но помимо производственно-хозяйственного использования земли как средства производства, она представляет собой жизнеобеспечивающую пространственную среду и является условием поддержания жизнедеятельности человека и общества. Ведь использование земли основывается не только на собственнической правосубъектности, но и на естественных потребностях человека и публичных интересах общества, независимо от их законодательного признания и юридического закрепления государством, в принимаемых им законодательных актах. Именно в нормативно-правовых актах естественные потребности и публичные интересы оформляются в виде волевых проявлений. Поэтому свойства субъектов права собственности на землю не в полной мере охваченные юридической стороной земельной правосубъектности, subsidiarily восполняются общецивилистической правосубъектностью в отношениях собственности как наиболее урегулированной правовой категорией.

Вместе с тем земельное законодательство предусматривает некоторые специальные требования, предъявляемые к субъектам права собственности на землю. Так, в соответствии со ст. 130 ЗК покупателями земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства могут быть граждане Украины, имеющие сельскохозяйственное образование или опыт работы в сельском хозяйстве, а также юридические лица Украины, учредительными документами которых предусмотрено ведение сельскохозяйственного производства. Такие земельно-правовые требования не ограничивают правоспособность граждан или предприятий как субъектов права земельной собственности, а относятся к фактическому составу земельных правоотношений по приобретению земельных участков для их использования в специальных целях.

В соответствии со ст. 80 ЗК, субъектами права собственности на землю являются: граждане и юридические лица — на земли частной собственности; территориальные громады, реализующие это право непосредственно или через органы местного самоуправления — на земли коммунальной собственности; государство, реализующее это право через соответствующие органы государственной власти — на земли государственной собственности. В приведенной земельно-правовой норме не только предусмотрен круг субъектов права земельной собственности, но и определены объекты права собственности на землю, а также способы реализации территориальными громадами и государством своих собственнических правомочий. Последнее связано с тем, что государство, а в подавляющем большинстве случаев и территориальные громады, не могут непосредственно осуществлять свои правомочия собственности на землю. Однако приведенный перечень субъектов права собственности на зем-

лю в нашей стране не является исчерпывающим. Действующее земельное законодательство нередко указывает и на других субъектов права земельной собственности, например на иностранные физических и юридических лиц или иностранные государства.

Ранее действовавшее земельное законодательство, определявшее круг отечественных субъектов права земельной собственности, связывало с ними существование определенных форм собственности на землю. Ныне действующий ЗК, как и Конституция, не упоминают о формах собственности вообще, и формах собственности на землю в частности. В соответствии с ч. 3 ст. 78 ЗК земля в Украине может находиться в частной, коммунальной и государственной собственности. Последовательность их перечисления и законодательная регламентация позволяют говорить о некоторой приоритетности права частной собственности на землю над коммунальной и государственной земельной собственностью. Этим и определяется структура и последовательность их дальнейшего рассмотрения.

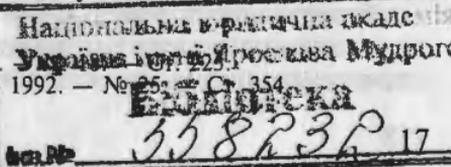
§ 4. Право частной собственности на землю

Впервые в новейшей законодательной истории Украины право частной собственности на землю было предусмотрено в Законе Украины от 30 января 1992 г. "О формах собственности на землю"¹. На этом основании право граждан на пожизненное наследуемое владение земельными участками, закрепленное в ЗК УССР в редакции от 13 марта 1992 г.², было преобразовано в право частной собственности граждан на землю. В действующем ЗК право частной земельной собственности получило дальнейшее развитие и распространено не только на граждан Украины — физических лиц, но и на юридических лиц, учрежденных украинскими гражданами или созданных украинскими предприятиями, учреждениями и организациями негосударственной и некоммунальной собственности. Вместе с тем следует заметить, что это не всегда является обоснованным и не во всех случаях согласуется с гражданским и хозяйственным законодательством. Очевидно, приведенное обстоятельство и послужило причиной для обособленной регламентации в новом земельном законе права частной собственности на землю граждан и юридических лиц.

Право частной собственности на землю граждан Украины предусмотрено ст. 81 ЗК. В соответствии с указанной земельно-правовой нормой они могут становиться обладателями права частной собственности на земельные участки на основании: приобретения их по гражданско-правовым сделкам; бесплатной передачи им земельных участков из земель государственной и коммунальной собственности; приватизации земельных участков, которые были

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992.

² Ведомости Верховного Совета Украины. — 1992.



ранее предоставлены им в пользование; принятия их гражданами в порядке наследования; выделения в натуре (на местности) принадлежащей им земельной доли (пая) из состава земель сельскохозяйственных предприятий.

Приобретение гражданами права частной собственности на земельные участки по гражданско-правовым сделкам может иметь место, например, по договорам купли-продажи при осуществлении продажи земельных участков государственной или коммунальной собственности (ст. 127); при заключении договоров дарения земельного надела и обмена земельными участками (ст. 131); при обязательной продаже земельных участков государственной или коммунальной собственности на конкурентных началах (ст. 134). К другим гражданско-правовым основаниям приобретения права частной собственности на землю можно отнести, например, переход прав на земельный участок при переходе права на постройку и сооружение (ст. 120) или наследование гражданами земельных участков по закону или по завещанию (ст. 131 ЗК).

Бесплатная передача гражданам земельных участков в частную собственность из земель государственной и коммунальной собственности может осуществляться, например, при приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций (ст. 25), при определении места расположения земельных участков граждан в случаях ликвидации сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций (ст. 29) или распределении несельскохозяйственных угодий при ликвидации таких предприятий (ст. 30). Бесплатная передача земельного участка в частную собственность гражданина может иметь место на основании давности пользования им, то есть на основании приобретательной давности (ст. 119 ЗК).

Приватизация земельных участков, которые были ранее предоставлены гражданам в пользование, как способ приобретения права частной собственности на землю согласно действующему ЗК, может реализовываться при получении земельных участков членами фермерских хозяйств (ст. 32). Приобретение права собственности гражданами на предоставленные им ранее земельные участки в пользование, например для ведения личных подсобных хозяйств, предусмотрено п. 6 Переходных положений ЗК.

Граждане Украины могут приобретать право частной собственности на земельные участки на указанных основаниях для создания фермерского хозяйства (ст. 31), ведения личного крестьянского хозяйства (ст. 33), занятия садоводством (ст. 35), строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных построек и гаражного строительства (ст. 40), дачного строительства (ст. 51 ЗК) и других целей. Для этих надобностей земельные участки предоставлялись гражданам на праве частной собственности и согласно ранее действовавшему земельному законодательству. Однако в новом ЗК приведенный перечень видов частного землевладения не является исчерпывающим, так как использование земельных ресурсов на ос-

новании права частной собственности предусмотрено по существу относительно всех категорий земель.

Право частной собственности на землю юридических лиц несколько своеобразно закреплено в новом земельном законе. Так, в соответствии со ст. 82 ЗК юридические лица, учрежденные гражданами или юридическими лицами Украины, могут приобретать в собственность земельные участки для осуществления предпринимательской деятельности. Частная природа права собственности на земельные участки юридических лиц, учрежденных украинскими гражданами или предприятиями частной формы собственности, не вызывает сомнений.

Однако исходя из содержания приведенной земельно-правовой нормы, частными собственниками земли могут быть не только юридические лица негосударственной или некоммунальной собственности, но и предприятия, учреждения и организации государственной и коммунальной собственности, так как они тоже являются украинскими юридическими лицами. Тем не менее, трудно представить себе, что если государственное или коммунальное предприятие на законном основании приобретает земельный участок, принадлежавший на праве частной собственности, для предпринимательской деятельности, такой участок становится объектом права частной собственности государственного или коммунального предприятия.

Принимая во внимание то, что только для таких юридических лиц сохранен институт права постоянного пользования землями государственной и коммунальной собственности, приобретение ими земельных участков в частную собственность неминуемо приведет к становлению смешанной государственно-частной или коммунально-частной земельной собственности на объектной основе. Конечно, теоретически можно допустить, что земли государственной или коммунальной собственности предоставляются государственным и коммунальным предприятиям в постоянное пользование, а например, выкупленные ими земельные участки становятся их частной собственностью. Но надлежащая нормативно-правовая база для такой структуры землепользования и землевладения государственными и коммунальными предприятиями, учреждениями и организациями в настоящее время отсутствует.

Юридические лица негосударственной или некоммунальной собственности могут являться обладателями права частной собственности на земельные участки в случае: приобретения их по договору купли-продажи, дарения, мены и другим гражданско-правовым сделкам; внесения земельных участков его учредителями в уставный фонд; принятия наследства; возникновения других оснований, предусмотренных законом. Нетрудно заметить, что основания приобретения права частной земельной собственности юридическими лицами не совпадают с основаниями приобретения права частной собственности на землю гражданами. Для юридических лиц не предусматривается, например, бесплатная передача земельных

участков в собственность из земель государственной и коммунальной собственности. Они могут приобретать такие участки в частную собственность за плату по договорам купли-продажи или на других основаниях, предусмотренных законом.

Вместе с тем, хотя приватизация земельных участков, ранее предоставленных юридическим лицам в постоянное пользование, не предусмотрена в качестве способа приобретения ими права частной собственности на землю, она фактически может применяться. На это прямо указывает п. 6 Переходных положений ЗК, где устанавливается обязанность юридических лиц до 1 января 2005 г. переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на указанные земельные участки. Прежде всего такая приватизация может осуществляться юридическими лицами, утратившими статус государственной или коммунальной собственности. В подобных случаях приватизация земельных наделов юридическими лицами может осуществляться как бесплатно, например, для использования в целях, предусмотренных ст. 41 Земельного кодекса, так и за плату, что по существу не будет отличаться от приобретения ими земельных участков по гражданско-правовым сделкам.

Следует отметить, что такой способ приобретения юридическими лицами права частной собственности на землю, как внесение земельных участков их учредителями в уставный фонд, является ограниченным. Так, согласно п. 14 Переходных положений ЗК до 1 января 2005 г. запрещается внесение права на земельную долю (пай) в уставные фонды хозяйственных обществ. Несмотря на то, что приведенное ограничение распространяется только на хозяйственные общества как юридических лиц, обусловлено трехлетним сроком и касается только граждан, ибо только они обладают правом на земельную долю¹, оно является мало обоснованным. Ведь в любом случае реально не выделенная земельная доля находится в составе земель сельскохозяйственного предприятия.

При сопоставительном рассмотрении положений земельного и хозяйственного законодательства не обнаруживаются существенные различия между правом пользования гражданами земельной долей по индивидуальному усмотрению и использованием этим правом в составе хозяйственного общества. Более того, в соответствии с положениями Закона Украины от 19 сентября 1991 г. "О хозяйственных обществах"² сами граждане — обладатели прав на земельные доли могут учреждать такие общества. В связи с этим возникает ситуация, когда гражданин — член сельскохозяйственного ко-

¹ Теперь это закреплено ст. 1 Закона Украины от 5 июня 2003 г. "О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314. Тем не менее, и этот Закон некорректно называет граждан собственниками земельных долей, ибо исходя из строго юридических требований ЗК, они таковыми не являются. Поэтому обозначенный круг граждан, перечисленных в ст. 1 указанного Закона и обладающих правом на земельную долю, можно было бы именовать землевладельцами, а не собственниками земли.

² Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 682.

оператива в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона Украины от 17 июля 1997 г. "О сельскохозяйственной кооперации"¹ может передавать право пользования земельным участком кооперативу в качестве паевого взноса, а вносить право на земельную долю в уставный фонд хозяйственного общества, которое может предоставляться согласно ч. 1 ст. 13 Закона "О хозяйственных обществах" только на условиях пользования, ему запрещается².

Земельное законодательство предусматривает и некоторые другие ограничения, связанные с возникновением права частной собственности на землю юридических и физических лиц. Так, согласно ч. 4 ст. 78 ЗК, лицам и их наследникам, имевшим в собственности земельные участки до 15 мая 1992 года, последние не возвращаются. Указанная дата является днем вступления в силу в редакции ЗК от 13 марта 1992 г., в которой закреплялось право частной собственности на землю. Из этого следует, что физические и юридические лица, а также и их наследники или правопреемники не имеют права требования возврата бывших частных земельных владений, предоставленных им до 15 мая 1992 г. Такие лица имеют право на приобретение земельных участков в частную собственность на общих основаниях, предусмотренных земельным законодательством.

Не менее важным является ограничение по размерам и срокам приобретения физическими и юридическими лицами права частной собственности на сельскохозяйственные земли. Так, в соответствии с п. 13 Переходных положений ЗК до 1 января 2010 г. граждане и юридические лица могут приобретать право собственности на земли сельскохозяйственного назначения общей площадью до 100 гектаров. Эта площадь может быть увеличена в случае наследования земельных участков по закону. Такое ограничение связано, во-первых, с ограниченностью земельных площадей сельскохозяйственного назначения, во-вторых, с наибольшей ценностью сельскохозяйственных земель.

Тем не менее, указанное ограничение не распространяется на другие категории земельных ресурсов страны, которые подлежат приобретению гражданами и юридическими лицами на праве частной собственности. Кроме того, площади приобретения земель сельскохозяйственного назначения также могут быть увеличены в случае наследования земельных участков. Несмотря на то, что приведенное положение указывает лишь на наследование земельных участков по закону, думается, что оно подлежит расширительному толкованию и распространению на наследование земель

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

² Позитивно эта проблема частично разрешена в ч. 2 ст. 100 Хозяйственного кодекса Украины (Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144), согласно которой члены кооператива могут передавать как паевой взнос право пользования принадлежащим им земельным участком в порядке, определенном земельным законодательством. Более того, за земельный участок, переданный производственному кооперативу в пользование, с кооператива может взиматься плата в размерах, определенных общим собранием членов кооператива.

сельскохозяйственного назначения отечественными гражданами и юридическими лицами и по завещанию.

§ 5. Право коммунальной собственности на землю

Право коммунальной собственности на землю представляет собой относительно новое явление в нашей стране. Коммунальная собственность, возникшая на основании ст. 31 Закона "О собственности" как разновидность государственной собственности, с принятием действующей Конституции приобрела самостоятельный характер. Относительно земельной собственности это отражено в ст. 142 Основного закона и получило дальнейшее развитие в ЗК. Коммунальная собственность на землю в настоящее время является альтернативной государственной земельной собственности. Сохраняя свой публичный характер, она представляет собой наиболее оптимальный уровень обобщенной принадлежности земельных ресурсов и их богатств территориальным громадам.

Основным источником образования коммунальной собственности на землю были и остаются государственные земельные ресурсы. Это имело место, например, при передаче в коммунальную собственность предприятий агропромышленного комплекса¹ вместе с занимаемыми ими земельными участками, находившимися в коллективной собственности*. Такая передача земельных участков государственной собственности в коммунальную предусмотрена в ст. 117 ЗК. Право коммунальной земельной собственности в настоящее время может расширяться путем выкупа земельных участков физических и юридических лиц для общественных нужд и приобретения их на других основаниях, предусмотренных законом.

В соответствии с ч. 2 ст. 83 ЗК в коммунальной собственности находятся все земли в пределах населенных пунктов, а также земельные участки за их пределами, на которых расположены объекты коммунальной собственности, кроме земель частной и государственной собственности. Таким образом, земли коммунальной собственности в общем виде определяются путем исключения их из состава земельных ресурсов государственной собственности и отграничения от земельных участков частной собственности.

Вместе с тем действующий земельный закон перечисляет земли, которые могут находиться только в коммунальной собственности и не могут передаваться в частную собственность. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 83 ЗК к таким землям относятся: земли общего

¹ Постановление Кабинета Министров Украины от 5 сентября 1996 г. № 1060 "О поэтапной передаче в коммунальную собственность объектов социальной инфраструктуры, жилищного фонда сельскохозяйственных, перерабатывающих и обслуживающих предприятий, учреждений и организаций агропромышленного комплекса, основанных на коллективной и других формах негосударственной собственности" (Урядовий кур'єр. — 1996. — 19 вересня).

* Следует иметь в виду, что коммунальная земельная собственность не тождественна коллективной собственности на землю, которая была предусмотрена ст. 5 ранее действовавшего ЗК.

пользования населенных пунктов (площади, улицы, проезды, дороги, набережные, пляжи, парки, скверы, бульвары, кладбища, места обезвреживания и утилизации отходов и т. п.); земли под железными и автомобильными дорогами, объектами воздушного и трубопроводного транспорта; земли под объектами природно-заповедного фонда, историко-культурного и оздоровительного назначения, имеющие особую экологическую, оздоровительную, научную, эстетическую и историко-культурную ценность, если иное не предусмотрено законом; земли лесного и водного фонда, кроме случаев, определенных ЗК; земельные участки, используемые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Не менее важными являются указания ЗК на основания приобретения права коммунальной собственности на землю. Территориальные громады приобретают земли в коммунальную собственность в случаях: передачи им земель государственной собственности (ст. 117); принудительного отчуждения земельных участков у собственников по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд (статьи 146, 147); принятия наследства, условием которого является передача земельного участка территориальной громаде (ст. 111); приобретения по договору купли-продажи, дарения, мены и другим гражданско-правовым сделкам (ст. 131); возникновения других оснований, предусмотренных законом. К последним можно отнести, например, случаи добровольного отказа физического или юридического лица от права собственности на земельный участок в пользу территориальной громады или принудительного изъятия земельного участка по искам органов местного самоуправления в предусмотренных законом случаях. Таким образом, приведенный перечень оснований приобретения права коммунальной собственности на землю не является исчерпывающим.

Субъектами права коммунальной собственности на землю являются территориальные громады. Так, согласно ч. 1 ст. 83 ЗК, коммунальной собственностью являются земли, принадлежащие на праве собственности территориальным громадам сел, поселков и городов. При этом понятие территориальной громады, ее правосубъектность, основные функции и полномочия, в том числе правомочия собственности, а также условия и порядок их осуществления, закреплены в Законе Украины от 21 мая 1997 г. "О местном самоуправлении в Украине"¹.

В соответствии со ст. 1 указанного Закона, территориальная громада — это жители, объединенные постоянным проживанием в пределах сел, поселков и городов, которые являются самостоятельными административно-территориальными единицами, либо добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр. Административно-территориальная единица представляет собой область, район, город, район в городе, поселок или село. Из этого следует, что территориальная громада —

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

это не административно-территориальная единица, и не созданные ею органы местного самоуправления, а объединение жителей в пределах соответствующей административно-территориальной единицы.

Территориальные громады выступают одновременно и первичными носителями прав местного самоуправления, и субъектами полномочий по владению, пользованию и распоряжению объектами, расположенными на их территории¹. В связи с этим, указанная норма Закона “О местном самоуправлении в Украине” определяет право коммунальной собственности как неотъемлемое право территориальной громады владеть, целесообразно, экономно, эффективно пользоваться и распоряжаться по своему усмотрению и в своих интересах принадлежащим ей имуществом как непосредственно, так и через созданные ею органы местного самоуправления.

Неотъемлемое право территориальных громад на владение, пользование и распоряжение имущественными объектами не уменьшает значения их прав на использование земельных объектов на основе принадлежащего им права собственности. В этом отношении правомочия территориальных громад, закрепленные в Законе “О местном самоуправлении в Украине”, существенно дополняются положениями ст. 12 и другими нормами ЗК. Наиболее важными среди них являются правомочия по владению, пользованию и распоряжению землями коммунальной собственности. Сами же условия и порядок осуществления правомочий собственности территориальными громадами непосредственно или через созданные ими органы местного самоуправления не влекут за собой утраты ими признаков самостоятельных субъектов права собственности на коммунальные земли, расположенные в пределах территорий сел, поселков и городов.

§ 6. Право государственной собственности на землю

Государственная собственность на землю является достаточно древней и берет свое начало из княжеской “собины”, пережившей периоды земельной собственности царской фамилии и императорского двора, кабинетных землевладений и казенных земель, и, наконец, приобретшей статус государственной собственности на землю. Из этого следует, что государство с момента своего возникновения обладало и до наших дней обладает определенными земельными площадями на собственнической основе. Безусловно, государство и в дальнейшем будет обладать соответствующими земельными ресурсами для осуществления им своих функций в целях удовлетворения публичных интересов общества и выполнения общегосударственных задач².

¹ См.: Земельне право України: Підручн. / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — К., 2003. — С. 42-63.

² См.: Андрейцев В. И. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право. — К., 1997. — С. 54, 55.

Однако проблема бытия государственной собственности налю состоит прежде всего в том, в каких пределах и на каком т, природные объекты принадлежат государству. Известно, что в советский период право собственности на землю и другие природные ресурсы существовало в исключительной форме, означавшей отстранение всех субъектов права от участия в отношениях собственности на землю и другие природные богатства страны, за исключением самого государства. Таким образом, государство было единственным собственником земли и иных естественных богатств. При этом отсутствовало указание на конкретного собственника в лице какого-либо государственного формирования из многочисленных государственных образований, существовавших в составе СССР. Такое положение по существу привело не к формированию государственной собственности на землю и ее богатства, а к функционированию административно-управленческой и чиновничье-бюрократической земельной и природоресурсовой собственности.

Принципиально иное закрепление получили отношения государственной собственности на землю в законодательстве современного украинского государства. В соответствии с ч. 1 ст. 84 ЗК, в государственной собственности находятся все земли Украины, кроме земель коммунальной и частной собственности. Приведенная норма земельного закона дает основания для выделения нескольких важнейших особенностей правового статуса государственной собственности на землю.

Во-первых, определение объекта права государственной собственности здесь осуществлено не через понятие конкретного земельного участка, а через более широкую категорию "земли", охватывающую и признаки обособленного земельного участка. Из этого следует, что объектами права государственной собственности являются не только конкретные земельные участки, а все земли соответствующих категорий в пространственных пределах государства, не отнесенные к коммунальной и частной собственности. Обособление земельных площадей государственной собственности не по признакам определения места расположения конкретных участков и установления их границ на земной поверхности, а пределами государственной границы обеспечивает их внешнее отграничение от земель соседних государств и внутреннее — от земель коммунальной и частной собственности.

Во-вторых, при таком широком обозначении объектов государственной собственности законодательным указанием на "все земли", складывается ситуация, когда внутри государства не остается земельных объектов, которые не принадлежали бы к собственности. Это означает, что, если земельные площади внутри государства не являются коммунальной или частной собственностью, то они относятся к объектам права государственной собственности. Таким образом, право государственной собственности на землю, в отличие, например, от частной земельной собственности физических и юридических лиц на конкретные земельные участки с определением

места их расположения и установленными границами на земной поверхности, как бы презюмируется на законодательном уровне. Но из этого не следует, что государство не может обладать правом собственности на обособленные земельные участки, например, при выкупе их из коммунальной или частной собственности, предоставлении в пользование государственным предприятиям, учреждениям и организациям, конфискации земельного участка в установленном порядке и других случаях, предусмотренных законом.

Важной особенностью права государственной земельной собственности является и то, что в законодательном порядке определены земли, которые не подлежат передаче в коммунальную собственность. В соответствии с ч. 3 ст. 84 ЗК к землям государственной собственности, которые не могут передаваться в коммунальную собственность, относятся: земли атомной энергетики и космической системы; земли обороны, кроме земельных участков под объектами социально-культурного, производственного и жилищного назначения; земли под объектами природно-заповедного фонда и историко-культурными объектами, имеющими национальное и общегосударственное значение; земли под водными объектами общегосударственного значения; земельные участки, используемые для обеспечения деятельности Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины и других органов государственной власти, а также Национальной академии наук Украины и государственных отраслевых академий наук; земельные участки зон отчуждения и безусловного (обязательного) отселения, подвергшиеся радиоактивному загрязнению в результате Чернобыльской катастрофы.

Указанные земли предназначены для осуществления государством своих внутренних и внешних функций, используются для удовлетворения социальных интересов всего национального сообщества и обеспечивают выполнение общегосударственных задач. Поэтому они не ограничены ни категориями земель, ни размерами площадей, ни местом их расположения. Более того, исходя из функционального назначения их использования, приведенный перечень государственных земельных ресурсов, который не может передаваться в коммунальную собственность, не является исчерпывающим. В связи с этим все более актуальной становится проблема разграничения земель государственной и коммунальной собственности на законодательном уровне.

Не менее важным является определение в законе земельных объектов государственной собственности, не подлежащих передаче в частную собственность. Согласно ч. 4 ст. 84 ЗК к таким землям относятся: земли атомной энергетики и космической системы; земли под государственными железными дорогами, объектами государственной собственности воздушного и трубопроводного транспорта; земли обороны; земли под объектами природно-заповедного фонда, историко-культурного и оздоровительного назначения, имеющие особую экологическую, оздоровительную, научную,

эстетическую и историко-культурную ценность, если иное не предусмотрено законом; земли лесного и водного фонда, кроме случаев, определенных земельным законом; земельные участки, используемые для обеспечения деятельности органов государственной власти, Национальной академии наук и государственных отраслевых академий наук; земельные участки зон отчуждения и отселения, подвергшиеся радиоактивному загрязнению в результате Чернобыльской катастрофы.

Не трудно заметить, что круг земель государственной собственности, не подлежащих передаче в частную собственность, более широкий по сравнению с земельными объектами, не подлежащими передаче в коммунальную собственность. Но такое положение по существу не отражается на реализации конституционного принципа равенства субъектов права собственности перед законом хотя бы уже потому, что частные собственники не могут быть субъектами указанных земель. Кроме того, следует иметь виду, что коммунальные земли, также как и земельные объекты государственной собственности, предназначены для удовлетворения публичных интересов территориальных и региональных сообществ населения страны.

Наиболее существенной стороной равенства права собственности на землю является положение, закрепленное ст. 14 Конституции, о приобретении и реализации этого права государством наравне с гражданами и юридическими лицами исключительно в соответствии с законом. Теперь этот конституционный принцип нашел свое закрепление в земельном законе. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 84 ЗК государство приобретает право собственности на землю в случае: отчуждения земельных участков у собственников на основании общественной необходимости и для общественных нужд; приобретения их по договорам купли-продажи, дарения, мены и другим гражданско-правовым сделкам; принятия наследства, объектом которого является земельный участок; передачи в собственность государству земельных участков коммунальной собственности территориальными громадами; конфискации земельного участка.

В приведенной земельно-правовой норме обращает на себя внимание то обстоятельство, что во всех случаях приобретения государством права собственности на землю указывается на земельные участки с признаками обособленного объекта права. Приобретение именно таких земельных участков осуществляется на основании закона, перед которым физические и юридические лица равноправны с государством. Что же касается права государственной собственности на "земли" в рассмотренном понимании их правообъектности, то они были и остаются в собственности государства, и в их "повторном" приобретении нет необходимости. Они принадлежат государству на основании естественного освоения (присвоения) всем государственным сообществом и правопреемства украинского государства от предшествующих государственных

образований как форм политико-территориальной организации народов Украины в государственное сообщество.

Украинскому государству на праве собственности могут принадлежать земельные участки и за его территориальными пределами. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 18 ЗК Украина за пределами ее территории может иметь на праве государственной собственности земельные участки, правовой режим которых определяется законодательством соответствующей страны. Несмотря на незначительные размеры заграничных землевладений нашего государства по сравнению с государственной земельной собственностью внутри страны, приведенное положение земельного закона имеет принципиальное значение.

Субъектом права собственности на государственные земли и конкретные земельные участки в их составе всегда остается государство как политико-территориальная организация общества. При этом законодательное возложение функций по реализации правомочий собственности государством на те или иные органы государственной власти не умаляет собственнической правосубъектности государства и не подменяет его как собственника земельных ресурсов страны. Из этого следует, что земли государственной собственности принадлежат самому государству со всеми вытекающими из этого социальными и юридическими последствиями, а не государственным органам представительной или исполнительной власти, осуществляющими правомочия владения, пользования и распоряжения ими в установленных законом пределах от имени и в интересах государства.

§ 7. Право собственности на землю иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц и иностранных государств

В отличие от предшествующего земельного закона, в новом ЗК отсутствует специальный раздел, посвященный международным договорам в области земельных отношений. Тем не менее, действующее земельное законодательство нашей страны признает нормы и принципы международного права в сфере землевладения и землепользования.

В соответствии со ст. 9 Конституции действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью украинского национального законодательства. Приведенное конституционное положение нашло свое отражение в конкретных правовых нормах ЗК, предусматривающих земельные права иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных юридических лиц и иностранных государств. Они признаются субъектами земельных отношений согласно украинскому законодательству, в частности субъектами права собствен-

ности на конкретные земельные участки. Этим подтверждается приверженность Украины общему международному принципу предоставления иностранным гражданам правового статуса наравне со статусом граждан страны их пребывания, кроме тех исключений из этого принципа, которые предусмотрены национальным законодательством для иностранных граждан. Такие исключения содержатся и в земельном законе относительно права собственности на земельные участки иностранных субъектов права.

В отличие от отечественных граждан, которые могут приобретать земельные участки в собственность по существу из всех категорий земельных ресурсов страны и на самых разнообразных основаниях, иностранные субъекты права собственности на земельные участки ограничиваются в возможностях их приобретения категориями земель, местом их нахождения, расположенными на них объектами недвижимости, целями использования, условиями получения и т. д. Так, согласно ч. 4 ст. 22 ЗК, земли сельскохозяйственного назначения не могут передаваться в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам и иностранным государствам. Если такие земельные участки все же приобретены в собственность указанными лицами в порядке принятия наследства, то согласно ч. 4 ст. 81 и ч. 4 ст. 82 ЗК, они в течение года подлежат отчуждению.

Приведенные положения позволяют утверждать, что действующий земельный закон вообще исключает возможность передачи или приобретения сельскохозяйственных земель в собственность иностранными субъектами права. Это объясняется тем, что согласно ст. 1 ЗК, земля нашей страны является национальным богатством, а следовательно, ее использование иностранными субъектами на основании права собственности может осуществляться во вред или вступать в противоречие с субъективными правами и законными интересами отечественных граждан и национального сообщества в целом.

В соответствии со ст. 81 ЗК иностранные граждане и лица без гражданства могут приобретать право собственности на земельные участки несельскохозяйственного назначения в пределах населенных пунктов, а также за пределами населенных пунктов, на которых расположены объекты недвижимого имущества, принадлежащие им на праве частной собственности. Приведенная норма содержит три существенных ограничения на право земельной собственности иностранных граждан и лиц без гражданства в Украине — ограничение землями несельскохозяйственного назначения в пределах населенных пунктов, ограничение такими же землями за пределами населенных пунктов с расположенными на них объектами недвижимого имущества и ограничение принадлежностью последних на праве частной собственности.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут обладать правом собственности на земельные участки в случаях: приобретения их по договору купли-продажи, дарения, мены и другим

гражданско-правовым сделкам; выкупа земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, принадлежащие им на праве собственности; принятия наследства. Сопоставление приведенных оснований приобретения права собственности на земельные участки иностранными гражданами и лицами без гражданства с правовыми основаниями приобретения их отечественными гражданами также позволяет говорить об ограниченных возможностях первых.

Более существенные ограничения для приобретения права собственности на земельные участки предусмотрены для иностранных юридических лиц. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 82 ЗК иностранные юридические лица могут приобретать право собственности на земельные участки несельскохозяйственного назначения: в пределах населенных пунктов при приобретении объектов недвижимого имущества и для сооружения объектов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в Украине; за пределами населенных пунктов при приобретении объектов недвижимого имущества. Здесь приобретение иностранными юридическими лицами права собственности на земельные участки прямо связывается с приобретением или необходимостью возведения объектов недвижимости на соответствующих землях. Что же касается оснований приобретения земельных участков в собственность для указанных целей, то они аналогичны основаниям их приобретения иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Законом Украины от 10 июля 2003 г. ст. 82 ЗК дополнена новой частью относительно права собственности на землю совместных предприятий. В соответствии с этим нововведением совместные предприятия, основанные с участием иностранных юридических и физических лиц, могут приобретать право собственности на земельные участки несельскохозяйственного назначения в тех же случаях и в таком же порядке, как и иностранные юридические лица. Из этого следует, что для приобретения права собственности на земельные участки совместными предприятиями не устанавливаются какие-либо особенности или исключения из правил, предусмотренных для иностранных юридических лиц. Приведенное новшество лишь обозначило еще одного иностранного субъекта права в отечественных земельных отношениях.

Земельные участки, полученные иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами и совместными предприятиями в собственность из состава земельного фонда нашей страны, приобретают правовую природу частной земельной собственности. Украинское земельное законодательство не предусматривает коммунальной или муниципальной собственности иностранных субъектов права. Но встречающиеся на практике приобретение или передача земельных участков вместе с другими объектами недвижимости, например, муниципальным предствительствам городов-побратимов, не противоречат отечественному законодательству.

Определенный интерес представляет регламентация права собственности иностранных государств на земельные участки в составе земельного фонда нашей страны. Согласно ст. 85 ЗК иностранные государства могут приобретать в собственность земельные участки для размещения зданий и сооружений дипломатических представительств и других, приравненных к ним, организаций в соответствии с международными договорами.

Несомненно, земельные участки для их использования в указанных целях могут приобретаться иностранными государствами в собственность из соответствующих категорий земельного фонда страны, за исключением земель сельскохозяйственного назначения. Это прямо предусмотрено в ч. 4 ст. 22 ЗК, согласно которой не допускается передача иностранным государствам земельных участков сельскохозяйственного назначения на праве собственности. Но, закрепив такое ограничение, земельный закон не определил последствия приобретения сельскохозяйственного земельного участка иностранным государством, например, в порядке правопреемства, наследования и на других правовых основаниях, которые могут иметь место в реальной действительности. Предполагается, что юридическая судьба таких земельных участков должна решаться аналогично их наследованию иностранными юридическими лицами.

Соответствующие земельные участки передаются иностранным государствам исходя из международного принципа взаимности, то есть на какой правовой основе иностранное государство передает земельный участок украинскому государству, на такой правовой основе украинское государство предоставляет земельный участок иностранному государству. Вместе с тем в международной практике не редки случаи позитивного отклонения от этого принципа и передачи земельного участка определенным государством на более льготных условиях, чем это осуществляется иностранным государством. Такая практика не противоречит нормам международного права и расценивается как дружелюбный акт доброй воли. Но такие действия могут вступать в противоречие с требованиями национального законодательства, так как иностранный субъект права вообще, и иностранное государство в частности, не могут обладать большим объемом прав в данном государстве, чем это предусмотрено для национальных субъектов права и данного государства в иностранном государстве.

§ 8. Право общей собственности на землю

Предшествующее изложение отношений земельной собственности основывалось на принадлежности земли или земельного участка одному лицу. В то же время в реальной жизни зачастую возникают ситуации объединения нескольких лиц, а иногда и множества субъектов права с объединением своих земельных участков в общий объект права, в результате чего складываются отношения

многосубъектной принадлежности земельного надела. Такие отношения собственности принято называть общей собственностью на землю.

Право общей собственности в имущественных отношениях давно известно гражданскому законодательству и является достаточно развитым правовым институтом. В земельном законодательстве право общей собственности на землю представляет собой относительно новое явление. Новый земельный закон принял многие положения гражданского законодательства о праве общей собственности. Более того, в ЗК в определенной степени воспроизведены отдельные правовые нормы, ранее исключенные из ГК. Вместе с тем в земельном законе предусмотрено несколько правовых новшеств, которые ранее не были известны отечественному праву. В связи с этим отношения общей земельной собственности представляют значительный интерес.

В соответствии со ст. 86 ЗК земельный участок может находиться в общей собственности с определением доли каждого из участников отношений собственности (общая долевая собственность) или без определения долей участников общей собственности (общая совместная собственность)*. Приведенная земельно-правовая норма связывает общую собственность на землю с определенностью или неопределенностью ее доли в земельном участке. Но поскольку последний представляет собой не только часть земной поверхности с определенным местом расположения и установленными границами, но и предусмотренные в отношении него права, то в общей собственности объединяются не только земельные доли, но и права каждого участника указанных отношений. Таким образом, общая собственность на земельный участок складывается в отношении последнего в качестве целостного объекта, и юридического слияния прав на него, в результате чего и формируется право общей земельной собственности.

В правовых отношениях общей собственности на земельный участок происходит и определенное объединение субъектов права собственности. Ими в соответствии с приведенной земельно-правовой нормой могут быть граждане и юридические лица. При этом земельный закон не указывает на какие-либо исключения по участию в общей собственности на земельные участки таких субъектов права частной собственности, каковыми являются иностранные граждане и лица без гражданства или юридические лица других государств. Следовательно, нет законодательных препятствий для установления права общей собственности на землю между такими субъектами права, а также между ними и отечественными гражданами и юридическими лицами, за исключением специаль-

* Необходимо обратить внимание на то, что обозначение общей долевой и общей совместной собственности в ЗК и ГК несколько отличаются. Это объясняется неадекватностью перевода и некорректностью использования юридических терминов. Поэтому здесь и далее терминология общей собственности употребляется в ее традиционном значении.

ных требований, которые предусмотрены для возникновения права собственности на землю для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

Безусловно, при объединении граждан и юридических лиц как частных собственников земельных участков, независимо от различных вариантов такого объединения — только граждан как физических лиц, граждан и юридических лиц или только юридических лиц, правовая природа частной собственности на землю не меняется. Действующее земельное законодательство не ограничивает и количество субъектов такого объединения. В нем, само собой разумеется, не может быть менее двух субъектов права, а предельное число участников общей собственности является неограниченным. Они сохраняют статус субъектов права собственности на земельный участок, ибо лишение этого статуса приводит не только к утрате конкретными лицами своих прав на участие в общей собственности, но и к прекращению права общей земельной собственности, если в ней не участвует хотя бы два субъекта права.

Несмотря на относительно недлительное существование коммунальной собственности на землю, установление права общей собственности в этой сфере предусмотрено в законе и является реальностью. Так, согласно ч. 5 ст. 83 ЗК территориальные громады сел, поселков и городов могут объединять на договорных началах принадлежащие им земельные участки коммунальной собственности. Следовательно, при их объединении возникает право общей собственности соответствующих территориальных громад. В связи с этим не совсем корректной является ч. 3 ст. 86 земельного закона, согласно которой субъектами права общей собственности на земельные участки территориальных громад могут быть районные и областные советы.

Из этого вовсе не следует, что территориальные громады сел, поселков и городов лишаются правосубъектности на земельные участки при формировании общей собственности на землю. Во-первых, это противоречило бы ст. 142 Конституции, а во-вторых, земельный закон указывает на возможную правосубъектность районных и областных советов на земли территориальных громад. Общая собственность не устраняет, а наоборот, предполагает множественность субъектов — участников этого права. Ведь при односубъектности в отношении собственности по приведенной норме — только района или только области, нет и самой общей собственности. Общая собственность на коммунальные земельные участки в этих отношениях не составляет исключения.

ЗК не предусматривает права общей собственности на землю украинского государства совместно с другими государствами. Но возникновение таких отношений земельной собственности в принципе не противоречило бы отечественному законодательству, так как ст. 3 Закона "О собственности" закрепляет возможность существования общей собственности между государствами. Согласно ч. 4 ст. 8 этого закона, режим использования общих природных

объектов, расположенных на территории Украины и смежных государств, определяется международными договорами, ратифицированными украинским государством.

Право общей собственности на землю, как и любое право земельной собственности, удостоверяется государственным актом, требование о котором закреплено ч. 4 ст. 86 ЗК, а ст. 202 земельного закона требует государственной регистрации земельных участков, осуществляемой органами Госкомзема. Известно, что границы земель коммунальной собственности территориальных громад и границы сел, поселков и городов как административно-территориальных образований в основном совпадают. При этом право общей собственности территориальных громад подлежит удостоверению государственным актом, форма которого утверждается Кабинетом Министров Украины, а граница села, поселка или города удостоверяется государственным актом Украины, форма и порядок выдачи которого устанавливаются Верховной Радой Украины.

В праве общей долевой собственности на земельный участок доли в его составе как едином объекте, а соответственно и доли права его участников, заранее известны. Эта определенность долей заложена в самих основаниях возникновения права общей долевой собственности на землю, закрепленных в ст. 87 ЗК. К ним относятся: добровольное объединение собственниками принадлежащих им земельных участков; приобретение в собственность земельного участка двумя или более лицами по гражданско-правовым сделкам; принятие наследства на земельный участок двумя или более лицами; решение суда общей юрисдикции или хозяйственного суда.

К договорным основаниям возникновения права общей долевой собственности на землю предъявляются специальные требования закона. Так, согласно ч. 2 ст. 88 ЗК договор об общей долевой собственности на земельный участок заключается в письменной форме и удостоверяется нотариально. Несоблюдение этих и других требований закона о формировании права общей долевой собственности на земельный участок может повлечь за собой признание договора недействительным.

Заранее определенный размер доли земли в объединенном земельном участке предоставляет участнику общей долевой собственности право требования выдела принадлежащей ему доли из состава общего земельного участка как отдельно, так и вместе с другими участниками, требующими выдела. В случае невозможности осуществления выдела доли из общего земельного участка в натуре, собственник вправе требовать соответствующей компенсации за земельную долю. Не менее значимым для участника общей долевой собственности на земельный участок является право на получение в его владение и пользование части общего земельного участка, соответствующей размеру принадлежащей ему доли, то есть без выделения ее в натуре из состава общего земельного участка.

Определенность размера доли земельного участника обеспечивает его участнику реализацию и других прав и обязанностей, вы-

текающих из общей долевой собственности. Так, согласно ч. 5 ст. 88 ЗК участник общей долевой собственности в соответствии с размером своей доли имеет право на доходы от использования общего земельного участка, отвечает перед третьими лицами по обязательствам, связанным с общим земельным участком, обязан принимать участие в уплате налогов, сборов и платежей, а также в расходах по содержанию и сохранению общего земельного участка. При продаже участником принадлежащей ему доли в общей долевой собственности на земельный участок другие участники имеют преимущественное право на покупку его доли в соответствии с законом, что также предопределяется участием в общей долевой собственности на землю.

Несколько иные признаки заложены в праве общей совместной собственности, в котором ни доли в земельном участке как едином объекте, ни доли прав его участников заранее не определены. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 89 ЗК земельный участок может принадлежать на праве общей совместной собственности только гражданам, из чего следует, что все другие субъекты права общей собственности могут быть лишь участниками отношений общей долевой собственности на землю.

Но и граждане не во всех случаях могут являться участниками права общей совместной собственности на земельные наделы. В соответствии с ч. 2 ст. 89 ЗК в общей совместной собственности находятся земельные участки: супругов; членов фермерского хозяйства, если иное не предусмотрено соглашением между ними; совладельцев жилого дома. Приведенная земельно-правовая норма по своему содержанию является исчерпывающей и не подлежит расширительному толкованию. Из этого следует, что во всех иных случаях объединения гражданами своих земельных участков они становятся участниками общей долевой собственности на землю.

Определенный в законе субъектный состав участников права общей совместной собственности на земельный участок предполагает, что между его участниками существуют не только правовые связи, предопределяемые отношениями собственности на земельный надел, но и личные взаимосвязи. Это наиболее характерно для права супружеской совместной собственности, в том числе на землю. Подобные взаимосвязи складываются и между членами фермерского хозяйства, которые связаны между собой не только земельными, хозяйственными, имущественными, трудовыми и другими отношениями, но и супружескими, родственными и иными взаимоотношениями.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что земельные участки фермерского хозяйства согласно ст. 31 ЗК могут состоять из земельного участка, принадлежащего на праве собственности фермерскому хозяйству как юридическому лицу и земельных участков, принадлежащих гражданам — членам фермерского хозяйства на праве частной собственности. Само собой разумеется, что на земельный участок, принадлежащий фермерскому хозяйству

как юридическому лицу, право общей совместной собственности возникать не может, так как его собственником является само объединение, а не отдельные члены фермерского хозяйства. Объединение же ранее выделенных и обособленных земельных участков, принадлежащих гражданам — членам фермерского хозяйства для занятия фермерством, осуществляется на договорной основе в заранее известных размерах, в результате чего может складываться право не общей совместной, а общей долевой собственности на объединенный земельный участок.

Отношения права собственности на земельный участок, аналогичные земельным отношениям в фермерском хозяйстве, складываются и в личном крестьянском хозяйстве. Однако, принимая во внимание личный характер такого хозяйства и обособленное землевладение в нем, земельный закон предусматривает для личного крестьянского хозяйства право индивидуальной частной собственности на землю. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона Украины от 15 мая 2003 г. “О личном крестьянском хозяйстве”¹ земельные участки такого хозяйства могут быть собственностью одного лица, общей совместной собственностью супругов и общей долевой собственностью членов личного крестьянского хозяйства в соответствии с законом.

Приведенное положение закона свидетельствует о том, что право общей совместной собственности на земельный участок в личном крестьянском хозяйстве может возникать в основном между супругами. Возникновение и реализация права общей совместной собственности на земельный участок в личном крестьянском хозяйстве в соответствии с законом может иметь место между гражданами — совладельцами жилого дома, расположенного в таком хозяйстве. Во всех иных случаях земельные участки, переданные в собственность граждан для ведения личных крестьянских хозяйств, могут объединяться ими на праве общей долевой собственности. Таким образом, в личном крестьянском хозяйстве земельный участок может принадлежать на праве индивидуальной частной собственности отдельного гражданина, на праве общей совместной собственности супругов и на праве общей долевой собственности членов крестьянского хозяйства. Разграничение права индивидуальной частной собственности на землю от общей совместной и общей долевой земельной собственности в личном крестьянском хозяйстве имеет существенное значение для осуществления правомочий собственности на земельный участок.

В соответствии с ч. 4 ст. 89 ЗК совладельцы земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, имеют право на его раздел или на выдел из него отдельной доли. Принимая во внимание недвижимый характер земельного участка, выдел доли сособственника представляет собой частный случай раздела общего совместного участка. Это вытекает из следующей части ука-

¹ Відомості Верховної Ради України — 2003. — № 29. — Ст. 232.

занной земельно-правовой нормы, согласно которой раздел земельного участка, находящегося в общей совместной собственности, с выделением из него доли совладельца, может осуществляться при условии предварительного определения размера земельных долей. При этом земельные доли совладельцев земельного участка, принадлежащего на праве общей совместной собственности, являются равными, если иное не предусмотрено законом или не установлено судом. Отклонение от равенства земельных долей может иметь место, например, в судебном решении при разделе земельного участка между совладельцами жилого дома, если конфигурация общего участка не позволяет обеспечить реальное равенство земельных долей участников общей совместной собственности.

§ 9. Содержание права собственности на землю

Содержание права собственности традиционно раскрывается через правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению теми или иными объектами. Указанная триада правомочий собственника присуща и праву земельной собственности. Но принадлежности указанных правомочий обладателям земельных участков и их осуществлению ими свойственны существенные особенности. Они предопределяются в частности тем, что земельные площади и обособленные участки земли как объекты права собственности не только обладают хозяйственно-экономической ценностью, но и выполняют селитебные, коммуникационные, пространственно-территориальные, экологические, оздоровительные, рекреационные, эстетические, культурные, исторические и другие функции. Учитывая эти и другие особенности земельных объектов, земельно-правовые нормы содержат определенные ограничения относительно пределов осуществления правомочий собственности на землю.

Право владения предоставляет собственнику возможности обладания земельным участком, осуществления хозяйственного господства над ним и распространения своей власти на всех других лиц, устранение их от присвоения его полезных свойств. При предоставлении земельного участка, например, в аренду, право собственности на него, а следовательно, и правомочие владения, не утрачивается. Однако и арендаторы приобретают право владения и обладают земельным участком в течение определенного срока. Но их право владения производно от бессрочного владения земельным участком его собственником. Таким образом, право владения собственника земли является самостоятельным правомочием, входящим в содержание права собственности, которое может переуступаться несобственникам.

Владение земельным участком не всегда сопровождается фактическим обладанием в смысле его нахождения при собственнике. Безусловно, земельный участок как объект права собственности определяется по месту расположения посредством установления

его границ на местности и тем самым отграничивается от смежных земельных участков. Но недвижимый характер земли предопределяет ее использование без изменения места расположения. Поэтому собственник владеет ею без отрыва от естественной среды, опираясь на юридический титул правомерного владения. Кроме того, право владения земельным участком является важным правомочием, представляющим юридическую предпосылку для осуществления других правомочий.

Право пользования представляет собой признанные законом возможности извлечения собственником земельного участка его полезных свойств для удовлетворения им своих материальных потребностей посредством получения доходов в результате его хозяйственной эксплуатации и реализации других интересов. Право пользования земельным участком его собственником отличается от прав использования земельных ресурсов несобственниками. Оно, как и другие правомочия собственника, не может быть ограничено какими-либо сроками, осуществляется им самостоятельно или через уполномоченных представителей и не предполагает вмешательства других субъектов права в реализацию пользовательских функций.

Вместе с тем земельные участки, принадлежащие на праве собственности, не могут оставаться без использования. Принимая во внимание особую ценность земельных ресурсов для развития всего хозяйственно-экономического комплекса страны, в земельном законе содержатся специальные требования о целевом, рациональном и эффективном использовании собственниками своих земельных участков. В ряде случаев, предусмотренных законом, право пользования земельными участками ограничивается необходимостью осуществления почвоохранных мероприятий, выполнения экологических требований, соблюдения правил добрососедства, предоставления земельных сервитутов и т. п.

Право распоряжения определяется как признанные за собственником и гарантированные законом возможности совершения действий, направленных на определение правовой принадлежности или юридической судьбы земельного участка. Определение правовой принадлежности земельного участка происходит, например, при его передаче уполномоченным государственным органом в собственность гражданина, в результате чего меняется обладатель права собственности. Таким образом, право распоряжения земельным участком, прекращающее право собственности одного собственника, порождает право собственности на него у другого собственника.

В гражданском праве в содержание права распоряжения зачастую включают совершение действий, направленных на определение фактической судьбы имущества, то есть осуществление фактического распоряжения вещами путем их потребления, уничтожения, оставления без принадлежности, выбрасывания, переработки и т. п. Распоряжаться земельными участками подобным образом фактически невозможно и юридически недопустимо. Предусмот-

ренный земельным законом добровольный отказ собственника от права собственности на земельный участок сам по себе еще не прекращает права собственности на него. Условия и порядок принятия такого отказа частного собственника от земельного участка в пользу государства или территориальной громады должен быть принят соответствующим государственным органом или органом местного самоуправления и требует надлежащего оформления, предусмотренного ст. 142 ЗК.

Существенные особенности имеет и осуществление рассмотренных правомочий собственности в земельных отношениях. К тому же они неодинаково осуществляются различными субъектами права земельной собственности. Значительное влияние на реализацию правомочий владения, пользования и распоряжения оказывают особенности земельного участка как объекта права собственности, фактические и правовые возможности его субъекта, правосубъектный состав в отношениях собственности на землю и некоторые другие обстоятельства.

Несомненно, физические и юридические лица как частные собственники земельных участков могут непосредственно сами осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения принадлежащими им земельными наделами либо уполномочивать на это других лиц, которые в установленных пределах действуют от имени и в интересах собственников. Но сами правомочия всегда остаются принадлежностью самого собственника земельного участка, а совершаемые действия их уполномоченными представителями признаются действиями самого собственника, если они не будут оспорены в установленном законом порядке.

Несколько иначе осуществляются правомочия собственности на землях территориальных громад. Являясь субъектами права коммунальной собственности на земли, правомочия собственности территориальных громад осуществляют их представительные органы в лице сельских, поселковых и городских советов или создаваемые ими исполнительные органы. Так, согласно ст. 33 Закона "О местном самоуправлении в Украине" к ведению исполнительных органов сельских, поселковых и городских советов в качестве их собственных полномочий самоуправления относится, например, подготовка и внесение на рассмотрение соответствующих советов предложений по выкупу земельных участков, а также предоставлению их под застройку и для других нужд из земель, находящихся в собственности территориальных громад. Если по решению территориальной громады или ее совета исполнительный орган не создается, например, согласно ч. 3 ст. 11 указанного Закона в сельских советах с населением менее 500 жителей, то в таких случаях правомочия собственности на земли и другие природные ресурсы территориальных громад по их усмотрению осуществляют непосредственно соответствующие советы.

Наиболее сложным является осуществление правомочий собственности на государственные земли. Это связано с тем, что само

государство не может непосредственно осуществлять свои собственные полномочия на землю. Потому оно в законодательном порядке делегирует реализацию полномочий земельной собственности органам государственной власти, что прямо предусмотрено в ст. 13 Конституции, положения которой конкретизированы в земельном законе. Такая конкретизация привела к существенным изменениям в осуществлении государством своих полномочий собственности на землю*.

В новом земельном законе реализация полномочий государственной собственности на земельные ресурсы возложена непосредственно на органы государственной исполнительной власти. Так, согласно ч. 2 ст. 84 ЗК право государственной собственности на землю приобретает и реализуется государством в лице Кабинета Министров Украины, Совета министров Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских и районных государственных администраций в соответствии с законом. Тем не менее обладателем полномочий владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами страны остается государство как политико-территориальная организация общества.

Иным образом земельным законом урегулировано осуществление указанных полномочий при общей собственности на земельный участок. Единый земельный надел предполагает максимальное удовлетворение интересов всех участников общей собственности. Вместе с тем наличие множества субъектов права на земельный надел требует не только согласованной воли, но и согласованных действий по его использованию участниками общей собственности. Следовательно, ни один из участников общей земельной собственности не может самостоятельно, без учета воли и интересов других его участников, осуществлять полномочия собственности относительно общего земельного участка**. При этом имеются определенные различия в законодательных требованиях по осуществлению владения, пользования и распоряжения земельным участком

* В соответствии со ст. 4 ранее действовавшего ЗК представительские органы государственной власти в лице Верховной Рады Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым, областных, районных, городских, поселковых и сельских советов, обладали статусом субъектов права государственной собственности на соответствующие земли. Они могли делегировать свои полномочия органам государственной исполнительной власти или исполнительным органам местного самоуправления.

** В связи с этим обращает на себя внимание ст. 358 ГК, согласно которой право общей долевой собственности осуществляется сособственниками по их согласию, и сособственники могут договариваться о порядке владения и пользования имуществом, являющимся их общей долевой собственностью. Тем не менее ст. 361 ГК предусматривает, что сособственник имеет право на самостоятельное распоряжение своей долей в общей долевой собственности. Из приведенных положений, по крайней мере, вытекает два вывода: во-первых, они распространяются только на право общей долевой собственности; во-вторых, сособственники могут договариваться об осуществлении лишь полномочий владения и пользования в общей долевой собственности. Что же касается реализации полномочия по распоряжению долей имущества в общей долевой собственности, оно предусмотрено в законе, устанавливающим, например, право преимущественной покупки этой доли другими сособственниками. Следовательно, право распоряжения даже в общей долевой собственности в имущественных отношениях не является абсолютно свободным, тем более оно свободно в земельной долевой собственности.

ком, принадлежащим на праве общей долевой и общей совместной собственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 88 ЗК владение, пользование и распоряжение земельным участком, находящимся в общей долевой собственности, осуществляются с согласия всех его совладельцев в соответствии с договором, а в случае недостижения такого согласия — в судебном порядке. Согласованные интересы и действия соучастников общей долевой собственности на земельный участок закрепляются в договоре, требующем соответствующего оформления. Именно в договоре определяются условия и порядок осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения общим земельным участком. Требования же о письменном оформлении и нотариальном удостоверении договора могут служить доказательной базой в случае возникновения относительно осуществления правомочий собственности на общий земельный участок и его передачи на судебное рассмотрение.

Общая долевая собственность наиболее оптимальна и практически приемлема для частной собственности на землю. Физические и юридические лица как частные собственники своих земельных наделов могут объединять их на договорных условиях для достижения самых разнообразных целей. Нередки случаи, например, объединения гражданами своих частных землевладений на условиях общей долевой собственности для создания и ведения фермерского хозяйства, а предприятиями — для осуществления комплексного строительства. При этом не существует законодательных препятствий для граждан, равно как и для юридических лиц, в установлении права общей долевой собственности на земельные участки в самых различных сочетаниях состава его участников.

При объединении земельных ресурсов коммунальной собственности также складываются отношения общей долевой собственности на землю, субъектами которых в соответствии со ст. 142 Конституции являются территориальные громады сел, поселков и городов. Это дает им право на определение порядка осуществления своих правомочий владения, пользования и распоряжения общими земельными участками на согласованных условиях, закрепляемых в соответствующих договорах. Они согласно конституционной норме могут на договорных началах не только объединять объекты коммунальной собственности, но и создавать соответствующие органы и службы по их использованию. В таких случаях уровень интеграции коммунальных земельных ресурсов, обеспечивающих реализацию общих интересов, значительно повышается. Поэтому управление такими земельными участками осуществляют районные или областные советы, что также закреплено в Основном законе и ЗК.

Но ч. 3 ст. 86 ЗК возводит районные и областные советы в ранг субъектов права общей собственности на объединенные земельные площади сел, поселков и городов. Следовательно, районные и областные советы могут не только выполнять управленческие функции, но и осуществлять правомочия собственности на таких

коммунальных землях. Предполагаем, что законодательное признание районных и областных советов субъектами права собственности на объединенные земельные участки указанных территориальных громад выходит за пределы конституционного положения о предоставлении им лишь функций управления землями общей собственности территориальных громад сел, поселков и городов*. Это в частности относится к осуществлению районными и областными советами, а также Верховной Радой Автономной Республики Крым полномочия распоряжения землями общей собственности территориальных громад, предусмотренного статьями 7, 8, 10 ЗК.

В связи с тем, что право общей совместной собственности на земельный участок предусмотрено только для граждан, этому праву присущи и некоторые особенности в реализации правомочий собственности. Так, согласно ч. 3 ст. 89 ЗК владение, пользование и распоряжение земельным участком общей совместной собственности осуществляются по договору или закону. Осуществление правомочий в общей совместной собственности на земельный участок по договору мало чем отличается от договорных условий владения, пользования и распоряжения в общей долевой собственности.

Осуществление права владения, пользования и распоряжения земельным участком общей совместной собственности по закону является презюмированным. Так, приобретение земельного участка одним из супругов в период брака или возведение гражданами жилого дома на общем земельном участке предполагает совместное осуществление владения, пользования и распоряжения таким участком. Тем не менее право общей совместной собственности на землю по закону не исключает возможности определения условий осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения на условиях договора, заключенного между совладельцами земельного участка.

§ 10. Права и обязанности собственников земельных участков

Наряду с правомочиями собственности действующее земельное законодательство закрепляет субъективные права и юридические обязанности собственников земельных участков. Безусловно, пра-

* На осуществление правомочий собственности относительно земельных и других природных ресурсов районными и областными советами указывает и Закон "О местном самоуправлении в Украине". Так, согласно ст. 43 этого Закона исключительно на пленарных заседаниях районных или областных советов решаются вопросы: продажи, передачи в аренду, концессию или под залог объектов коммунальной собственности, которые обеспечивают общие потребности территориальных громад и находятся в собственности районных или областных советов; регулирования земельных отношений; предоставления разрешений на специальное использование природных ресурсов районного или областного значения, а также об отмене таких разрешений; организации территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения и других территорий, подлежащих особой охране; предоставления согласия на передачу объектов государственной собственности в общую собственность территориальных громад и передачу объектов права общей собственности территориальных громад сел, поселков и городов, находящихся в собственности районных или областных советов, в государственную собственность и т. п.

вомочия владения, пользования и распоряжения земельным наделом также являются субъективными правами их собственников. Но указанные правомочия составляют содержание права собственности, без них не может быть самого права собственности. Субъективные права и юридические обязанности вытекают из правомочий владения, пользования и распоряжения земельным участком и конкретизируют их.

В соответствии со ст. 90 ЗК собственники земельных участков имеют право: продавать или иным способом отчуждать земельный участок, передавать его в аренду, залог и наследство; самостоятельно хозяйствовать на земле; обладать на праве собственности посевами и насаждениями сельскохозяйственных и других культур и произведенной сельскохозяйственной продукцией; использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные насаждения, водные объекты, а также другие полезные свойства земли; на возмещение убытков в случаях, предусмотренных законом; возводить жилые дома, производственные и другие строения и сооружения. Важным является и закрепление в указанной норме положения о том, что нарушенные права собственников земельных участков подлежат восстановлению в порядке, установленном законом.

Правам собственников земельных участков корреспондируют возлагаемые на них юридические обязанности. Так, согласно ст. 91 ЗК собственники земельных участков обязаны: обеспечивать использование их по целевому назначению; соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды; своевременно вносить земельный налог; не нарушать права собственников смежных земельных участков и землепользователей; повышать плодородие почв и сохранять другие полезные свойства земли; своевременно предоставлять соответствующим органам исполнительной власти и органам местного самоуправления данные о состоянии и использовании земель и других природных ресурсов в порядке, установленном законом; соблюдать правила добрососедства и ограничения, связанные с установлением земельных сервитутов и охранных зон; сохранять геодезические знаки, противоэрозионные сооружения, сети оросительных и осушительных систем. Приведенный перечень юридических обязанностей владельцев земельных участков не является исчерпывающим, так как действующими законами на них возложены и другие обязанности.

Реализация собственниками земли и конкретных земельных участков своих правомочий, а также осуществление субъективных прав и исполнение юридических обязанностей, как правило, протекает в рамках правоотношений. Это имеет место, например, при использовании земельных участков в хозяйственных целях, применении различных технологий для извлечения их полезных свойств, осуществлении необходимых землеустроительных и природоохранных мероприятий и т. п.

Общим для осуществления собственных правомочий и реализации субъективных прав и юридических обязанностей на землю является то, что их основные требования предусмотрены в законе. Так, например, в ч. 3 ст. 13 Конституции закреплено положение о том, что собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу. Аналогичные положения закреплены в ч. 5 ст. 4 Закона "О собственности", предусматривающей, что собственник, осуществляя свои права, обязан не причинять вред окружающей среде, не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства.

Подобные предписания закона касаются не только собственников земли, но и лиц, не являющихся таковыми. Они адресуются неограниченному кругу субъектов права, противостоящих собственникам. Применительно к отношениям земельной собственности такими требованиями являются, например, требования не нарушать права собственников, не препятствовать осуществлению правомочий собственности, не устанавливать дополнительных ограничений осуществления права собственности на земельный участок и т. п.

Наличие таких законодательных норм послужило основанием для утверждений о том, что реализация прав и исполнение обязанностей в отношении собственности осуществляются вне конкретных правоотношений в силу самих требований закона. В них собственникам как субъектам права противостоит множество обязанных лиц, подчиненных установленному правопорядку в государстве. Этим право собственности вообще, и право собственности на землю в частности, отличается от обязательственного права, в котором управомоченному лицу противостоит конкретное обязанное лицо.

Глава II

ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЕГО ВИДЫ

§ 1. Понятие и принципы права землепользования

Осуществление земельной реформы, переход к рыночным условиям хозяйствования на земле, законодательное закрепление многообразия форм собственности на землю и расширение возможностей использования земельных ресурсов на основании права собственности значительно сузили сферу права землепользования. Но оно не утратило своего значения как предусмотренный законом способ извлечения полезных свойств земли. Право пользования землями в несколько расширенном виде предусмотрено в ГК, где установлены нормы например, права пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд (глава 33) и права пользования чужим земельным участком для строительства (глава 34). Право нашло свое закрепление в действующем ЗК и успешно применяется в сфере регулирования земельных отношений.

В юридической литературе право землепользования рассматривается прежде всего как правовой институт, который охватывает совокупность однородных земельно-правовых норм, закрепляющих и регулирующих основания, условия и порядок предоставления, изменения и прекращения использования земельных ресурсов. Таким образом, институт права землепользования представляет собой систему правовых норм, закрепленных в земельном законодательстве и регулирующих общественные отношения, связанные с извлечением полезных свойств земельных ресурсов.

Вместе с тем право землепользования выступает в качестве правомочия физического или юридического лица на использование земельного участка и является правовым отношением, возникающим в процессе использования земельных ресурсов. Право землепользования как правомочие физического или юридического лица предоставляет его обладателю возможность извлечения полезных свойств конкретного земельного участка, предоставленного в пользование. Право землепользования в виде правоотношения включает совокупность предоставленных прав и возложенных обязанностей, связанных с осуществлением землепользования. В связи с этим необходимо отметить, что право землепользования обладает комплексным содержанием, объединяющим и систематизирующим законодательные требования в земельно-правовой институт, охватывающим правомочия субъектов — пользователей конкретными земельными участками и регламентирующим права и обязанности землепользователей, реализуемых в правоотношениях.

Право землепользования как важный правовой институт, правомочия землепользователя и земельные правоотношения базируются

на фундаментальных конституционных положениях и требованиях земельного законодательства. Праву землепользования свойственны определенные принципы как основополагающие начала его правового регулирования. Они отражены в общих принципах земельного законодательства, предусмотренных в ст. 5 ЗК, закреплены в его нормах, посвященных правовому регулированию использования отдельных категорий земель, включены в содержание прав и обязанностей землепользователей и т. п.

Основными принципами права землепользования являются: производность права землепользования от права собственности на землю; использование земельных участков по основному целевому назначению; рациональное использование и эффективная охрана земельных ресурсов; сочетание особенностей использования земли как основного средства производства, пространственно-территориального базиса и природного ресурса; приоритетность экологической безопасности при использовании земельных ресурсов; гарантированность прав на земельные участки и прав землепользователей и некоторые другие принципы. Не все они относятся исключительно к праву землепользования, в связи с чем не нашли своего полного отражения в земельном законе. Этим обуславливается рассмотрение некоторых из них применительно к праву землепользования.

Принцип производности права землепользования от права собственности на землю заключается в том, что само возникновение права пользования земельным участком зависит от обладателя права собственности на него. Если право пользования собственника земли является его правомочием, на основании которого он извлекает полезные свойства земельного участка, то землепользователи осуществляют право пользования им в объеме и в пределах, предоставленных собственником. Таким образом, правомочие землепользователя на использование земельного участка опирается на право пользования собственника. При этом собственник может передавать землепользователю свое право пользования как в полном, так и в ограниченном объеме. Например, государство как собственник земли, предоставляющий земельный участок в постоянное пользование через свои уполномоченные органы, может передавать землепользователю право пользования в полном объеме. Юридическое или физическое лицо — собственник земельного участка, передавая его во владение и пользование по договору аренды, может оговорить в нем объем пользовательских прав арендатора, оставляя отдельные из них за собой.

Право на предоставление арендатором земельного участка в субаренду не меняет сути рассматриваемого принципа, так как субарендная разновидность землепользования также возникает на основании согласия арендодателя, каковым является собственник земельного участка. Принцип производности права землепользования от права собственности проявляется и в том, что собственник земельного участка может требовать прекращения права зем-

лепользования на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

Принцип использования земельных участков по основному целевому назначению является чрезвычайно важным для использования земельных ресурсов страны. Этот принцип закреплен в Законе Украины от 19 июня 2003 г. "О государственном контроле за использованием и охраной земель"¹. Несмотря на его традиционное закрепление в нормах земельного права, в действующем земельном законе этот принцип претерпел некоторые изменения. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 19 ЗК земли Украины по основному целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли жилищной и общественной застройки; земли природно-заповедного и иного природоохранного назначения; земли оздоровительного назначения; земли рекреационного назначения; земли историко-культурного назначения; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения.

Особенности приведенного категориального распределения земельных ресурсов страны заключаются не только в расширении самих категорий земель за счет обособления прежней общей категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в самостоятельные категории, но и в их разграничении по основному целевому назначению. Если ранее земли распределялись на категории по целевому назначению, которое отвергало иные цели их использования, кроме категориального назначения, то теперь они подразделяются по основному целевому назначению, предполагающему возможности их использования и в сопутствующих целях, дополняющих основное целевое назначение.

Законодательное распределение земельных ресурсов по основному целевому назначению более адекватно отражает осуществление права землепользования на соответствующих категориях земель. Об этом свидетельствуют реальные обстоятельства землепользования, когда, например, земли сельскохозяйственного назначения используются не только в целях производства сельскохозяйственной продукции, но и для возведения хозяйственных сооружений и внутрихозяйственного дорожного строительства, земли жилищной и общественной застройки — не только в целях жилищного строительства, но и для прокладки коммуникаций и т. п.

Вместе с тем реализация рассматриваемого принципа осуществляется и на уровне определения основного целевого назначения конкретного земельного участка. Основное целевое назначение предусматривается в решении о предоставлении земельного участка в постоянное пользование и отражается в государственном акте, обуславливается в договоре аренды земельного участка и фиксируется в государственном реестре. Отклонение землепользователя

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

от основного целевого назначения является правонарушением и может служить основанием для прекращения права землепользования. В связи с этим актуальной является проблема законодательного разграничения признаков основного и сопутствующего целевого назначения земельного участка.

Принцип рационального использования и эффективной охраны земельных ресурсов также является традиционным в земельном законодательстве. Но законодательные требования о рациональном использовании и эффективной охране земельных ресурсов не содержат в себе конкретных правовых критериев, специально посвященных осуществлению землепользования. Поэтому они не всегда носят юридически определенный характер, что затрудняет обеспечение рационального использования и эффективной охраны земельных ресурсов в реальной действительности при помощи правовых средств в процессе осуществления землепользования.

Необходимость в рационализации землепользования в нашей стране возникла в связи с расширением экстенсивного способа использования земельных ресурсов. Одновременно рациональное землепользование является реальным средством их эффективной охраны. В связи с этим обращают на себя внимание основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, утвержденные постановлением Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г.¹, в котором рациональное природопользование рассматривается наряду с охраной окружающей природной среды. Более того, основные приоритеты охраны окружающей среды в постановлении определены через рациональное использование природных ресурсов, к которым в частности отнесено: формирование сбалансированной системы природопользования и адекватной структурной перестройки производственного потенциала экономики и экологизация технологий в сельском хозяйстве, промышленности, энергетике, строительстве и на транспорте. Реализацию этих целей предполагается осуществить посредством: охраны земельных ресурсов от загрязнения, истощения и нерационального использования, а также сохранения и расширения территорий с естественным состоянием ландшафта.

Принцип рационального использования и эффективной охраны земельных ресурсов при осуществлении землепользования реализуется в двуедином неразрывном процессе. Он представляет собой экономически необходимое и экологически обоснованное использование земельных ресурсов, при котором одновременно учитываются экономические и экологические интересы человека и общества². Поэтому критериями рационального использования и эф-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38-39. — Ст. 248.

² См.: Бринчук М. М. Экологическое право. — М., 1998. — С. 208-210.

фективной охраны земельных богатств страны являются соблюдение требований по обеспечению их неистощительного и экологически обоснованного использования.

Требования к рациональному использованию земельных ресурсов довольно обширны и весьма разнообразны. К ним в частности относятся требования по обеспечению максимального выхода продукции в результате использования конкретного земельного участка, применению передовых, апробированных и научно обоснованных технологий при освоении земельных площадей и т. п. Так, рациональное использование земельного участка, предоставленного в пользование, может определяться получением максимального количества продукции с каждой единицы земельной площади, сосредоточением внутрихозяйственных строений и других средств производственно-хозяйственной деятельности на минимальной земельной площади и т. п. Особые требования земельного закона посвящены использованию техногенно загрязненных земель. Так, согласно ч. 1 ст. 170 ЗК техногенно загрязненные земли сельскохозяйственного назначения, на которых не обеспечивается получение продукции, отвечающей установленным требованиям (нормам, правилам, нормативам), подлежат изъятию из сельскохозяйственного оборота и консервации.

Более конкретными в земельном законе являются требования по охране земельных ресурсов. К ним согласно ст. 164 ЗК относятся, например: охрана земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами и от других неблагоприятных природных и техногенных процессов; предупреждение ухудшения эстетического состояния и экологической роли антропогенных ландшафтов; консервация деградированных и малопродуктивных сельскохозяйственных угодий и некоторые другие меры.

Особые требования земельное законодательство предъявляет к охране почвенного покрова земельных участков. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 168 ЗК при осуществлении деятельности, связанной с нарушением поверхностного слоя почвы, собственники земельных участков и землепользователи обязаны осуществлять снятие, складирование и сохранение поверхностного слоя почвы и нанесение его на участок, с которого он был снят (рекультивация), или на другой земельный участок для повышения его продуктивности и других качеств. Таким образом, соблюдение требований принципа рационального использования и эффективной охраны земельных ресурсов в процессе землепользования обеспечивает максимальные экономические результаты при извлечении полезных свойств земли и их охрану от негативного производственно-хозяйственного иного воздействия, на что указывает Закон Украины от 19 июня 2003 г. "Об охране земель"¹.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

§ 2. Право постоянного землепользования

Использование земельных ресурсов страны на основании права постоянного землепользования, именовавшееся в предшествующих нормативно-правовых актах вечным и бессрочным землепользованием, а в течение очень короткого времени — пожизненным наследуемым владением землей, является достаточно устоявшимся в отечественном законодательстве. Безусловно, оно вытеснено многообразием собственнических оснований использования земельных наделов и утратило свое главенствующее положение в современном земельном законе. Но как признанный законом и правомерный способ извлечения полезных свойств земли и конкретных земельных участков, право постоянного землепользования в ограниченном виде существует и в настоящее время.

В соответствии с ч. 1 ст. 92 ЗК право постоянного пользования земельным участком — это право владения и пользования земельным участком, находящимся в государственной или коммунальной собственности, без установления срока. Несмотря на то, что это право в законодательном порядке обозначается как “землепользование”, его содержание охватывает и право владения земельным участком. Включение в состав землепользования права землеустройства предопределяется спецификой земельного участка как объекта права, которым невозможно реально пользоваться без владения им в правовом смысле. Более того, право владения земельным участком в подавляющем большинстве случаев составляет необходимую предпосылку для правомерного пользования им в смысле извлечения его полезных свойств¹.

В отличие от права собственности на землю, землепользованию присущи только правомочие владения и правомочие пользования земельным участком. Их нормативно-правовое содержание мало чем отличается от аналогичных правомочий собственника земли. Но необходимо подчеркнуть, что конкретное содержание правомочий владения и пользования для землепользователей определяются собственниками земли. Правомочие же распоряжения земельным участком остается за собственником, которым при постоянном землепользовании обладает и которое осуществляет государство или соответствующая территориальная громада.

Общим между правом собственности на землю и правом постоянного землепользования является их бессрочность. Заранее не установленный срок права постоянного землепользования, равно как и права собственности, придает устойчивый характер рассматриваемому виду землепользования и повышает степень стабильности правомочий землепользователя. В этом заключается преимущество права постоянного землепользования перед видами временного землепользования.

¹ См.: *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды. Общая часть. — Харьков, 1986. — С. 151.

Объектами права постоянного землепользования являются земельные участки, предоставляемые из земель государственной или коммунальной собственности. Они могут предоставляться из самых различных категорий земельных площадей, принадлежащих государству или территориальным громадам. В связи с этим право постоянного землепользования имеет особое значение для использования земельных участков государственной или коммунальной собственности, не подлежащих передаче в частную собственность в силу их особой ценности или предназначенности для обеспечения публичных интересов.

Субъектами права постоянного землепользования могут быть только государственные и коммунальные предприятия, учреждения и организации. Так, согласно ч. 2 ст. 92 ЗК права постоянного пользования земельным участком из земель государственной и коммунальной собственности приобретают только предприятия, учреждения и организации, относящиеся к государственной или коммунальной собственности. Ими могут являться, например, государственные сельскохозяйственные, промышленные, строительные и транспортные предприятия; коммунальные жилищно-эксплуатационные предприятия, осуществляющие управление жилыми комплексами или предоставляющие коммунальные услуги; природоохранные, оздоровительные и научные учреждения и учебные заведения государственной или коммунальной собственности; лесохозяйственные и водохозяйственные организации; органы государственной власти и местного самоуправления и т. п.

Юридическое значение права постоянного землепользования заключается и том, что оно исключает возможность возникновения так называемой "двойной" собственности государства или территориальных громад и их предприятий, учреждений и организаций. Сохранение института права постоянного землепользования формирует систему земельных отношений, в которых государство или территориальные громады являются собственниками земли, а их предприятия, учреждения и организации — постоянными пользователями земельными участками.

Праву постоянного землепользования присуща и некоторая специфика его возникновения. Сопоставительный анализ многообразия оснований возникновения прав на землю приводит к выводу о том, что право постоянного пользования земельными участками для государственных и коммунальных предприятий, учреждений и организаций может возникать только на основании отвода. Договорные и иные основания приобретения ими права постоянного землепользования являются по существу неприемлемыми. Таким образом, акт отвода земельного участка как многостадийный и комплексный юридический факт, порождающий право постоянного землепользования государственных и коммунальных предприятий, учреждений и организаций, является единственным основанием его возникновения.

Несмотря на предоставление права постоянного землепользования только государственным и коммунальным предприятиям, оно

может иметь множество разновидностей. Это зависит от тех признаков и критериев, которые составляют основание их разграничения. Так, по признаку использования земельных участков по основному целевому назначению право постоянного землепользования предоставляется для сельскохозяйственных нужд и нужд жилищного и общественного строительства, для потребностей промышленности, транспорта, связи и обороны, для природоохранных, оздоровительных, рекреационных и историко-культурных потребностей, для ведения лесного и водного хозяйства и т. п. В свою очередь, право постоянного сельскохозяйственного землепользования государственных или коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций предоставляется для ведения товарного сельскохозяйственного производства, проведения научно-исследовательских работ и осуществления учебной деятельности, которые предусмотрены ст. 24 ЗК.

На основании специальных критериев постоянного землепользования можно выделить, например: на землях сельскохозяйственного назначения — пользование богарными и поливными землями, пахотными и пастбищными угодьями; на землях жилищной и общественной застройки — селитебное и рекреационное землепользование; на землях транспорта — землепользование автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного и трубопроводного транспорта и т. п. Каждая разновидность постоянного пользования соответствующим земельным участком обладает своей особенностью в соответствии с целями предоставления, условиями пользования, правами и обязанностями землепользователя, что отражается на содержании постоянного землепользования.

§ 3. Право арендного землепользования

Арендное землепользование является относительно новым, но достаточно развитым правовым институтом в современном земельном праве. Земельно-правовыми актами 30-х годов прошлого столетия аренда была устранена на сельскохозяйственных землях, а с введением в действие ЗК 1970 г. она была запрещена на всех землях. Однако начавшаяся в советский период перестройка экономических отношений, особенно последующая аграрно-земельная реформа в независимой Украине, возвратили аренду, восстановили арендное землепользование и придали земельной аренде новое правовое содержание¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 93 ЗК право аренды земельного участка представляет собой основанное на договоре срочное платное владение и пользование земельным участком, необходимым арендатору для ведения предпринимательской и иной деятельности. В приведенном законодательном определении заключены важнейшие составляющие аренды земли. К ним относятся: выделение

¹ См.: Аграрне право України: Підручн. / За ред. В. З. Янчука. — К., 1999. — С. 38-42.

земельного участка в качестве объекта аренды; договорные условия арендных отношений; ограничение аренды земельного участка определенным сроком; платный характер аренды земли; обладание лишь правомочиями владения и пользования землей; предоставление земельного участка для определенных видов деятельности и т. п.¹

Аренда земельных участков может иметь место на всех категориях земельного фонда страны, независимо от их основного целевого назначения. Поэтому в настоящее время развитие арендных отношений в землепользовании зависит не столько от целевого назначения земельных ресурсов, сколько от видов деятельности арендаторов. Для предоставления земельного участка в аренду ЗК выделяет прежде всего осуществление предпринимательской деятельности. Она присуща ведению фермерского хозяйства, как форме предпринимательства на селе² с использованием земли в качестве средства производства, осуществлению различных видов строительства, как форме деятельности с использованием земельных площадей в качестве пространственного операционного базиса и т. п.

Действующим законодательством предусматриваются возможности арендного землепользования и для иных видов деятельности. К ним можно отнести аренду земельных участков гражданами для ведения личного крестьянского хозяйства или занятия садоводством, обслуживания жилого дома или гаражного строительства. Непредпринимательское землепользование на условиях аренды может осуществляться и юридическими лицами, например, государственными предприятиями — для изыскательских работ, научными учреждениями — для исследовательских целей, коммунальными предприятиями — для проведения коммуникаций, частными предприятиями — для осуществления благоустройства и т. п.

Вместе с тем указанная статья является единственной в ЗК, специально посвященной праву аренды земли, в которой лишь в общем виде определены правовые условия арендного землепользования. Более детальное регулирование отношений, связанных с арендой земельных участков, осуществляется законом, что прямо предусмотрено ч. 6 ст. 93 ЗК. Таким законом является Закон Украины от 6 октября 1998 г. “Об аренде земли” (в редакции Закона от 2 октября 2003 г.)³. Поэтому право аренды земли необходимо рассматривать в контексте с положениями этого закона.

¹ Право землепользования, закрепленное в ЗК, обращает на себя внимание различием в применяемой терминологии. Так, для постоянного землепользования и для использования земельных участков на условиях аренды в целях осуществления концессионной деятельности применяется термин “предоставление”, а для аренды земли — термин “передача” земельного участка в пользование. Предполагается, что термин “передача” присущ уступке права собственности на земельный участок, а право землепользования, в том числе на условиях аренды, наиболее адекватно может обозначаться термином “предоставление”. Поэтому здесь и в дальнейшем арендное землепользование обозначается термином “предоставление”.

² См.: *Погрібний О. О.* Селянське господарство і оренда. Організаційно-правові питання. — К., 1992. — С. 95-99.

³ Урядовий кур'єр. — 2003. — 5 листопада.

Новая редакция Закона “Об аренде земли” более обширно трактует право аренды земли. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 6 этого Закона арендаторы приобретают право аренды земельного участка на основании и в порядке, предусмотренных ЗК, ГК, ХК, этим и другими законами Украины и заключенным договором. Поэтому правовое регулирование арендных отношений в сфере землепользования в настоящее время является несколько усложненным.

В соответствии со ст. 3 Закона “Об аренде земли” объектами аренды являются земельные участки, находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, коммунальной или государственной собственности. Из этого следует, что объектами аренды могут быть земельные участки всех субъектов земельной собственности. Поэтому нет каких-либо ограничений для их предоставления в аренду по видам субъектов права собственности. Важным является лишь то, чтобы они принадлежали на праве собственности, ибо отсутствие такового лишает возможности предоставления земли в аренду.

Земельный участок может передаваться в аренду вместе с насаждениями, строениями, сооружениями и водоемами, которые находятся на нем или без них. Безусловно, строения и сооружения могут являться самостоятельными объектами арендных отношений в качестве имущества или имущественного комплекса. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона “Об аренде земли”, отношения, связанные с арендой земельных участков, на которых расположены целостные имущественные комплексы предприятий, учреждений и организаций государственной или коммунальной собственности, регулируются рассматриваемым законом с учетом особенностей, предусмотренных Законом Украины от 10 апреля 1992 г. “Об аренде государственного и коммунального имущества” (в редакции Закона от 14 марта 1995 г.)¹. Но в данном случае речь идет о земельном участке как об объекте аренды вместе со строениями и сооружениями, в пределах которого последние не являются самостоятельными объектами, а арендуются вместе с земельным участком.

Сложнее обстоит дело с арендой земельных участков вместе с водоемами, равно как и лесоучастками. Последние в соответствии с положениями ст. 5 Водного кодекса (ВК) Украины² и ст. 4 Лесного кодекса (ЛК) Украины³ являются самостоятельными объектами права. Поэтому в случаях аренды земельных участков вместе с водоемами и лесоучастками, руководствуясь приоритетностью положений земельного законодательства, все же следует учитывать признаки водоемов и лесоучастков как самостоятельных объектов права согласно водному и лесному законодательству.

Не менее сложной с точки зрения правовой безупречности арендных отношений является аренда земельных долей (паев), так

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 15. — Ст. 99.

² Там же. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

³ Там же. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

как по строго юридическим требованиям действующего законодательства они не принадлежат на праве собственности гражданам-арендодателям. Поэтому в Переходных положениях Закона "Об аренде земли" предусматривается, что граждане — обладатели сертификатов на земельную долю (пай) до выделения им в натуре (на местности) земельных участков имеют право на заключение договоров аренды земель сельскохозяйственного назначения, место расположения которых определяется с учетом требований рациональной организации территории и компактности землепользования в соответствии с этими сертификатами с соблюдением требований закона.

Приведенная часть Переходных положений арендного закона существенно меняет арендную правообъектность земельных долей. Она распространяется не только на обладателей земельных сертификатов и предоставление в аренду земельных долей на ранее распаханных землях коллективных сельскохозяйственных предприятий, но и на земельные доли (паи), полученные гражданами при осуществлении приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий в соответствии с требованиями ст. 25 ЗК, до оформления на них права частной собственности. После выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев) договор аренды земли перезаключается в соответствии с государственным актом о праве собственности на земельный участок на ранее предусмотренных условиях и может быть изменен только по согласию его сторон. Прекращение действия договора аренды земельного участка в таких случаях допускается лишь в случаях, определенных законом.

Субъектами арендных отношений по использованию земельных участков на арендной основе являются арендодатели и арендаторы. Согласно ч. 5 ст. 93 ЗК арендодателями земельных участков являются их собственники или уполномоченные ими лица. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона "Об аренде земли" такими лицами являются граждане и юридические лица, в собственности которых находятся земельные участки, или уполномоченные ими лица. Тем не менее, в соответствии с ч. 4 ст. 6 указанного Закона, земельный участок, обремененный залогом, может передаваться в аренду с согласия залогодержателя.

Арендодателями земельных участков, находящихся в коммунальной собственности, являются сельские, поселковые и городские советы в пределах своих полномочий, определенных законом. Арендодателями земельных участков, находящихся в общей собственности территориальных громад, являются районные и областные советы и Верховная Рада Автономной Республики Крым в пределах их полномочий, определенных законом. Арендодателями земель, находящихся в государственной собственности, являются районные, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, Совет министров Автономной

Республики Крым и Кабинет Министров Украины в пределах полномочий, определенных законом.

Но следует заметить, что статус последних субъектов — арендодателей земли согласно п. 2 ч. 1 Заключительных положений арендного закона вступит в силу только после разграничения земель государственной и коммунальной собственности в законодательном порядке. До их законодательного разграничения арендодателями земельных участков в пределах населенных пунктов, кроме земель, переданных в частную собственность, являются сельские, поселковые и городские советы, а за пределами населенных пунктов — органы исполнительной власти, в соответствии со своими полномочиями, определенными ЗК.

В целом приведенный перечень субъектов — арендодателей земельных участков по арендному закону соответствует их перечню, предусмотренному в ЗК. Но если граждане и юридические лица самостоятельно решают вопросы предоставления земли в аренду на основании договора, то предоставление в аренду земельных участков коммунальной и государственной собственности осуществляется на основании решений соответствующих органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти путем заключения договора аренды. Из этого следует, что в последнем случае основанием возникновения арендных отношений на землю является решение компетентного органа, а договор является средством его реализации.

Более определено на это указано в ч. 2 ст. 6 Закона “Об аренде земли”, согласно которой в случае приобретения права аренды земельного участка на конкурентных началах, основанием для заключения договора аренды являются результаты аукциона или конкурса. Последствия досрочного прекращения такого договора по инициативе арендодателя отличаются от последствий расторжения обычного договора аренды земли. В подобных случаях арендодатель обязан возместить арендатору расходы на приобретение права аренды, а также убытки, понесенные последним вследствие его досрочного прекращения, если договором не предусмотрено иное.

В ч. 2 ст. 93 ЗК предусмотрено, что земельные участки могут предоставляться в аренду гражданам и юридическим лицам Украины, иностранным гражданам и лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, международным объединениям и организациям, а также иностранным государствам. Следовательно, все указанные субъекты права признаются арендаторами земельных участков. Наряду с этим новая редакция Закона “Об аренде земли” несколько иначе обозначает круг субъектов — арендаторов земли. Так, согласно ч. 2 ст. 5 этого Закона арендаторами земельных участков могут быть: районные, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, Совет министров Автономной Республики Крым и Кабинет Министров Украины; сельские, поселковые, городские, районные и областные советы и Верховная Рада Автономной Республики Крым; граждане и юри-

дические лица Украины, иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, международные объединения и организации, а также иностранные государства. Таким образом, специальный закон несколько шире трактует состав субъектов — арендаторов земельных участков, что требует внесения соответствующих изменений и дополнений в ЗК.

Важными для регулирования права аренды являются условия его перехода к другим лицам. Согласно ст. 7 арендного закона право на аренду земельного участка после смерти физического лица-арендатора переходит к его наследникам, если договором не предусмотрено иное, а в случае их отказа или отсутствия таковых — к лицам, которые использовали этот участок вместе с арендатором и изъявили желание стать арендаторами земли. Это правопреемство в отношениях аренды земли имеет место при условии, что оно не противоречит требованиям ЗК и Закона “Об аренде земли”.

Своеобразным случаем перехода права аренды земельного участка к другим лицам является субаренда. Так, ч. 4 ст. 93 ЗК предусматривает, что арендованный земельный участок или его часть может с согласия арендодателя предоставляться арендатором во владение и пользование другому лицу (субаренда). Следовательно, субаренда является разновидностью арендного землепользования и представляет собой переуступку арендатором права владения и пользования земельным участком субарендатору.

Вместе с тем Закон “Об аренде земли” несколько детализирует субарендное землепользование. Статья 8 арендного закона устанавливает требование передачи арендатором земельного участка или его части в субаренду без изменения целевого назначения, если это предусмотрено договором аренды или с письменного согласия арендодателя. Если на протяжении одного месяца арендодатель не направит письменного уведомления о своем согласии или отказе, арендованный земельный участок или его часть могут быть переданы арендатором в субаренду.

Передача в субаренду земельных участков, на которых расположены целостные имущественные комплексы предприятий, учреждений и организаций государственной или коммунальной собственности и их структурных подразделений, запрещается. Вместе с тем, арендаторы земельных участков сельскохозяйственного назначения на период действия договора аренды могут обмениваться принадлежащими им правами пользования участками земли путем заключения между ними договоров субаренды соответствующих участков, если это предусмотрено договором аренды или по письменному согласию арендодателя.

Существенной новеллой в Законе “Об аренде земли” является регламентация преимущественного права арендатора на приобретение арендованного земельного участка в собственность. Так, согласно ст. 9 рассматриваемого Закона арендатор, который в соответствии с законом может иметь в собственности арендованный земельный участок, обладает преимущественным правом на его

приобретение в собственность в случае продажи этого участка, при условии, что он уплатит цену, за которую он продается, а при продаже по конкурсу или на аукционе — если предложенная им цена является равной наибольшей из предложенных участниками конкурса или аукциона. В целях обеспечения права на преимущественную покупку арендованного земельного участка закон возлагает на арендодателя обязанность в письменной форме уведомить арендатора о намерении продать третьему лицу земельный участок с указанием его цены и других условий, на которых он продается.

Арендное землепользование регламентируется не только ЗК и специальным законом, но и договором, заключаемым между арендодателем и арендатором земельного участка, которому целиком посвящен раздел II Закона “Об аренде земли”. В нем приводится определение договора аренды земли, закрепляются его необходимые условия и другие обязательные требования, а также предусматривается порядок его заключения, без которых договор не может обладать юридической силой.

Согласно ст. 13 акции этого Закона договор аренды земли — это соглашение, по которому арендодатель обязуется за плату предать арендатору земельный участок во владение и пользование на определенный срок, а арендатор обязуется использовать земельный участок в соответствии с условиями договора и требованиями земельного законодательства. Приведенное определение договора аренды земли значительно отличается от его предшествующего легального определения.

Действующий закон предъявляет и определенные требования к оформлению договора аренды земли. Так, согласно ст. 14 Закона “Об аренде земли” договор аренды земельного участка заключается в письменной форме и по желанию одной из сторон договора может быть удостоверен нотариально. Нотариальное удостоверение договора осуществляется по месту расположения земельного участка и должно соответствовать Типовой форме договора аренды земли, утверждаемой Кабинетом Министров Украины. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 Заключительных положений указанного закона, на правительство возложена обязанность в течение месячного срока со дня его вступления в силу разработать и утвердить новую Типовую форму договора аренды земли. Типовая форма договора аренды земельной доли (пая) утверждена приказом Госкомзема Украины от 17 января 2000 г. № 5¹.

Наибольший интерес представляет содержание договора аренды земли, состоящее из целого ряда обязательных условий. Согласно ст. 15 Закона существенными условиями договора аренды земельного участка являются: объект аренды с указанием места расположения и размера земельного участка; срок действия договора; арендная плата с определением ее размера и форм платежа, сроков и порядка внесения, условий пересмотра и ответственности за не-

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 8. — С. 144.

своевременное внесение; основное целевое назначение и условия использования арендованного земельного участка; условия сохранения состояния объекта аренды, то есть качества земельного участка; условия и сроки передачи земельного участка арендатору; условия возврата земельного участка арендодателю; существующие ограничения и обременения по использованию участка; определение стороны договора, которая несет риск случайного повреждения или уничтожения объекта аренды или его части; условия и пределы юридической ответственности сторон договора за невыполнение или ненадлежащее выполнение его положений. Отсутствие в договоре хотя бы одного из его существенных условий является основанием для отказа в государственной регистрации договора аренды земли, а также для признания его недействительным в установленном законом порядке.

С согласия сторон договора в его содержание могут быть включены и другие условия, например, о качественном состоянии земельных угодий, передаваемых в аренду; о порядке выполнения сторонами своих обязательств и страховании рисков; о возмещении затрат, направленных на улучшение качества объекта аренды, его охрану и повышение качества окружающей природной среды; об условиях, влекущих внесение изменений в договор и т. п. При этом как существенные, так и дополнительные условия договора аренды не могут противоречить требованиям закона. Кроме этого, неотъемлемыми частями договора аренды земли являются: план или схема земельного участка, передаваемого в аренду; кадастровый план участка с отображением ограничений и обременений по его использованию и установленных земельных сервитутов; акт определения границ земельного участка в натуре (на местности); акт приема-передачи участка в аренду; проект отвода земельного участка в случаях, предусмотренных законом.

Рассматриваемый закон детально регламентирует порядок заключения договора аренды земли. (Согласно ст. 16 Закона "Об аренде земли" лицо, желающее получить земельный участок в аренду из земель государственной или коммунальной собственности, подает в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления по месту расположения земельного участка заявление или ходатайство, рассмотрение которых осуществляется в порядке и в сроки, установленные ЗК. В случае поступления двух или более заявлений (ходатайств) об аренде одного и того же участка, находящегося в государственной или коммунальной собственности, соответствующие органы исполнительной власти или местного самоуправления проводят конкурс или аукцион по приобретению права аренды земельного участка, если законом не предусмотрен иной порядок приобретения этого права.

В случае согласия арендодателя на передачу земельного участка в аренду или по результатам конкурса (аукциона) стороны заключают договор об аренде земли с соблюдением требований закона. Передача в аренду земельного участка, границы которого

определены в натуре (на местности) без изменения его целевого назначения осуществляется без разработки проекта отвода. В случае изменения целевого назначения земельного участка его предоставление в аренду осуществляется по проекту отвода в порядке, установленном законом.

По своим срокам арендное землепользование может быть краткосрочным и долгосрочным. В соответствии с ч. 3 ст. 93 ЗК краткосрочная аренда земельного участка не может превышать 5 лет, а долгосрочная — не может быть более 50 лет. Конкретные сроки краткосрочной или долгосрочной аренды земельных участков определяются сторонами и закрепляются в договоре.

Вместе с тем законом предусмотрено, что при передаче в аренду сельскохозяйственных угодий для ведения товарного сельскохозяйственного производства срок действия договора аренды земельных участков определяется с учетом периода ротации основного севооборота в соответствии с проектом землеустройства. При передаче в аренду сельскохозяйственных угодий, расположенных в границах горного отвода, предоставленного для разработки месторождений нефти или газа, срок действия договора аренды земельных участков определяется с учетом сроков начала строительства буровых и производственных сооружений, связанных с их эксплуатацией на арендованном участке или его части. Но в любом случае сроки аренды земли не могут превышать установленные предельные сроки соответствующих видов землепользования на арендной основе.

Согласно требованиям ст. 18 Закона “Об аренде земли” договор аренды земли вступает в силу после его государственной регистрации, а ст. 20 предусматривает, что государственная регистрация договоров аренды земли осуществляется в порядке, установленном законом. Однако до принятия и введения такого закона в действие регистрация договоров аренды земли осуществляется в соответствии с требованиями подзаконных актов¹.

Арендное землепользование как специальный вид использования земельных ресурсов является платным. В соответствии с ч. 2 ст. 206 ЗК плата за землю взимается в соответствии с законом. Известно, что таким законом является Закон Украины от 3 июля 1992 г. “О плате за землю” (в редакции Закона от 19 сентября 1996 г.)², согласно которому плата за использование земли осуществляется в

¹ См., например: Указ Президента Украины от 17 февраля 2003 г. № 134/2003 “О мерах по созданию единой системы государственной регистрации земельных участков, недвижимого имущества и прав на них в составе государственного земельного кадастра” // Офіційний вісник України. — 2003. — № 86; Порядок государственной регистрации договоров аренды земли, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 25 декабря 1998 г. № 2073 // Урядовий кур’єр. — 1999. — 28 січня; Порядок регистрации договоров аренды земельной доли (пая), утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 24 января 2000 г. № 119 // Урядовий кур’єр. — 2000. — 28 січня; Временный порядок ведения государственного реестра земель, утвержденный приказом Госкомзема Украины от 2 июля 2003 г. № 174 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 31. — Ст. 231.

² Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 45. Ст. 238.

виде земельного налога или арендной платы. Однако для внесения платы за арендованные земельные участки в этом законе предусмотрено исключение, в соответствии с которым арендная плата за землю регулируется Законом "Об аренде земли".

В ст. 21 Закона "Об аренде земли" арендная плата определяется как платеж, который арендатор вносит арендодателю за пользование земельным участком. Размер, форма и сроки внесения арендной платы устанавливаются по соглашению сторон в договоре аренды земли. Годовая арендная плата за аренду земельных участков государственной и коммунальной собственности поступает в соответствующие бюджеты, распределяется и используется согласно закону и не может превышать 10% их нормативной денежной оценки. В случае определения арендатора на основе конкурса может быть установлен более высокий размер арендной платы. В случае признания в судебном порядке договора аренды недействительным полученная арендодателем арендная плата за фактический срок аренды земли арендатору не возвращается.

Закон "Об аренде земли" предусматривает и формы внесения арендной платы за арендованные земельные участки. Согласно ст. 22 Закона она может вноситься в денежной, натуральной и отработочной (предоставление услуг арендодателю) формах. Сторонам предоставляется право предусматривать в договоре различное сочетание приведенных форм арендной платы. Однако арендная плата за земельные участки государственной и коммунальной собственности вносится исключительно в денежной форме¹. Внесение арендной платы оформляется письменно, за исключением случаев перечисления денег через финансовые учреждения.

Договор субаренды земельного участка является производным от договора аренды земли, в связи с чем ему присущи условия и требования основного договора. Так, условия договора субаренды земельного участка должны ограничиваться условиями договора аренды земли и не противоречить ему. Срок действия договора субаренды земельного участка не может превышать срока действия договора аренды земли. В случае прекращения договора аренды земли действие договора субаренды земельного участка также прекращается. Как для договора аренды земли, так и для договора субаренды земельного участка обязательным является требование об их обязательной государственной регистрации, а по согласию сторон — и нотариальное удостоверение. Плата за субаренду земельных участков государственной и коммунальной собственности не может превышать сумму арендной платы за землю по основному договору. Приведенные требования закона свидетельствуют о том, что условия субарендного землепользования определяются не только непосредственным, в данном случае вторичным арендодателем,

¹ См.: Методические рекомендации по определению арендной платы за земельный участок и земельную долю (пай) сельскохозяйственного назначения, утвержденные приказом Госкомзема Украины от 24 декабря 1999 г. № 123.

но и собственником земли, предусмотревшим условия использования земельного участка в первичном договоре аренды земли.

§ 4. Право концессионного землепользования

Концессия как форма предпринимательской деятельности при-суца использованию природных объектов и освоению их ресурсов. Она была известна дореволюционному законодательству и осуществлялась на практике, в том числе на территории современной Украины, при освоении естественных богатств в добывающей промышленности, разработке лесных ресурсов, использовании земельных площадей для дорожного строительства и т. п. Концессионное использование природных ресурсов иностранными субъектами права существовало и в советский период вплоть до второй половины 30-х годов прошлого столетия. Но с упрочением позиций права исключительной государственной собственности на землю и другие природные ресурсы она была запрещена, а концессионная деятельность иностранных компаний на территории страны была свернута.

В современном украинском законодательстве предпринято несколько попыток возобновления концессионного вида деятельности. Прежде всего к ним следует отнести принятие Закона Украины от 16 июля 1999 г. "О концессиях"¹ и Закона Украины от 14 декабря 1999 г. "О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог"². В известной степени к концессионному законодательству относится и Закон Украины от 14 сентября 1999 г. "О договорах распределения продукции"³, предусматривающий цели привлечения инвестиций для осуществления добычи полезных ископаемых и распределения продукции горнодобывающей промышленности. Глава 36 ХК предусматривает правовое регулирование новых разновидностей предпринимательской деятельности — коммерческую концессию и коммерческую субконцессию. Безусловно, для указанных видов концессионной деятельности необходимы земельные участки. Поэтому новый земельный закон предусматривает возможности концессионного использования земельных ресурсов, которые подлежат рассмотрению непосредственно в связи с положениями приведенных концессионных законов.

В соответствии с ч. 1 ст. 94 ЗК для осуществления концессионной деятельности концессионеру предоставляются в аренду земельные участки в порядке, предусмотренном земельным законом. Из содержания этой нормы следует, что для концессионной деятельности земельные участки предоставляются в аренду. Но концессия не тождественна аренде, поэтому концессионное использование земельных ресурсов отличается от арендного землепользования.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 372.

² Там же. — 2000. — № 3. — Ст. 21.

³ Там же. — 1999. — № 44. — Ст. 391.

Закон “О концессиях” определяет концессию как предоставление с целью удовлетворения общественных потребностей уполномоченным органом государственной исполнительной власти или органом местного самоуправления на основании концессионного договора¹ на платной и срочной основе юридическому или физическому лицу — субъекту предпринимательской деятельности права на создание (строительство) и управление (эксплуатацию) объекта концессии в срочное и платное владение, при условии принятия субъектом предпринимательской деятельности (концессионером) на себя обязательств по созданию, строительству и управлению объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска. В этом законодательном определении концессии содержатся некоторые правовые составляющие аренды, но не все они совпадают с аналогичными признаками арендного землепользования.

Такие условия концессии, как договорное основание ее возникновения, платное и срочное не только владение, но и пользование (эксплуатация) объекта концессии, требования о письменном оформлении договора и его обязательной государственной регистрации, сближают его с арендными отношениями. Но даже в них можно обнаружить признаки, позволяющие отграничивать концессию от аренды, не говоря уже о других различиях между ними. Так, согласно определению концессионного закона договор концессии (концессионный договор) представляет собой соглашение, в соответствии с которым орган государственной исполнительной власти или орган местного самоуправления (концессиодатель) предоставляет на платной и срочной основе субъекту предпринимательской деятельности (концессионеру) право создать (построить) объект концессии или существенно его улучшить и (или) осуществлять управление им (эксплуатацию) в соответствии с этим законом в целях удовлетворения общественных потребностей.

Из приведенных официальных определений Закона “О концессиях” непосредственно вытекает несколько важных особенностей концессионного использования земельных ресурсов. Во-первых, концессиодателем может быть уполномоченный орган государственной исполнительной власти или орган местного самоуправления. Следовательно, земельный участок как объект концессии должен принадлежать на праве государственной или коммунальной собственности. Во-вторых, концессионером может быть только отечественный или иностранный субъект предпринимательской деятельности. Поэтому земельный участок может предоставляться только для осуществления предпринимательских видов деятельности. В-третьих, известно, что предпринимательская деятельность ведется с целью получения прибыли, однако концессионная

¹ См.: Типовой концессионный договор, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 12 апреля 2000 г. № 643.

деятельность, в том числе с использованием земельных участков, осуществляется в целях удовлетворения общественных потребностей.

В соответствии со ст. 9 Закона "О концессиях", концессионный договор заключается на срок не менее 10 и не более 50 лет. Таким образом, срок краткосрочного концессионного использования земельных участков в два раза превышает срок краткосрочной аренды земли, что не соответствует ни требованиям ч. 5 ст. 2 концессионного закона, ни положениям ЗК о сроках краткосрочной аренды земельных участков. Согласно ст. 12 Закона "О концессиях" концессионер вносит концессионные платежи, методики исчисления и предельные размеры которых определяются Кабинетом Министров Украины. Платежи за арендное использование земельного участка осуществляются в соответствии с требованиями Закона "Об аренде земли".

Но самое главное заключается в том, что согласно ст. 20 Закона "О концессиях" имущество, созданное для исполнения условий концессионного договора, а также его улучшение, реконструкция и техническое переоснащение, являются объектом права государственной или коммунальной собственности. Следовательно, по истечению срока концессионного договора или при его досрочном расторжении созданные имущественные объекты или возведенные строения на предоставленных в концессию земельных участках переходят концессиюедателю. Концессионеру же принадлежит право собственности на полученную прибыль от управления (эксплуатации) объектом концессии, а также на продукцию, произведенную в результате выполнения условий концессионного договора, за счет которых он покрывает понесенные расходы и удовлетворяет свои предпринимательские интересы.

Все выше изложенное приводит к выводу о том, что концессионное землепользование является самостоятельным видом срочного и платного владения и пользования земельным участком государственной или коммунальной собственности на основании договора концессии. Это не исключает возможности предоставления земельного участка, принадлежащего на праве частной собственности, в срочное и платное владение и пользование концессионера. Но такой земельный участок может предоставляться только на основании договора аренды. Таким образом, концессионер может пользоваться земельными участками на основании как договора концессии, так и договора аренды.

В ч. 2 ст. 94 ЗК предусмотрено, что виды хозяйственной деятельности, для которых могут предоставляться земельные участки в концессию, определяются законом. Следует обратить внимание на то, что в приведенной земельно-правовой норме говорится о видах хозяйственной деятельности, которые несколько шире законодательно определенных видов концессионной деятельности. Тем не менее, в ч. 1 ст. 10 Закона "О концессиях" условия предоставления земельного участка, если он необходим для концессионной

деятельности, отнесены к существенным условиям договора концессии. В этой норме предусмотрены особые требования, предъявляемые к договорным отношениям по использованию земли на основании концессии. Так, согласно ч. 3 указанной нормы Закона "О концессиях" если для осуществления концессионной деятельности необходим земельный участок, договор аренды земельного участка или акт о предоставлении его в пользование прилагаются к договору о концессионной деятельности. При этом имеется в виду не государственный акт на постоянное пользование земельным участком, а акт его предоставления для использования на основании концессии.

Несомненно, закрепление в ЗК института концессионного землепользования стимулирует расширение видов предпринимательской деятельности с использованием земельных ресурсов на условиях концессии. Несмотря на то, что он является относительно новым и находится в стадии своего формирования, в действующем законодательстве все чаще встречаются отдельные виды хозяйственной деятельности, для которых могут предоставляться земельные участки в концессию. В соответствии с ч. 2 ст. 366 ХК договор коммерческой концессии предусматривает использование комплекса предоставленных пользователю прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в определенном объеме, с обозначением или без обозначения территории использования относительно определенной сферы предпринимательской деятельности.

Более определенно такая сфера предпринимательской деятельности обозначена, например, в Законе "О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог". Так, согласно ст. 1 этого Закона объектом концессии могут быть не только внегородские автомобильные дороги общего пользования, но и их вспомогательные сооружения, которые расположены на землях автомобильного транспорта, указанные в концессионном договоре. К ним относятся земельные участки, занятые площадками для стоянки автотранспорта и для отдыха, предприятиями и объектами служб дорожного сервиса, шумозащитными и снегозащитными сооружениями и насаждениями, противоливневыми и противоселевыми сооружениями, обустроенными заездами, придорожными лесополосами для защиты дорог и т. п. Они предназначены для обслуживания движущегося состава на автодорогах и участников дорожного движения, а также для размещения сервисных и ремонтно-технических служб.

§ 5. Права и обязанности землепользователей

Юридическое содержание пользования земельными участками составляют права и обязанности землепользователей. Эти права и обязанности в общем или специальном виде включаются в содержание норм института права землепользования, охватываются

конкретными правомочиями землепользователей и реализуются в правовых отношениях, которые детализируют и дополняют права и обязанности землепользователей. Поэтому их зачастую называют субъективными правами и юридическими обязанностями лиц, являющихся землепользователями.

В рассматриваемом земельно-правовом институте отражены основные права и обязанности землепользователей, закрепленные в обобщенном виде. Безусловно, ими не исчерпываются все права и обязанности землепользователей, так как законодательными актами в сфере регулирования земельных отношений или договорами в области использования земельных участков предусматривается множество иных прав и обязанностей землевладельцев и землепользователей. Неисчерпанное закрепление прав и обязанностей землепользователей вытекает из самих формулировок правовых норм ЗК, посвященных правам и обязанностям по использованию земельных ресурсов.

В соответствии со ст. 95 ЗК землепользователи, если иное не предусмотрено законом или договором, имеют право: самостоятельно хозяйствования на земле; собственности на посевы и насаждения сельскохозяйственных и других культур, а также на произведенную сельскохозяйственную продукцию; на использование в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также другие полезные свойства земли; на возмещение убытков в случаях, предусмотренных законом; на возведения жилых домов, производственных и других строений и сооружений. Приведенные права являются общими и предоставлены земельным законом всем землепользователям, независимо от оснований или видов землепользования.

Следует обратить внимание на то, что лишь некоторые из перечисленных прав землепользователей совпадают с правами собственников земельных участков, обладающих более обширным объемом земельных прав. Кроме того, в этом перечне отсутствует указание на правомочия владения и пользования земельным участком, которые непосредственно присущи землепользованию, ибо без обладания ими, нет и самого права землепользования. При этом важным является положение земельного закона о том, что нарушенные права землепользователей подлежат восстановлению в порядке, установленном законом.

Общепризнанным является утверждение о том, что определенным правам корреспондируют соответствующие обязанности. В связи с этим ст. 96 ЗК возлагает на землепользователей следующие обязанности: обеспечивать использование земли по целевому назначению; соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды; своевременно уплачивать земельный налог или арендную плату; не нарушать права собственников смежных земельных участков и землепользователей; повышать плодот-

родие почв и сохранять другие полезные свойства земли; предоставлять соответствующим органам исполнительной власти и органам местного самоуправления данные о состоянии и использовании земель и других природных ресурсов в порядке, установленном законом; соблюдать правила добрососедства и ограничений, связанных с установлением земельных сервитутов и охранных зон; сохранять геодезические знаки, противоэрозионные сооружения, сети оросительных и осушительных систем. Приведенный перечень обязанностей также не является исчерпывающим, так как в ЗК предусмотрены и другие обязанности землепользователей.

Наряду с общими правами и обязанностями всех землепользователей в земельном законе предусмотрены специальные права и обязанности при использовании земельных участков для проведения разведывательных работ. Так, согласно ст. 97 ЗК предприятия, учреждения и организации, осуществляющие геологосъемочные, поисковые, геодезические и другие разведывательные работы, могут проводить такие работы на основании соглашения с собственником земли или по согласованию с землепользователем с определением сроков и места их проведения в соглашении сторон.

Проведение разведывательных работ на землях заповедников, национальных дендрологических ботанических и мемориальных парков, захоронений и археологических памятников разрешается в исключительных случаях по решению Кабинета Министров Украины. Предприятия, учреждения и организации, которые проводят разведывательные работы, обязаны возмещать собственникам земли и землепользователям все убытки, в том числе неполученные доходы, а также за свой счет приводить занимаемые земельные участки в предшествующее состояние. В рассматриваемом случае специальные права и обязанности предопределены не только видом использования земельных участков, но и осуществлением этих прав и обязанностей специальным субъектом — землепользователем*.

Определенный интерес представляет закрепление значительно объема прав землепользователей в специальных земельных законах, которые регулируют отдельные виды пользования земельными участками или закрепляют однородные группы земельных отношений. К таким правам относится, например, право арендодателя требовать от арендатора соблюдения экологической безопасности землепользования и сохранения плодородия почв или право арендатора самостоятельно хозяйствовать на земле с соблюдением условий договора аренды земли, предусмотренные соответственно статьями 24, 25 Закона "Об аренде земли".

* В связи с особенностями использования и охраны земель в горнодобывающей промышленности нами вносилось предложение о выделении их в отдельную категорию земель и отнесении их к землям, предназначенным для использования и обработки недр.

В специальных законах можно обнаружить и множество юридических обязанностей, возлагаемых на землепользователей. Так, согласно ст. 25 Закона Украины от 14 января 2000 г. "О мелиорации земель"¹, землепользователи обязаны сохранять и воспроизводить плодородие почв, биологическое разнообразие и экологическое равновесие в природной среде. Равно как общие права и обязанности землепользователей, их права и обязанности, предусмотренные в специальных законах, могут осуществляться и исполняться в силу прямого предоставления и возложения законом или реализовываться посредством вступления ими в конкретные правоотношения путем заключения соответствующих договоров и других видов соглашений.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.

ПРАВО ЗЕМЕЛЬНОГО СЕРВИТУТА, ДОБРОСОСЕДСТВО В ЗЕМЛЕВЛАДЕНИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Понятие, содержание и виды права земельного сервитута

В римском праве сервитутами (лат. *servitus (servitutis)*) подчиненность, повинность) называли права на чужие вещи, обеспечивающие пользование ими и находящиеся в неразрывной связи с конкретным земельным участком или с определенным лицом. Возникновение таких прав было связано, во-первых, с тем что, не все земельные участки обладали необходимыми свойствами и качествами для их надлежащего использования, а во-вторых, с сужением сферы публичного использования земли и расширением видов частного землевладения. По римской правовой традиции сервитуты подразделялись на предиальные и персональные. Различия между ними лежали в плоскости определения объекта и субъекта сервитутного права. Сервитут принадлежал либо собственнику (владельцу) земельного участка (предиальный сервитут), либо определенному лицу (персональный сервитут).

Субъектом предиального сервитута являлся собственник (владелец) земельного участка, называемого господствующим, для пользования которым устанавливался сервитут путем ограничений в пользовании другим земельным участком, называвшимся служащим участком¹. Следовательно, существование предиального сервитута связывалось с наличием двух соседних земельных участков и не зависело от смены их собственников или пользователей. Однако участки могли быть и не соседними, если удовлетворение потребностей обладателя господствующего участка другим способом было невозможным. Поэтому соседствование земельных участков не означало их обязательное сопредельное или смежное расположение. Соседними наделами могли признаваться и земельные участки, не имеющие общих границ.

Права на чужие вещи в течение длительного периода не признавались отечественным законодательством и не предусматривались в советской правовой системе. Это объяснялось отсутствием права частной собственности на землю, хотя фактически сервитутные отношения при осуществлении права землепользования существовали и соблюдались пользователями земельных участков на основании сложившихся обыденных связей. В настоящее время сервитутный правовой институт после более чем 70-летнего перерыва

¹ См.: Новицкий И. Б. Основы римского гражданского права. — М., 1972. — С. 127.

находится в стадии своего возрождения. Так, согласно ст. 401 ГК право пользования чужим имуществом (сервитут) может быть установлено относительно земельного участка и других природных ресурсов (земельный сервитут) или иного недвижимого имущества для удовлетворения потребностей других лиц, которые не могут быть удовлетворены иным способом. Сервитут может принадлежать собственнику (владельцу) соседнего земельного участка, а также иному конкретно определенному лицу (личный сервитут).

Однако современный гражданско-правовой сервитут отличается от его римско-правовой трактовки. Если в римском праве собственник, обремененный сервитутом, не имел права совершать каких-либо положительных действий относительно земельного участка или определенной вещи, то согласно ч. 5 ст. 403 ГК сервитут не лишает собственника имущества, относительно которого он установлен, права владения, пользования и распоряжениями. По римскому праву собственник служащей вещи обязан был терпеть совершение субъектом — обладателем сервитутного права его действий и не препятствовать ему в пользовании чужим земельным участком, так как собственник, согласившийся на установление сервитута на свой земельный надел, тем самым ограничивал себя в правах на землю. В связи с тем, что в современном сервитутном праве отсутствует подразделение вещей на господствующие и служащие, пользователи сервитутом более зависимы от собственника, то есть при коллизии между правом собственности и сервитутным правом, предпочтительным является право собственности.

Согласно действующему ЗК юридическая природа сервитута отличается от концепции сервитутов в гражданском праве. Несмотря на то, что сервитут является одним из видов прав на чужие вещи, предусматривающим их ограниченное использование, он принадлежит к таким вещным правам, которые предусматривают использование чужого земельного участка уполномоченным лицом в установленном порядке и с определенной целью. Сервитут согласно положениям земельного закона представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком. Он позволяет субъекту сервитутного права пользоваться естественными свойствами земельного надела, относительно которого установлен сервитут.

В соответствии с ч. 1 ст. 98 ЗК право земельного сервитута — это право собственника или землепользователя земельного участка на ограниченное платное или бесплатное пользование чужим земельным участком (участками). Земельные сервитуты согласно ч. 2 ст. 98 ЗК могут быть постоянными и временными. В связи с этим следует обратить внимание на содержание ст. 408 ГК, согласно которой срок предоставления права пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд устанавливается договором. Если такой договор заключен на неопределенный срок, каждая из его сторон может отказаться от договора, предварительно предупредив об этом другую сторону не менее чем за один год.

Сервитуты могут быть установлены на период действия определенных обстоятельств, которые привели к их установлению, а в случае прекращения таких обстоятельств, они подлежат прекращению. Это может иметь место при возникновении чрезвычайных обстоятельств природного или социального характера. Основанием для их возникновения могут служить сами требования закона, в частности законов Украины от 19 июня 2003 г. "Об охране земель"¹, от 16 марта 2000 г. "О правовом режиме чрезвычайного положения"², от 13 июля 2000 г. "О зоне чрезвычайной экологической ситуации"³ и других законодательных актов. Однако в ЗК, в отличие от ч. 1 ст. 402 ГК, предусматривающей возможность установления сервитута договором, законом, завещанием или решением суда, не содержится указаний на возможность установления земельного сервитута в силу требований закона.

Установление земельного сервитута не приводит к лишению собственника земельного участка, в отношении которого он установлен, прав владения, пользования и распоряжения им. Земельный сервитут осуществляется способами, наименее обременительными для собственника земельного участка, в отношении которого он установлен. Таким образом, земельный сервитут представляет собой такой срочный или бессрочный предиаальный сервитут, устанавливаемый за плату или бесплатно по требованию собственника земельного участка или землепользователя для использования полезных свойств соседнего участка по договоренности между обладателями соседних земельных участков.

Земельный сервитут по действующему земельному законодательству ограничивает сферу установления сервитутного права. Так, в ЗК указывается на возможность установления сервитута только относительно земельного участка. В нем прямо не предусматривается установление сервитута относительно иного недвижимого объекта. Хотя установление такого сервитутного права, например, на проведение и эксплуатацию линейных коммуникаций может ограничивать не только осуществление права собственности на земельный участок, но и реализацию права собственности на строения и сооружения, расположенные на этом участке. Безусловно, установление сервитута порождает ограничение прав прежде всего на земельный участок, но сервитутное право может распространяться и на другие недвижимые объекты, расположенные на земельном участке, относительно которого установлен сервитут.

ЗК не исключает возможности существования права собственности на строения, когда земельный участок не принадлежит на праве собственности собственнику строения или сооружения. Более определенно это закреплено в ст. 404 ГК, посвященной праву пользования чужим земельным участком, предусматривающей

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 39. — Ст. 349.

² Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — Ст. 348.

возможности установления сервитутного права относительно иного недвижимого имущества (строения или сооружения). С целью обеспечения надлежащей реализации права собственности на строение или сооружение его собственнику в силу реально сложившихся отношений, принадлежит право прохода к ним. Препятствие в реализации этого права будет препятствием в осуществлении самого права собственности на строение или сооружение. Поэтому ст. 401 ГК помимо земельного сервитута предусматривает возможность установления сервитутного права на иное недвижимое имущество, что не противоречит принципам земельного права.

В земельном законодательстве закреплён перечень основных видов земельных сервитутов. Так, согласно ст. 99 ЗК собственники или землепользователи земельных участков могут требовать установления следующих земельных сервитутов: право прохода и проезда на велосипеде; право проезда на транспортном средстве по имеющейся дороге; право прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов, других линейных коммуникаций; право прокладывать на свой земельный участок водопровод из чужого природного водоема или через чужой земельный участок; право отвода воды со своего земельного участка на соседний или через соседний земельный участок; право забора воды из природного водоема, расположенного на соседнем земельном участке, и право прохода к природному водоему; право поить свой скот из природного водоема, расположенного на соседнем земельном участке, и право прогона скота к природному водоему; право прогона скота по имеющейся дороге; право установления строительных лесов и складирования строительных материалов с целью ремонта строений и сооружений; иные земельные сервитуты.

В отличие от римского права, современное законодательство не предусматривает подразделение земельных сервитутов на сельские и городские. Тем не менее, ГК различает право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и для осуществления строительства (суперфиций). В связи с различной юридической природой, целевым назначением, правовым содержанием и режимом использования чужого земельного участка для сельскохозяйственных и строительных нужд их гражданско-правовое разграничение не лишено юридического значения. Однако приведенный перечень сервитутов, закреплённых в земельном законе, позволяет выделить среди них коммунально-бытовую разновидность земельных сервитутов, к которым относится большинство из них.

Основанием возникновения земельного сервитута является договор, заключаемый между обладателями смежных земельных участков. При этом необходимо учитывать, что каждый собственник земельного участка или землепользователь согласно ч. 1 ст. 100 ЗК обладает правом требования на установление земельного сервитута для обслуживания своего земельного участка. Если между собственником земли и лицом, требующим установления земельного

сервитута, достигнуто соглашение по всем условиям сервитута, то его возникновение считается основанным на договоре.

Существенным условием такого договора является предмет сервитутного права. Последнее предоставляет его обладателю право ограниченного пользования чужим земельным участком, которое может иметь различный объем в зависимости от конкретного вида установленного сервитута. Земельный сервитут предполагает право на частичное использование чужого участка и лишь в определенных земельных отношениях. Кроме этого, пользование чужим земельным участком должно соответствовать его основному целевому назначению.

В случае недостижения договоренности относительно установления сервитута в целом либо по отдельным его условиям, сервитутное право может возникнуть на основании решения суда. Лицо, заинтересованное в установлении земельного сервитута, вправе предъявить к собственнику соседнего участка иск в суде. Предъявление такого иска основано на праве требования установления земельного сервитута для обслуживания своего земельного участка, закрепленного в ч. 1 ст. 100 ЗК. Истец в данном случае обязан доказать в суде, что нормальное хозяйственное использование его земельного участка невозможно без обременения сервитутом чужого участка и удовлетворение его потребностей невозможно каким-либо иным способом.

В действующем законодательстве предусмотрены и другие виды использования чужих земельных участков. Так, кроме случаев установления земельных сервитутов по решению суда, в ч. 1 ст. 17 Закона "О фермерском хозяйстве" закреплено, что на землях фермерских хозяйств другие лица имеют право свободного прохода, проезда всеми видами транспорта по существующим дорогам, передвижения на лодках, купания в водоемах на принадлежащих фермерским хозяйствам на праве собственности или на праве аренды земельных участках, размещения палаток и проживания в них, разведения огня и совершения других действий, которые разрешаются с согласия их собственников, при условии сохранения природных компонентов в экологически чистом виде.

В ЗК не предусмотрена форма договора для установления земельного сервитута. Однако, принимая во внимание положение ч. 3 ст. 100 ЗК о том, что право земельного сервитута возникает после его государственной регистрации в порядке, установленном для государственной регистрации прав на земельный участок, можно прийти к выводу об обязательной письменной форме заключения сервитутного договора. Более конкретным в этом отношении является положение ч. 2 ст. 17 Закона "О фермерском хозяйстве", в соответствии с которой юридические лица — собственники объектов (газо-, нефтепроводов, линий электропередачи связи и т. п.), проходящих через земельные участки фермерских хозяйств, имеют право доступа к таким объектам на основании соглашений, заключенных с соответствующим хозяйством согласно утвержденной

документации по землеустройству или установленному земельному сервитуту.

Содержание сервитута составляет объем прав и обязанностей сервитуария относительно ограниченного пользования чужим земельным участком. В зависимости от конкретного вида сервитута его содержание может сводиться к предоставлению возможности прохода или проезда через соседний земельный участок, прокладки коммуникаций и осуществления их эксплуатации, обеспечения водоснабжения или осуществления мелиорации земельного участка. Правомочия сервитуария могут складываться из возможностей совершения определенных активных действий либо требований воздерживаться от совершения определенных видов использования земли собственником соседнего участка, например, не противодействовать отводу воды с соседнего земельного участка, даже если этим будет ограничиваться его право собственности.

Содержание сервитута охватывает и определенные обязанности сервитуария, а именно: использовать объект сервитута в соответствии с определенной целью, соответствующей цели служащего участка на момент установления сервитута, учитывая при этом интересы его собственника; повышать плодородие земельного участка, применять природоохранные технологии производства, воздерживаться от действий, которые могут привести к ухудшению экологической ситуации; вносить собственнику служащего земельного участка соответствующую плату за его использование; использовать сервитут способом, наименее обременительным для собственника служащего участка и т. п. В противном случае собственник служащего участка вправе предъявить требование о прекращении сервитута в связи с наличием обстоятельств, влияющих на пользование земельным участком или препятствующих его использованию в соответствии с целевым назначением.

Обязательства собственника земельного участка, обремененного сервитутом, носят, как правило, пассивный характер и состоят из обязанностей либо терпеть действия обладателя сервитутного права, либо не совершать определенных действий, на которые он согласился по договору. Так, согласно ч. 3 ст. 409 ГК собственник земельного участка обязан не препятствовать землепользователю в осуществлении его прав. Здесь правам сервитуария не всегда корреспондируют обязанности какого-либо лица совершать что-либо в пользу обладателя сервитутного права. При этом содержание сервитута ограничивается лишь правом пользования, и не распространяется на право распоряжения. Поэтому содержание сервитутных прав уже права собственности на земельный участок.

В соответствии с ч. 1 ст. 101 ЗК действие земельного сервитута сохраняется при переходе прав на земельный участок, в отношении которого установлен сервитут, к другому лицу. Но он не подлежит самостоятельному отчуждению отдельно от земельного участка, для обеспечения пользования которым он был установлен. Поэтому земельный сервитут не может быть самостоятельным предметом до-

говора купли-продажи или залога, а также не может передаваться каким-либо иным способом лицам, не являющимся собственниками или пользователями земельных участков, для использования которых был установлен сервитут. В этом смысле земельный сервитут носит акцессорный характер относительно того права, в интересах реализации которого он был установлен.

При решении вопроса о возможности переноса сервитутного права на иное лицо следует исходить из того, что при установлении земельного сервитута личность собственника служащего участка не имеет значения для существования этого права, поскольку земельный сервитут устанавливается не в пользу конкретного лица как такового, а в пользу соседнего земельного участка, то есть его собственника или пользователя. В результате этого замена собственника или пользователя служащего участка, равно как и собственника или пользователя господствующего участка, не влияет на судьбу установленного сервитута. Следовательно, земельный сервитут, в отличие от личного сервитута, устанавливается относительно земельного участка, а не относительно физических или юридических лиц, хотя сервитутными правами пользуются именно эти лица.

Согласно ч. 3 ст. 1013К собственник земельного участка, в отношении которого установлен земельный сервитут, имеет право требовать от лиц, в интересах которых установлен земельный сервитут, плату за его установление, если иное не предусмотрено законом. Таким образом, общим принципом пользования земельным сервитутом является платный режим пользования участком, обремененным сервитутом. Плата за пользование сервитутными правами, а также ее форма, условия, сроки и порядок внесения, предусматриваются в договоре. При установлении размеров сервитутных платежей стороны должны исходить из адекватности ограничений и учитывать притеснения, которые вынужден претерпевать собственник при реализации своих прав на обремененный сервитутом земельный участок, а также исходить из тех выгод, которые получает пользователь сервитутными правами.

Наряду с правом требования платы за установление земельного сервитута, собственник земельного участка, в отношении которого установлен земельный сервитут, согласно ч. 4 ст. 1013К имеет право на возмещение убытков, причиненных установлением земельного сервитута. Надо полагать, что на возмещение сервитутных убытков распространяются общие основания и условия возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, предусмотренные в главе 24 ЗК. На общие основания возмещения убытков, причиненных собственнику земли пользователем земельным сервитутом, указывает и ч. 7 ст. 403 ГК.

Структура и содержание ч. 1 ст. 102 ЗК приводит к выводу о том, что в нем закреплен исчерпывающий перечень оснований прекращения земельного сервитута. Так, действие земельного сервитута подлежит прекращению в случаях: сочетания в одном лице

субъекта права земельного сервитута, в интересах которого он установлен, и собственника земельного участка; отказа лица, в интересах которого установлен земельный сервитут; решения суда об отмене земельного сервитута; истечения срока, на который был установлен земельный сервитут; неиспользования земельного сервитута в течение трех лет; нарушения владельцем сервитута условий пользования земельным участком, в отношении которого установлен сервитут. Наряду с этим ч. 2 указанной статьи предусматривает, что по требованию собственника земельного участка, относительно которого установлен земельный сервитут, действие этого сервитута может быть прекращено в судебном порядке в случаях: прекращения оснований его установления и когда установление земельного сервитута делает невозможным использование земельного участка по его целевому назначению.

Приведенный перечень оснований прекращения земельных сервитутов может быть подразделен на общие и специальные основания прекращения прав на чужой земельный участок. К общим основаниям прекращения земельного сервитута можно отнести, например, соединение в одном лице обладателя сервитутного права и собственника служащего земельного участка. Это вытекает из общего положения о том, что сервитут не может быть установлен на собственные вещи. Поэтому лицо, являющееся собственником двух соседних земельных участков, не может установить сервитут на один из них, обременив другой. К специальным основаниям прекращения земельного сервитута следует отнести такие фактические обстоятельства, которые относятся только к отдельным видам сервитутов. Так, истечение срока, на который был установлен земельный сервитут, является основанием прекращения лишь срочного сервитута.

Часть 1 ст. 412 ГК указывает на прекращение земельного сервитута в случае выкупа земельного участка в связи с общественной необходимостью. Такое положение отсутствует в приведенной норме земельного закона. Более того, ЗК предусмотрен выкуп земельных участков для общественных нужд (ст. 146) и принудительное отчуждение земельного участка по мотивам общественной необходимости (ст. 147), но не предусматривается осуществление выкупа земельного участка в связи с общественной необходимостью. Такая несогласованность между гражданским и земельным законодательством относительно указанного основания прекращения права пользования земельным сервитутом не позволяет отнести его ни к общим, ни к специальным основаниям прекращения сервитутного права.

Основания прекращения земельных сервитутов необходимо отличать от способов их прекращения. Прекращение сервитутных прав осуществляется путем прекращения договорных отношений по установлению земельного сервитута в добровольном или судебном порядке либо минования обстоятельств, с которыми было связано установление сервитута. Так, отказ лица от сервитутного пра-

ва (дереликция) может осуществляться в добровольном порядке путем расторжения сервитутного договора в связи с невозможностью использования земельного участка, относительно которого установлен земельный сервитут по его целевому назначению, а также по требованию собственника земли в судебном порядке, а в случаях совмещения в одном лице собственника земельного участка и пользователя сервитутным правом — в порядке наступления обстоятельств, имеющих юридическое значение.

§ 2. Отношения добрососедства в земельном праве

Право собственности, являясь наиболее полным вещным правом, имеет определенные законом границы и пределы практического осуществления. Реализуя свои правомочия, собственники земли и землепользователи обязаны не причинять вреда окружающей среде, не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства, то есть они не вправе совершать действия, противоречащие требованиям законодательства и нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц и государства.

При реализации конкретного субъективного права эти требования могут рассматриваться как ограничения в осуществлении прав с целью обеспечения прав и охраняемых законом интересов других лиц. Такие ограничения в дореволюционном российском законодательстве составляли соседское право¹. В российском гражданском законодательстве этот институт именовался правом участия частного, основанном на ограничении права собственности в интересах определенных лиц, прежде всего соседей по землевладению. Совокупность таких норм закреплена в действующем ЗК под институциональным наименованием — добрососедство.

Само собой разумеется, что отношения добрососедства в землевладении возможны только между собственниками и пользователями соседних земельных участков. Основные требования к использованию таких участков заключаются в том, чтобы один участок мог представлять определенную пользу, или по крайней мере не препятствовал использованию другого участка. Добрососедские земельные отношения предназначены для воздействия владельца земельного участка на обладателей соседних участков с целью обеспечения своих интересов. Поэтому в качестве субъектов в этих правоотношения выступают только лица — обладатели соседних (смежных) земельных участков. Вместе с тем отношение добрососедства в землевладении и землепользовании, в отличие от земельных сервитутов, не дает соседям никаких самостоятельных прав на чужой земле, а только ограничивает собственника земельного участка в осуществлении своего права².

¹ См.: Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. — М., 2000. — С. 149, 150.

² См.: Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. — Тула, 2001. — С. 236.

Основные правила добрососедства, закрепленные в законодательном порядке, направлены на обеспечение такого использования земельных участков, при котором собственникам и землепользователям соседних участков создаются минимальные неудобства. Так, согласно ч. 1 ст. 103 ЗК собственники и землепользователи земельных участков должны выбирать такие способы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, при которых собственникам и землепользователям соседних земельных участков причиняется наименее неудобств (затенение, задымление, неприятные запахи, шумовое загрязнение и т. п.).

Требование избирать благоприятные способы использования участков следует рассматривать в качестве обязательства при осуществлении своих правомочий для всех собственников и землепользователей. В современном правовом институте добрососедства нигде не указывается на какие-либо исключения относительно государственной или коммунальной собственности на землю, либо землепользования предприятий, учреждений и организаций государственной или коммунальной собственности. Поэтому в настоящее время не представляется возможным рассматривать добрососедство только в качестве института права участия частного.

Следует подчеркнуть, что использование собственниками и землепользователями своих земельных участков не должно исключать возможности использования соседних земельных участков. Добрососедская деятельность должна исключать любое использование соседнего участка, не соответствующее его целевому назначению, именуемое недопустимым воздействием на смежный земельный участок. Это требование нашло свое закрепление в ч. 2 ст. 103 ЗК: собственники и землепользователи земельных участков обязаны не использовать земельные участки способами, которые не позволяют собственникам и землепользователям соседних земельных участков использовать их по целевому назначению (недопустимое воздействие).

Наибольший интерес представляет ч. 3 ст. 103 ЗК, согласно которой собственники и землепользователи земельных участков обязаны сотрудничать при совершении действий, направленных на обеспечение прав на землю каждого из них и использование этих участков с внедрением и соблюдением прогрессивных технологий выращивания сельскохозяйственных культур и охраны земель (обмен земельными участками, рациональная организация территорий, соблюдение севооборотов, установление и сохранение межевых знаков и т. п.). Безусловно, добрососедские отношения основаны на сотрудничестве собственников и землепользователей земельных участков. Приведенная норма определяет и сферу осуществления такого сотрудничества, сводимого к совершению определенных позитивных действий каждым из землевладельцев на своем участке. Однако возложение на соседей земельных участков юридической обязанности сотрудничать может восприниматься ими как законодательное вмешательство в межличностные и межсоседские отно-

шения. Поэтому определение пределов добрососедского сотрудничества имеет принципиальное значение для самостоятельной реализации своих прав на землю каждым землевладельцем и использования земельных участков по их основному целевому назначению.

Значительный интерес в действующем земельном законе представляют предупредительные меры, направленные на предотвращение вредного воздействия на соседний земельный участок. Так, согласно ст. 104 ЗК собственники и землепользователи могут требовать прекращения на соседнем земельном участке деятельности, осуществление которой может повлечь вредное воздействие на здоровье людей и животных, на воздух, земельные участки и т. п. Вредное воздействие может быть вызвано как правомерной деятельностью владельца соседнего участка, так и отступлением от требований, условий и порядка проведения тех или иных мероприятий на территории своего участка, то есть неправомерной деятельностью. Вредное воздействие может иметь место в результате осуществления бытовой, строительной, транспортной, сельскохозяйственной, промышленной и иной деятельности, причиняющей вред, например, водному источнику, расположенному на соседнем участке.

Предоставляя право требования прекращения деятельности, оказывающей вредное воздействие на соседнем земельном участке, земельный закон не упоминает о порядке предъявления таких требований. Несомненно, требования по прекращению такой деятельности землевладельцы соседних участков могут предъявлять друг к другу в порядке и пределах добрососедских отношений в устной форме. В случае отказа владельца одного участка от прекращения деятельности, вредно влияющей на состояние другого участка, имеет место возникновение земельного спора. Разрешение таких споров применительно к отношениям земельного добрососедства между гражданами ч. 3 ст. 158 ЗК отнесено к ведению органов местного самоуправления. В случае несогласия с решением органа местного самоуправления заинтересованное лицо может обратиться в суд с иском о защите своих прав, вытекающих из правил добрососедства.

Однако такие споры возникают не только между гражданами, но и юридическими лицами — частными собственниками земельных участков, а также между государственными либо коммунальными предприятиями — землепользователями. Их отношения относительно установления границ земельных участков также охватываются отношениями добрососедства в широкой трактовке его содержания. Надо полагать, такие межевые споры между указанными землевладельцами и землепользователями относительно границ их земельных участков на основании расширительного распространения на них положений ч. 2 ст. 158 ЗК подлежат рассмотрению в судебном порядке.

В соответствии со ст. 105 ЗК владельцы земельных участков наделяются правом самостоятельного устранения проникновений корней и

ветвей с соседнего участка на территорию своего участка. Так, в случае проникновения корней и ветвей деревьев с одного земельного участка на другой собственники и землепользователи имеют право отрезать корни деревьев и кустов, которые проникают из соседнего участка, если такое проникновение является препятствием для использования земельного участка по целевому назначению. Такое повреждение корней и ветвей деревьев не может рассматриваться как экологическое правонарушение, поскольку отнесено к правомерным действиям собственника и землепользователя по устранению препятствий в осуществлении своего права. В данном случае имеет место осуществление ими самозащиты своих земельных прав.

Предпосылкой сохранения добрососедских отношений между владельцами смежных земельных участков и предотвращения всевозможных разногласий между ними является четкое определение границ земельных участков. Это достигается путем реализации юридической обязанности по определению общих границ смежных земельных участков. Согласно ч. 1 ст. 106 ЗК собственник земельного участка вправе требовать от собственника соседнего участка содействия в установлении твердых границ, а также восстановления межевых знаков в случаях, если они исчезли, переместились или стали невыразительными. Предполагается, что таким правом обладают не только собственники земельных участков, но и землепользователи.

Следует иметь в виду, что обозначения межевых знаков между смежными земельными участками не являются произвольными и не подлежат определению самими землевладельцами. Они устанавливаются при отводе земельных участков определением их границ на местности. Виды межевых знаков, а также порядок их установления и восстановления согласно ч. 2 ст. 106 ЗК определяются центральным органом исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов. Расходы на установление смежных границ несут собственники смежных земельных участков в равных частях, если иное не предусмотрено соглашением между ними. В таком соглашении может быть закреплен порядок распределения расходов на поддержание смежных границ земельных участков в надлежащем состоянии либо их восстановление. Следовательно, ч. 3 ст. 106 ЗК допускает определение иного порядка распределения расходов по установлению и поддержанию межевых знаков с отклонением от равенства участия собственников земельных участков и землепользователей в таких расходах.

Основанием для восстановления границ земельного участка согласно правилам ст. 107 ЗК являются данные земельно-кадастровой документации. В соответствии с Положением о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 12 января 1993 г. № 15¹, к земельно-кадастровой документации относятся кадастро-

¹ ЗП. — 1993. — № 3. — Ст. 55.

вые карты и планы (графические и цифровые), схемы, графики, текстовые и другие материалы, которые содержат сведения о границах административно-территориальных образований, границах земельных участков собственников земли и землепользователей, в том числе арендаторов, правовом режиме земель, находящихся в государственной, коммунальной и частной собственности, их количестве, качестве, народнохозяйственной ценности и производительности по собственникам земли и землепользователям, населенным пунктам, территориям сельских, поселковых, городских, районных советов, областям, Республике Крым и Украине в целом. Земельно-кадастровая документация включает книги регистрации государственных актов о праве собственности на землю, праве постоянного пользования землей и договоров аренды земли.

При невозможности выявления действительных границ по данным земельно-кадастровой документации, их установление осуществляется по фактическому использованию земельного участка. Если и фактическое использование участка невозможно установить, то каждому землевладельцу выделяется одинаковая по размеру часть спорного участка. В случаях когда таким способом определение границ не согласовывается с выявленными обстоятельствами, в частности с установленными размерами земельных участков, то границы определяются с учетом этих обстоятельств.

Определенный интерес в добрососедских отношениях представляют правила совместного использования межевых знаков и сооружений. Так, согласно ст. 108 ЗК в случаях когда соседние земельные участки отделены растительной полосой, тропой, бороздой, каналом, стеной, забором или иным сооружением, то собственники этих участков имеют право на их совместное использование, если внешние признаки не указывают на то, что сооружение принадлежит лишь одному из соседей. Собственники соседних участков могут пользоваться межевыми сооружениями совместно по договоренности между собой. Поэтому при избрании одним из собственников земли или землепользователей способа использования межевых сооружений, им должны быть учтены интересы другого землевладельца путем согласования способов их использования. В таких случаях расходы на содержание межевого сооружения в надлежащем состоянии соседи несут в равных частях. Если один из соседей заинтересован в существовании общего межевого сооружения, оно не может быть ликвидировано или изменено без его согласия.

В действующем земельном законодательстве предусмотрены особые правила принадлежности и использования деревьев, стоящих на меже земельных участков. Так, согласно ч. 1 ст. 109 ЗК деревья, стоящие на меже смежных земельных участков, а также плоды этих деревьев принадлежат собственникам этих участков в равных частях. Следовательно, между собственниками смежных участков по общему правовому принципу существует право общей собственности, как на межевые деревья, так и на получаемые от них плоды, если их происхождение или внешние признаки конфигурации

земельного участка не указывают на то, что такие деревья принадлежат лишь одному из собственников участка. Тем не менее, общее использование межевых деревьев землесобственниками и землепользователями должно соответствовать их назначению и осуществляться без повреждений, ведущих к их уничтожению или ликвидации.

По правилам землеустройства*, размежевание соседних земельных участков объектами растительного происхождения не является его обязательным элементом. Исходя из этого, ч. 2 ст. 109 ЗК предусматривает, что каждый из соседей вправе требовать ликвидации деревьев, стоящих на общей меже. При этом расходы на ликвидацию таких деревьев возлагаются на соседей в равных частях. Однако, сосед по земельному участку, требующий ликвидации деревьев, стоящих на общей меже, должен один нести расходы по их ликвидации, если другой сосед отказывается от своих прав на эти деревья.

Вместе с тем действующее земельное законодательство в отдельных случаях не допускает ликвидацию деревьев и кустарников как межевых объектов. Согласно ч. 4 ст. 109 ЗК требование о ликвидации деревьев (кустов) исключается, если они служат межевыми знаками и в зависимости от обстоятельств не могут быть заменены другими межевыми знаками. Таким образом, межевое назначение таких деревьев и кустарников по земельному закону является приоритетным. Исходя из него должны решаться и все другие вопросы использования и сохранения естественных или созданных межевых объектов.

§ 3. Понятие и виды ограничений прав на землю

Ограничениям прав на использование земельных участков посвящена глава 18 ЗК. В широкой трактовке земельные сервитуты и земельное добрососедство также являются ограничениями по использованию земельных участков. Однако ограничения, закрепленные в указанной главе земельного закона, представляют собой установление законодательных запретов на отдельные виды хозяйственной деятельности по использованию земельных участков либо предоставление ограниченных возможностей по использованию земли в строго определенных целях. Ограничениями являются также любые требования и запреты о воздержании от совершения дей-

* В соответствии со ст. 1 Закона "О землеустройстве", землеустройство — это совокупность социально-экономических и экологических мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений и рациональную организацию территории административно-территориальных образований и субъектов хозяйствования, которые осуществляются под воздействием общественно-производственных отношений и развития производительных сил. Межевание же земель в указанном законе определяется как комплекс работ по установлению или возобновлению в натуре (на местности) границ административно-территориальных образований и земельных участков собственников и землепользователей, в том числе арендаторов, с закреплением их межевыми знаками установленного образца.

ствий, предусмотренные в административном порядке относительно земельных участков при наличии определенных условий, такие, которые не применяются в отношении других участков аналогичного целевого назначения.

В связи с этим необходимо разграничивать земельные сервитуты от рассматриваемых ограничений прав на землю. Земельный сервитут представляет собой право на ограниченное использование чужого земельного участка. Ограничение же права на землю — это установление запрета или требование о воздержании от совершения определенных действий относительно своего земельного участка. Если земельный сервитут ограничивает право пользования земельным участком, то ограничение права на землю может охватывать и право распоряжения, принадлежащее только собственнику земли. Земельный сервитут устанавливается по соглашению сторон либо по решению суда, за пользование им может взиматься плата. Ограничение же прав на землю носит административный характер и является неотъемлемым элементом правового режима земельного участка в силу особенностей его целевого назначения и места его расположения. Поэтому в случае установления ограничений прав на землю законодатель не предусматривает взимания платы, а предоставляет возможность возмещения убытков, причиненных ограничением прав.

В теории земельного права принято считать, что участниками сервитутных отношений могут быть собственники земельных участков и землепользователи, в то время как ограничения прав на землю могут быть установлены в отношении земельных участков, используемых на любых предусмотренных законом основаниях. Исходя из этого, в литературе высказано мнение о применении к сервитутам термина “обременение” земельного участка, неприменимого в случае ограничения прав на землю¹. Предполагается, что предложенное терминологическое разграничение земельного сервитута и ограничения прав на землю не лишено теоретического и практического значения.

Ограничения на осуществление земельных прав представляют собой установление условий реализации права собственности на земельные участки с учетом тех или иных обстоятельств, которым присущ как частный, так и публичный интерес. Это подтверждается тем, что ограничения прав на землю могут быть установлены как в силу предписаний, прямо предусмотренных законодательством, так и на основании соответствующих договоров. Так, ч. 1 ст. 110 ЗК предусматривает, что на использование земельного участка или его части собственником может быть установлено ограничение (обременение) в объеме, предусмотренном законом или договором. Несмотря на то, что в приведенной норме говорится об ограничении (обременении) права собственности на земельный участок, такие ограничения могут распространяться и на право землепользования.

¹ См.: *Краснов О. И.* Право частной собственности на землю. — М., 2000. — С. 268.

Об этом свидетельствуют соответствующие виды ограничений прав на землю, обладающие универсальным содержанием и имеющие двойное назначение.

Переход права собственности на землю или права пользования земельным участком не прекращает действия установленного ограничения. Следовательно, ограничения, установленные для предыдущего собственника участка либо землепользователя, распространяются и на последующего землевладельца, если не миновали обстоятельства и условия их установления¹.

Ограничения прав на землю должны соответствовать определенным принципам, которые обеспечивали бы собственникам земли и землепользователям устойчивые гарантии рационального и эффективного использования их землевладений. Среди них целесообразно выделить следующие принципы: допустимость ограничения права собственности и права землепользования лишь в общественных интересах; справедливость размеров компенсации убытков, причиняемых землевладельцам ограничениями их прав; законность в установлении ограничений земельных прав; равенство всех землевладельцев перед возможностями установления предусмотренных ограничений земельных прав; судебное разрешение возникающих споров относительно установления ограничений прав на землю. При этом главенствующим принципом института ограничения прав на землю должен оставаться принцип обеспечения паритета частных и общественных интересов.

Значительный интерес представляют виды ограничений прав на землю, закрепленные в земельном законодательстве. Так, согласно ст. 111 ЗК право на земельный участок может быть ограничено законом или договором путем установления: запрета на продажу или иное отчуждение земельного участка определенным лицам в течение установленного срока; запрета на передачу земельного участка в аренду (субаренду); права на преимущественную покупку участка в случае его продажи; условия принятия земельного участка в наследство лишь определенным наследником; условия начать и завершить застройку или освоение земельного участка в течение установленных сроков; запрета на проведение отдельных видов деятельности на земельном участке; запрета на изменение целевого назначения участка, ландшафта и внешнего вида недвижимого имущества; условия осуществить строительство, ремонт или содержание дороги, участка дороги; условия соблюдения природоохранных требований или выполнения определенных работ на предоставленной земле; условия предоставлять право охоты, вылова рыбы, сбора дикорастущих растений на своем земельном участке в установленном время и в предусмотренном порядке; иных обязательств, ограничений или условий использования земли. Ограничения по использованию земельного участка подлежат государственной регистрации и действуют в течение срока, установленного

¹ См.: Земельный кодекс України. Коментар. — Харків, 2002. — С. 270.

законом или договором, то есть они присущи режиму использования земельного участка.

Приведенный перечень ограничений прав на землю не является исчерпывающим. Строго говоря, сам факт подразделения состава земельного фонда на соответствующие категории земель по их основному целевому назначению, закрепленный в ст. 19 ЗК уже является ограничением прав по использованию земельных ресурсов страны. Такие ограничения обнаруживаются не только в земельно-правовых нормах, но и в нормах других отраслей отечественного права. Так, действующее гражданское законодательство допускает оборот земельных участков, который осуществляется на основании гражданско-правовых соглашений, но с учетом требований ст. 131 ЗК. Во-первых, такие требования заключаются в установлении земельным законом перечня видов земель, исключенных не только из сельскохозяйственного, но и из гражданского оборота, например, техногенно загрязненных земель сельскохозяйственного назначения, а также деградированных и малопродуктивных земель. Во-вторых, применительно к земельным участкам, находящимся в частной собственности, земельное законодательство предусматривает особые правила совершения гражданско-правовых сделок, например, ч. 2 ст. 130 ЗК устанавливает преимущественное право покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения гражданами Украины, постоянно проживающими на территории соответствующего местного совета, где осуществляется продажа земельного участка.

Наиболее распространенными являются императивные требования норм современного экологического законодательства, ограничивающие земельные права и носящие административный характер. К ним относятся, например, требования по использованию земельных участков, на которых установлены охранные зоны и зоны санитарной охраны, санитарно-защитные зоны и зоны особого режима использования. Поэтому возможности реализации видов ограничений прав на такие земельные участки заложены в правовых нормах различных отраслей права, которые конкретизируют положения земельно-правовых норм.

Применительно к реализации права собственности на землю приведенные ограничения прав проявляются при осуществлении правомочий владения, пользования и распоряжения земельным участком. Ограничение права владения состоит в том, что земельным законодательством строго регламентированы предельные размеры земельных наделов, в первую очередь сельскохозяйственного назначения, которые могут находиться в частной собственности. Ограничения права пользования земельными участками нашли свое отражение в некоторых запретах и регламентациях условий осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности. Ограничения, распространяющиеся на осуществление права распоряжения земельным участком, воплощены прежде всего в запрете на его отчуждение в течение установленного срока.

В правовой литературе выделяются различные признаки видо-вого подразделения ограничений прав на землю. Так, по срокам такие ограничения делятся на постоянные и временные¹. К постоянным может быть отнесено установление права преимущественной покупки земельного участка или соблюдение природоохранных требований, а к временным — запрет на внесение права на земельную долю (пай) в уставный фонд хозяйственных обществ до 1 января 2005 г.

Ограничения права собственности на землю можно классифицировать по объекту, субъекту и содержанию. К ограничениям по объекту можно отнести законодательное закрепление возможности приобретения земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью не более 100 гектаров до 2010 г. Увеличение этой площади возможно лишь в случае наследования земельных участков по закону. Ограничения по субъекту характеризуются тем, что в них одной стороной всегда выступают собственники земли или землепользователи, а другой — неопределенный круг лиц, в интересах которых устанавливаются ограничения. К таким ограничениям можно отнести возложение на собственников земли юридической обязанности не нарушать права других собственников и пользователей земельных участков и соблюдать требования об охране окружающей природной среды. Ограничения по содержанию правоотношений имеют две разновидности: ограничения, предписывающие осуществление определенных действий на земельном участке (например, повышать плодородие почв и сохранять другие полезные свойства земли); ограничения, запрещающие осуществление определенных действий относительно земельного участка (например, передачу земли в аренду или субаренду)².

Своеобразным ограничением права собственности граждан и юридических лиц является право на выкуп земельных участков для общественных нужд на основании ст. 146 и на принудительное отчуждение земельных участков по мотивам общественной необходимости, предусмотренной ст. 147 ЗК. При этом выкуп земельных участков для общественных нужд может осуществляться органами государственной власти и органами местного самоуправления, а принудительное отчуждение земельных участков по мотивам общественной необходимости — только органами государственной власти в соответствии с их полномочиями, определенными законом.

Последствия установленных ограничений прав на землю позволяют подразделять их на ограничения с возмещением причиненных убытков и ограничения без возмещения убытков. Основанием для такой классификации является содержание ст. 156 ЗК, в которой указывается, что собственникам земли и землепользователям возмещаются убытки, причиненные вследствие установления огра-

¹ См.: Земельное право России: Учебн. / Под ред. В. В. Петрова. — М., 1995. — С. 72.

² См.: Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення. — Одеса, 2000. — С. 86-87.

ничений по использованию земельных участков. Сюда же следует отнести возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства в соответствии со ст. 207 ЗК при наличии предусмотренных в этой статье условий. К ограничениям без возмещения убытков можно отнести определение условий начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленного срока, принятия участка в наследство лишь на определенных условиях и некоторые другие ограничения.

Таким образом, ограничения прав на землю должны обеспечивать решение главных задач земельного законодательства — обеспечения прав граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства на землю, рационального использования земельных ресурсов и их эффективной охраны. Поэтому требования по ограничению прав на землю должны быть такими, чтобы в результате реализации земельных прав не наносился вред природным объектам, в целях охраны которых они установлены. В то же время характер ограничений не должен препятствовать использованию земельных участков в соответствии с их основным целевым назначением.

§ 4. Ограничения прав на земельные участки, занятые объектами с особым правовым режимом использования

В действующем земельном законодательстве предусмотрено, по меньшей мере, четыре самостоятельных категории земель, так или иначе связанных с охранными режимами их использования. Наряду с этим земельный закон устанавливает особые режимы использования и охраны земельных участков, расположенных на других категориях земель, специально не отнесенных к природоохранным. К таким земельным участкам относятся охранные зоны, зоны санитарной охраны, санитарно-защитные зоны и зоны с особым режимом использования. Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время состоялась экологизация земельного законодательства, направленная на охрану окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности жизни и здоровья населения страны.

Наиболее распространенным видом ограничения прав на землю в действующем законодательстве является создание охранных зон. Так, в соответствии со ст. 13 Закона Украины от 18 февраля 1999 г. “О гидрометеорологической деятельности”¹ в целях предотвращения негативного влияния хозяйственной и иной деятельности на процесс проведения гидрометеорологических и гелиогеофизических наблюдений и базовых наблюдений за загрязнением окружающей природной среды, которые проводятся гидрометеорологическими

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 16. — Ст. 95.

станциями и постами, а также для сохранения их репрезентативности, вокруг таких объектов устанавливаются охранные зоны.

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона Украины от 18 ноября 2003 г. “О телекоммуникациях”¹ вдоль воздушных, кабельных линий электро-связи и вокруг излучающих сооружений электросвязи устанавливаются охранные зоны, а в случае необходимости создаются просеки. Из этого следует, что охранные зоны могут устанавливаться не только на землях, предоставленных для нужд связи, но и на землях лесного фонда.

В ч. 6 ст. 11 Закона Украины от 10 ноября 1994 г. “О транспорте”² предусмотрено, что в целях обеспечения надлежащей эксплуатации сооружений и других объектов транспорта, а также охраны земель от отрицательного воздействия указанных объектов на землях, предоставленных в пользование предприятиям транспорта, могут устанавливаться охранные зоны с особыми условиями землепользования. Это положение подтверждается ч. 2 ст. 23 указанного Закона, в которой закреплено, что вдоль земель железнодорожного транспорта могут устанавливаться охранные зоны.

Для выполнения приведенных и других требований действующего законодательства ст. 112 ЗК предусматривает, что охранные зоны создаются: вокруг особо ценных природных объектов, объектов культурного наследия, гидрометеорологических станций и других объектов с целью их охраны и защиты от неблагоприятных антропогенных воздействий; вдоль линий связи, электропередачи, земель транспорта и вокруг промышленных объектов для обеспечения нормальных условий их эксплуатации, предупреждения повреждения, а также снижения их негативного воздействия на людей и окружающую среду, смежные земли и другие природные объекты.

Правовой режим использования земель охранных зон определяется действующим законодательством. Так, согласно ч. 2 ст. 13 Закона “О гидрометеорологической деятельности” в охранных зонах запрещается размещение и эксплуатация объектов, которые могут негативно влиять на качество наблюдений и создавать опасность для работников, которые их проводят, а также препятствовать нормальному функционированию гидрометеорологических станций и постов.

Своеобразным видом ограничения прав по использованию земельных участков собственниками земли и землепользователями является установление зон санитарной охраны. Они предназначены в основном для обеспечения охраны источников водоснабжения и оздоровительных объектов. Так, согласно ст. 34 Закона Украины от 10 января 2002 г. “О питьевой воде и питьевом водоснабжении”³ в зависимости от типа источника питьевого водоснабже-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 51. — Ст. 446.

² Голос України. — 2003. — 23 грудня.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 112.

ния (поверхностное или подземное), степени его защищенности и риска биологического, химического и радиационного загрязнения, особенностей санитарных, гидрогеологических и гидрологических условий, а также характера загрязняющих веществ, устанавливаются зоны санитарной охраны и отдельные пояса особых режимов этих зон. К таким же зонам можно отнести округа санитарной охраны, предусмотренные ст. 62 Закона “Об охране окружающей природной среды”, округа и зоны санитарной (горно-санитарной) охраны, которые предусмотрены статьями 13, 30 Закона Украины от 5 октября 2000 г. “О курортах”¹, и другие виды территорий санитарной охраны, создаваемые по требованиям иных законодательных актов.

На основании ст. 113 ЗК зоны санитарной охраны создаются вокруг объектов, где есть подземные и открытые источники водоснабжения, водозаборные и водоочистительные сооружения, водоводы, объекты оздоровительного назначения и другие объекты, для их санитарно-эпидемиологической защищенности. Однако роль и значение установления зон санитарной охраны, а также особенности правового режима их использования никак не отмечены в Законе Украины от 24 февраля 1994 г. “Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения”².

В пределах границ зон санитарной охраны запрещается деятельность, которая может причинить вред подземным и открытым источникам водоснабжения, водозаборным и водоочистительным сооружениям, водоводам и объектам оздоровительного назначения, вокруг которых они созданы. Определение границ зон санитарной охраны источников и объектов централизованного водоснабжения согласно ч. 2 ст. 34 Закона “О питьевой воде и питьевом водоснабжении” осуществляется в процессе разработки проекта землеустройства.

Несколько иное предназначение и иной режим использования предусмотрены для земельных участков, занятых санитарно-защитными зонами. Так, в соответствии со ст. 24 Закона Украины от 16 октября 1992 г. “Об охране атмосферного воздуха”³ в целях обеспечения оптимальных условий жизнедеятельности людей в районах жилой застройки, массового отдыха и оздоровления населения при определении мест размещения новых и реконструкции действующих предприятий и других объектов, которые могут влиять на состояние атмосферного воздуха, устанавливаются санитарно-защитные зоны.

В ст. 114 ЗК предусмотрено создание санитарно-защитных зон вокруг объектов, являющихся источниками выделения вредных веществ, запахов, повышенных уровней шума, вибрации, ультразвуковых и электромагнитных волн, электронных полей, ионизирующих

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 50. — Ст. 435.

² Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 678.

излучений, с целью обособления таких объектов от территорий жилой застройки. В пределах санитарно-защитных зон запрещается строительство жилых объектов, объектов социальной инфраструктуры и других объектов, связанных с постоянным пребыванием людей. Более того, ст. 9 Закона Украины от 19 октября 2000 г. "О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения"¹ ограничивает свободное перемещение соответствующих материалов, транспортных средств и людей в санитарно-защитных зонах размещения ядерных установок и объектов.

На основании ст. 115 ЗК вокруг военных объектов Вооруженных Сил Украины и иных воинских формирований, образованных в соответствии с законодательством, для обеспечения функционирования этих объектов, сохранения вооружения, военной техники и другого военного имущества, охраны государственной границы Украины, а также защиты населения, хозяйственных объектов и окружающей среды от воздействия аварийных ситуаций, стихийных бедствий и пожаров, которые могут возникнуть на этих объектах, создаются зоны особого режима использования земель. Нетрудно заметить, что зоны особого режима использования земель создаются в основном вокруг военных и оборонных объектов.

В соответствии с ч. 3 ст. 77 ЗК вокруг военных и других оборонных объектов в случае необходимости создаются защитные, охранные и другие зоны с особыми условиями землепользования. Из этого следует, что зоны особого режима использования земель не обладают однородным правовым режимом использования земельных ресурсов. В их составе могут находиться земли с режимом как защитной, так и охранный зоны. Безусловно, установление таких режимов использования земельных участков ограничивает права на землю, в частности их государственных и коммунальных собственников и пользователей. Однако в Законе Украины от 6 декабря 1991 г. "Об обороне Украины"² не содержится каких-либо указаний об особых условиях осуществления землевладения и землепользования вокруг военных и оборонных объектов.

Вдоль государственной границы Украины устанавливается пограничная полоса, в пределах которой действует особый режим использования земель. Размер и правовой режим пограничной полосы устанавливается в соответствии с законом. Относительно землепользования в пограничной полосе ст. 18 Закона Украины от 4 ноября 1991 г. "О государственной границе"³ ограничивается лишь общим требованием необходимости обеспечения надлежащего порядка на государственной границе.

¹ Там же. — 2001. — № 1. — Ст. 1.

² Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.

³ Там же. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

Глава IV

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ И ПОРЯДОК ПРИОБРЕТЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Основания и условия приобретения прав на землю гражданами и юридическими лицами

В ст. 14 Конституции закреплено важнейшее положение о том, что земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства. Право собственности на землю гарантируется Основным законом страны. Это право приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. Раздел IV ЗК посвящен приобретению и реализации права на землю и предусматривает конкретные меры по непосредственному воплощению конституционных положений в реальную действительность.

Основания и условия приобретения права на землю, порядок безвозмездной приватизации земельных участков гражданами, приобретение права на землю за давностью пользования (приобретательная давность), условия перехода права на земельный участок при переходе права на здания и сооружения и т. п., предусмотренны в главе 19 ЗК, посвященной приобретению прав на землю гражданами и юридическими лицами. Она является одной из важнейших составных частей земельного закона, а ее содержание тесно связано с содержанием предшествующих разделов ЗК, в частности с правовым регулированием отношений собственности на землю, правом землепользования, земельными сервитутами, отношениями земельного добрососедства, ограничениями прав на землю и т. п. Поэтому основания, условия, способы и порядок приобретения и реализации прав на землю нельзя рассматривать отдельно от предыдущих положений земельного закона.

Вместе с тем в ЗК закреплены новые основания и условия приобретения прав на землю, которые ранее не были известны земельному законодательству. К ним, в частности, относятся приобретение земельных участков на основании гражданско-правовых соглашений* и продажа земельных участков на конкурсной основе. Систематизированная совокупность таких норм позволяет говорить о формировании новых правовых институтов приобретения прав на землю в современном динамично развивающемся земельном праве.

* В целом это положение согласуется с ч. 2 ст. 11 ГК, где указано, что основаниями возникновения гражданских прав и обязанностей в частности являются договоры и другие сделки.

Их необходимо отличать и ограничивать от традиционных оснований и условий приобретения прав на землю.

Приступая к рассмотрению оснований приобретения прав на землю гражданами и юридическими лицами, следует иметь в виду, что ими приобретается прежде всего право собственности и право пользования земельными участками. Согласно ч. 1 ст. 116 ЗК граждане и юридические лица приобретают право собственности и право пользования земельными участками из земель государственной или коммунальной собственности по решению органов исполнительной власти или органов местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных ЗК*. В ней закреплены общие положения по приобретению земли как отечественными, так и иностранными гражданами и юридическими лицами.

ЗК не определяет общих требований, предъявляемых физическим или юридическим лицам для приобретения земельного участка. Такие требования предусмотрены в ГК и охватываются понятием лица, с определением его правоспособности, дееспособности и правосубъектности. Земельное законодательство использует эти правовые категории при признании физических или юридических лиц субъектами земельного права в целом, и субъектами права на землю, в частности. Так, право на землю имеют физические и юридические лица, которые обладают правоспособностью по украинскому гражданскому законодательству. Они могут осуществлять конкретные правомочия по реализации земельных прав на основании общегражданской дееспособности. В предусмотренных законом случаях их земельные правомочия могут осуществляться законными представителями или уполномоченными лицами.

Однако действующее земельное законодательство предусматривает некоторые специальные требования для приобретения земли. Так, в соответствии со ст. 130 ЗК покупателями земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного производства могут быть граждане Украины, имеющие сельскохозяйственное образование или опыт работы в сельском хозяйстве или занимающиеся ведением товарного сельскохозяйственного производства, а также юридические лица Украины, учредительными документами которых предусмотрено ведение сельскохозяйственного производства. Конечно, такие земельно-правовые требования не ограничивают праводееспособность граждан или предприятий, а относятся к фактическому составу земельных правоотношений по приобретению земельных участков для специальных видов их использования.

Решения о передаче земельных участков в собственность или предоставлении их в пользование принимаются органами государ-

* Несмотря на то, что согласно ч. 4 ст. 11 ГК в случаях, установленных актами гражданского законодательства, гражданские права и обязанности возникают непосредственно из актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, тем не менее возникновение прав и обязанностей из актов указанных органов следует рассматривать как основание, порождающее не только цивилистические, но и многие другие права и обязанности.

ственной исполнительной власти либо органами местного самоуправления. К таким органам государственной исполнительной власти относятся Кабинет Министров Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации — областные и районные государственные администрации и государственные администрации городов Киева и Севастополя. Органами местного самоуправления, принимающими такие решения, являются сельские, поселковые и городские советы, включая советы городов Киева и Севастополя. Полномочия этих органов по принятию решений о передаче земельных участков в собственность или предоставлении их в пользование определены в главах 2, 3 ЗК.

Необходимо отметить, что согласно положениям действующего ЗК, в отличие от предшествующего земельного закона, Верховная Рада Украины не наделена полномочиями по принятию решений о передаче земельных участков в собственность или предоставлении их в пользование, за исключением согласования вопросов, связанных с изъятием (выкупом) особо ценных земель, а полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым в этой сфере ограничены распоряжением землями, находящимися в общей собственности территориальных громад, а также подготовкой заключений по изъятию (выкупу) и предоставлению земельных участков из земель государственной собственности, осуществляемых органами исполнительной власти. Аналогичными полномочиями в пределах своей земельной компетенции наделены областные и районные советы, а полномочия районных советов в городах вообще определяются соответствующими городскими советами.

Согласно ч. 2 ст. 116 ЗК приобретение права на землю гражданами и юридическими лицами осуществляется путем передачи земельных участков в собственность или предоставления их в пользование. При этом для приобретения права собственности на землю закон употребляет термин “передача”, а для возникновения права землепользования — термин “предоставление”. Здесь имеет место не только терминологическое, но и содержательное отличие “передачи” от “предоставления”. Передача земель государственной или коммунальной собственности в собственность граждан или юридических лиц негосударственной собственности изменяет обладателя права собственности на землю. Предоставление же земельных участков в постоянное пользование юридических лиц государственной и коммунальной собственности или в их арендное использование юридическими лицами и гражданами не влияет на обладание правом земельной собственности.

Указанные отличия между “передачей” земельных участков в собственность и “предоставлением” их в пользование нашли свое отражение и в некоторых положениях земельного закона. Так, принудительное отчуждение в соответствующих случаях земельного участка, находящегося в собственности граждан или юридических лиц, согласно требованиям ст. 147 ЗК может осуществляться по мотивам общественной необходимости в порядке, установленном

законом и при условии полного возмещения его стоимости. А в соответствии с требованиями ст. 149 земельного закона земельный участок, предоставленный из земель государственной и коммунальной собственности в постоянное пользование, может изыматься в предусмотренных случаях для общественных нужд по решению органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, отчуждение земельного участка по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд отличаются не только по предусмотренным случаям их осуществления, но и по виду и содержанию права на земельный участок. Поэтому отчуждение земельных участков по мотивам общественных нужд следовало бы включить не в ст. 140, а в ст. 141 ЗК.

Однако и передача земельных участков в собственность, и предоставление их в пользование являются сложными юридическими фактами, охватывающими обширный круг необходимых действий и требующими документального оформления. Так, и передача земельных участков в собственность, и предоставление их в постоянное пользование государственным и коммунальным предприятиям требуют: обращения гражданина или юридического лица с заявлением или ходатайством с приложением к ним соответствующих документов; рассмотрения заявления или ходатайства уполномоченным органом и принятия соответствующего решения, а в необходимых случаях и предоставления разрешения на подготовку проекта отвода земельного участка; разработки проекта земельного отвода, его согласования, рассмотрения и утверждения; переноса проекта отвода в натуру путем установления границ земельного участка на местности; получения документов, удостоверяющих право на землю; осуществления государственной регистрации земельного участка. В отдельных случаях действующим земельным законом предусматриваются дополнительные требования для передачи земли в собственность или предоставления в пользование, в частности, наличие положительного заключения конкурсной комиссии при передаче земельного участка фермерскому хозяйству, подготовка и предоставление заключений сельскими, поселковыми, городскими, районными, областными советами, районными и областными администрациями по месту расположения земельного участка и т. п.

В новом ЗК частная собственность на землю граждан и юридических лиц приобрела значительное расширение. Тем не менее, необходимо отметить, что ч. 3 ст. 116 земельного закона не охватывает все виды приобретения права частной собственности на землю гражданами, предусмотренными ст. 81 ЗК. Рассматриваемая норма закрепляет только основания приобретения гражданами права собственности на землю и права землепользования. Они распространяются лишь на случаи приватизации земельных участков, уже находящихся в пользовании граждан, получения ими земельных участков в результате приватизации государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и орга-

низаций и передачи им земельных участков из земель государственной и коммунальной собственности в пределах норм бесплатной приватизации. Таким образом, эту норму земельного закона следует рассматривать как один из способов реализации гражданами права собственности на землю среди общих оснований приобретения земельных участков, предусмотренных ст. 81 ЗК.

Бесплатная передача в собственность граждан земельных участков, находящихся в их пользовании, основана на том, что ранее действовавшее земельное законодательство предусматривало предоставление им земли в постоянное и временное пользование. Как уже отмечалось, действующий ЗК не предусматривает для них ни постоянного, ни временного землепользования, кроме аренды земли. Теперь земельные участки, ранее предоставленные гражданам на основании соответствующего вида права землепользования, могут быть приватизированы либо переоформлены в аренду. Приобретение права собственности на указанные участки может осуществляться гражданами по их желанию, выраженному в обращении с заявлением в соответствующий орган государственной исполнительной власти или орган местного самоуправления в зависимости от принадлежности права собственности на земельный участок, подлежащий приватизации.

Принимая во внимание наибольшую распространенность на практике права постоянного землепользования граждан, действующий земельный закон предусматривает особые требования по переоформлению права собственности на них. Так, согласно п. 6 Переходных положений ЗК граждане и юридические лица, которые имеют в постоянном пользовании земельные участки, но по требованиям этого Кодекса не могут иметь их на таком праве, обязаны до 1 января 2005 г. переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на них. В связи с тем, что эти земельные участки уже находятся в пользовании граждан, для осуществления их приватизации ст. 118 ЗК предусматривает упрощенный порядок приобретения их в частную собственность.

Тем не менее, рассматриваемая правовая норма не дает исчерпывающего ответа на все вопросы, которые могут возникать в связи с бесплатной передачей в собственность граждан земельных участков, находящихся в их пользовании. Прежде всего это относится к размерам земельных участков и категориям земель, на которых осуществляется их приватизация. Содержание ст. 116 ЗК не во всех случаях является достаточным основанием для бесплатной передачи всей площади земельного участка, находящегося в пользовании гражданина, особенно если его размер значительно превышает норму бесплатной приватизации. Поэтому передача земельных участков в собственность граждан осуществляется в пределах установленных норм бесплатной приватизации земли.

Ранее действовавший ЗК предоставлял членам коллективных сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов и сельскохозяйственных акционерных обществ право на

получение земельных участков в частную собственность из земель указанных предприятий в случае выхода из их состава с выделением им средней земельной доли на местности. Теперь передача земельных участков гражданам в частную собственность может иметь место вследствие приватизации государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций.

Осуществление приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций предусмотрено в ст. 25 действующего ЗК. При приватизации земельных угодий этих предприятий, учреждений и организаций земельные участки передаются их работникам, а также пенсионерам из их числа с определением каждому из них земельной доли (пая). Решения о приватизации таких земель принимают органы исполнительной власти или местного самоуправления в соответствии с их полномочиями по ходатайству работников государственных или коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций. Земельные участки их работникам и пенсионерам из их числа передаются в частную собственность бесплатно.

Приведенная норма земельного закона предусматривает и условия определения площадей земельных угодий, которые передаются в частную собственность. Они составляют разницу между общей площадью земель, находящихся в постоянном пользовании сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, и площадью земель, остающихся в государственной или коммунальной собственности (лесной фонд, водный фонд, резервный фонд). Каждый работник предприятия, учреждения или организации, или пенсионер из их числа обладает гарантированным правом на получение своей земельной доли (пая), выделенной в натуре на местности.

При исчислении размера земельной доли учитываются сельскохозяйственные угодья, находящиеся в постоянном пользовании государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций за исключением земель, остающихся в государственной и коммунальной собственности. Общий размер исчисленной для приватизации площади сельскохозяйственных угодий делится на количество работников этих предприятий и пенсионеров из их числа. Стоимость и размеры в условных кадастровых гектарах земельных долей (паев) работников и пенсионеров являются равными.

Бесплатная передача земельных участков в собственность граждан в пределах установленных норм согласно ч. 4 ст. 116 ЗК проводится лишь один раз по каждому виду использования земли. Для наделения земельными участками граждан — членов фермерских хозяйств в размерах земельной доли (пая) это положение остается неизменным, что нашло свое подтверждение в ч. 5 ст. 7 Закона Украины от 19 июня 2003 г. “О фермерском хозяйстве”¹. Однако соглас-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 963.

но ч. 6 ст. 5 Закона “О личном крестьянском хозяйстве” граждане Украины, которые реализовали свое право на бесплатную приватизацию земельного участка для ведения личного крестьянского хозяйства в размере менее двух гектаров, имеют право на увеличение участка в пределах норм, установленных ст. 121 ЗК для ведения такого хозяйства. Из этого следует, что если раньше граждане бесплатно приватизировали земельный участок для ведения личного крестьянского хозяйства в размере не более 0,6 гектара, который предусматривался ст. 56 ранее действовавшего ЗК, то теперь они имеют право на дополнительную бесплатную приватизацию земельного участка в размере до 1,4 гектара для этой же цели использования.

Но такая “доприватизация” будет осуществляться на основании другого решения органа государственной исполнительной власти или местного самоуправления, вполне вероятно, на другом земельном массиве, расположенном в другом месте, и будет удостоверяться другим государственным актом. Следовательно, ее можно рассматривать как вторую приватизацию, приватизацию другого земельного участка с целью доведения его размера до новоустановленного размера земельного надела для ведения личного крестьянского хозяйства. Поэтому в связи с принятием Закона “О личном крестьянском хозяйстве” требование ч. 4 ст. 116 ЗК относительно бесплатной передачи земельного участка лишь один раз по каждому виду его использования нуждается в уточнении.

В действующем ЗК предусмотрены и основные требования для приобретения права пользования земельными участками. В нем, как и в ранее действовавшем земельном законодательстве, сохраняется положение о том, что предоставление в пользование земельного участка, который находится в собственности или в пользовании, осуществляется лишь после его изъятия (выкупа) в установленном порядке. Само собой разумеется, что выкуп земельных участков прекращает права прежнего собственника и порождает их у нового собственника.

Право пользования земельным участком также не может быть “двойным”, то есть не может приобретаться одним лицом без прекращения этого права у другого лица на один и тот же объект. Недопустимым является, например, предоставление одного и того же земельного участка в последующее землепользование без прекращения предыдущего пользования им. Поэтому правовые требования института права землепользования в полном объеме распространяются на права граждан и юридических лиц по использованию ими земельных участков на пользовательских основаниях.

Новеллой среди оснований приобретения права собственности и права пользования земельным участком гражданами является приобретаемая давность*. Так, в соответствии со ст. 119 ЗК

* Перевод термина “набувальня давність” с украинского языка на русский как “приобретаемая давность” является не совсем удачным. Но, принимая во внимание его официальное применение в русском тексте ЗК, в дальнейшем изложении будет применяться термин “приобретаемая давность”.

граждане, которые добросовестно, открыто и непрерывно пользуются земельным участком в течение 15 лет, но не имеют документов, которые бы свидетельствовали о наличии у них прав на этот участок, могут обратиться в орган государственной власти или орган местного самоуправления с ходатайством о передаче его в собственность или предоставлении в пользование. Размер такого земельного участка устанавливается в пределах норм, определенных земельным законом.

Приведенное основание приобретения прав на землю ранее вообще не было известно украинскому законодательству. Приобретаемая давность как основание приобретения прав на имущество теперь предусмотрена и в ст. 344 ГК. Но ее гражданско-правовое содержание отличается от земельно-правовой приобретаемой давности сроками пользования объектом, порядком приобретения прав на имущество и т. п. Поэтому в указанной гражданско-правовой норме предусмотрено, что приобретение права собственности на земельный участок по приобретаемой давности регулируется ЗК.

Обращает на себя внимание и то, что земельно-правовая приобретаемая давность не предусмотрена среди общих оснований приобретения права собственности на землю, закрепленных в ст. 81 ЗК. Следовательно, она не укладывается в рамки общепринятых оснований приобретения прав на земельный участок. В связи с этим приобретаемая давность как новое основание приобретения прав на землю заслуживает особого внимания и более детального рассмотрения.

Передача земельного участка в собственность или предоставление в пользование на основании приобретаемой давности обусловлена прежде всего добросовестностью и открытостью пользования участком земли. Гражданскому законодательству известны категории добросовестного и недобросовестного владения имуществом. В приведенной земельно-правовой норме речь идет о добросовестном пользовании земельным участком, под которым следует понимать осуществление обработки и присвоение полезных свойств земельного участка без надлежащего правового основания, о котором гражданин не знал и не мог знать, но считал свое пользование правомерным. Открытое пользование земельным участком означает не тайное и не скрытое присвоение полезных свойств земли как своих достижений в результате осуществления такого пользования.

Из самого содержания приведенной нормы земельного закона вытекает, что приобретаемая давность как основание приобретения права собственности на землю или предоставления ее в пользование распространяется только на граждан. Это может иметь место, например, относительно служебных земельных наделов, предоставление которых основывалось на наличии трудовых отношений рабочих и служащих с предприятиями и закреплялось в ЗК 1970 г. Однако в ЗК 1990 г. предоставление служебных земельных наделов не предусматривалось, но граждане продолжали пользоваться указанными земельными участками без их надлежащего оформления.

Теперь такие земельные участки по мере обращения граждан в органы государственной власти или местного самоуправления могут передаваться в собственность или предоставляться в пользование.

Добросовестное и открытое пользование земельным участком должно осуществляться в течение 15 лет. При этом землепользование на протяжении указанного срока не может быть прерываемым и суммарным. Конечно, сезонные перерывы в обработке земли не могут расцениваться как перерывы в ее использовании. Перерывом в пользовании земельным участком может считаться не менее чем годичный срок на протяжении указанного времени безосновательного землепользования. Несмотря на то, что земельный закон не предусматривает условий исчисления срока приобретаемой давности, началом ее исчисления все же следует признавать момент фактического начала пользования земельным участком.

В связи с тем, что в подобных случаях граждане не имеют соответствующих документов, удостоверяющих право на земельный участок, возникает вопрос о других доказательствах пользования им. Предполагается, что такими доказательствами могут быть любые фактические обстоятельства, подтверждающие пользование земельным участком. На них указывается в ходатайстве, с которым гражданин обращается в соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления. Эти органы обладают правом проверки указанных обстоятельств и на этом основании могут удовлетворять ходатайства или отклонять их.

На практике могут возникать вопросы относительно размеров предоставления земельных участков гражданам на основании приобретаемой давности. Размеры земельных участков, передаваемых гражданам в собственность или предоставляемых в пользование, устанавливаются в пределах норм, предусмотренных ЗК для определенного вида землевладения или землепользования. Это относится к бесплатной передаче земельных участков гражданам в собственность на основании приобретаемой давности. Поэтому они не всегда могут совпадать с размерами земельных участков, которыми граждане ранее фактически пользовались.

Законодательное признание приобретения прав на земельный участок за давностью пользования только за гражданами не означает, что такое безосновательное использование земельных ресурсов не имеет места на практике со стороны юридических лиц. Несмотря на отсутствие в приведенной норме прямого указания на передачу земельного участка в собственность или предоставление в пользование предприятий, учреждений и организаций на основании приобретаемой давности, предполагается, что она может применяться к ним как юридическим лицам по правилам аналогии земельного закона.

Своеобразным способом приобретения прав на землю является переход прав на земельный участок при переходе права на строение и сооружение, предусмотренный ст. 120 ЗК. В нем по существу закреплен способ изменения права на земельный участок путем

смены его обладателя. Согласно содержанию этой нормы при переходе прав на строения и сооружения может иметь место переход как права собственности, так и права пользования земельным участком. Кроме того, указанная норма обладает определенной универсальностью и охватывает всех субъектов земельного права — граждан и юридических лиц, территориальные громады и государство, а также иностранных субъектов права, с учетом исключений по приобретению прав на землю, предусмотренных в земельном законе.

В отличие от ранее действовавшего земельного закона, переход права собственности на строение и сооружение к приобретателю недвижимого имущества согласно действующему ЗК, не влечет за собой “автоматического” перехода права собственности на земельный участок, на котором расположено строение или сооружение. Переход права собственности на землю требует заключения соответствующих гражданско-правовых соглашений между собственником земельного участка и приобретателем строения или сооружения. Такими соглашениями могут быть договоры купли-продажи, дарения или мены земельного участка.

Переход права пользования земельным участком при переходе права собственности на расположенные на нем строения или сооружения также требует договорно-правовых оснований. Таким договором, регламентирующим переход права пользования участком к приобретателю строения или сооружения, земельным законом признается договор аренды земельного участка, так как право постоянного землепользования не основывается на договорных отношениях.

В ч. 1 ст. 120 действующего ЗК предусматривается переход права собственности не только на участок в целом, но и его отдельные части. Поэтому такой переход охватывает уступку права собственности на весь земельный участок со всеми строениями и сооружениями и на части земельного участка с расположенными на нем недвижимыми объектами. Таким образом, законодатель допускает возможность раздела земельного участка между отчуждателем и приобретателем строения и установления различных правовых режимов использования земельного участка.

Обладатели прав на землю могут использовать части земельного участка на различных правовых основаниях — на основании права собственности и на условиях аренды. Предоставляемые законом возможности использования земельного участка на различных основаниях при переходе права собственности на расположенные на нем строения или сооружения являются достаточно гибкими и обеспечивают учет интересов как отчуждателя, так и приобретателя строений и сооружений. Однако следует иметь в виду, что использование земельного участка в таких случаях может осуществляться на собственническом и пользовательском основаниях с соблюдением его целевого назначения на момент отчуждения строений или сооружений.

При отчуждении строений и сооружений, расположенных на арендованном земельном участке, право на земельный участок приобретателя строений и сооружений определяется в соответствии с договором аренды земельного участка. Если договор аренды земельного участка не предусматривает возможности перехода права аренды от арендатора участка к приобретателю строений и сооружений, последний может урегулировать отношения по землепользованию с собственником земельного участка путем заключения с ним самостоятельного договора, в том числе договора аренды земли.

Правовым основанием перехода прав на земельный участок является договор пожизненного содержания. Переход прав на земельный участок к приобретателю дома или его части происходит и в тех случаях, когда в нем не предусмотрены условия перехода прав на земельный участок. Более того, наличие договора пожизненного содержания не требует оформления перехода прав на земельный участок отдельным договором. Безусловно, отчуждателем дома или его части, а, следовательно, и земельного участка, может быть только физическое лицо, обладающее правом собственности на них. Приобретателем в договоре пожизненного содержания согласно ст. 425 действующего ГК может быть как физическое, так и юридическое лицо.

При переходе права собственности на строение и сооружение к нескольким лицам объем прав на земельный участок каждого из них определяется пропорционально долям приобретателей в стоимости строения и сооружения. Принцип пропорционального распределения прав на земельный участок в зависимости от стоимости долей в приобретенных строениях и сооружениях не позволяет их обладателям в последующем выходить за их пределы при использовании земельного участка. Однако ч. 4 ст. 120 ЗК предусматривает возможность отклонения от пропорциональности прав на земельный участок, если это предусмотрено договором отчуждения строений и сооружений. Поэтому наличие такого договора может изменить общий принцип пропорционального перехода прав на земельный участок.

В соответствии с ч. 5 ст. 120 ЗК при переходе права собственности на строение или сооружение к гражданам или юридическим лицам, которые не могут иметь в собственности земельные участки, к ним переходит право пользования земельным участком, на котором расположено строение или сооружение. В данном случае приобретателями строений или сооружений с ограниченными правами на земельный участок могут быть как иностранные, так и отечественные граждане и юридические лица. Это зависит от допустимости такого перехода прав на земельный участок в зависимости от земельной правосубъектности самих субъектов права и особенностей правового режима земельного участка, на котором расположены приобретенные ими в собственность строения или сооружения. Приобретение прав на землю гражданами, равно как и

юридическими лицами, считается завершенным после осуществления государственной регистрации земельного участка в государственном реестре земель.

§ 2. Особенности приобретения прав на землю территориальными громадами и государством

Закрепление оснований приобретения прав на землю территориальными громадами и государством в ЗК не отличается системностью и предусмотрено в его различных нормах. Несмотря на то, что в ст. 14 Конституции предусмотрены равные возможности приобретения и реализации прав на землю гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом, предполагается, что их приобретение территориальными громадами и государством заслуживает особого правового регулирования. Поэтому закрепление основного способа приобретения ими земельных прав в главе, посвященной приобретению прав на землю гражданами и юридическими лицами, является мало оправданным. Видимо, приобретение земли территориальными громадами и государством, главным образом на праве собственности, послужило формальным поводом для его закрепления в ст. 117 ЗК, то есть в порядке, предусмотренном для юридических лиц.

При всей кажущейся простоте содержания указанной нормы, в ней закреплен важнейший способ приобретения и изменения права собственности на землю путем передачи земельных участков государственной собственности в коммунальную собственность и земельных участков коммунальной собственности — в государственную. В этой норме закреплен наиболее универсальный способ приобретения права как государственной, так и коммунальной собственности на землю. Тем не менее, сравнительный анализ содержания статей 83, 84 земельного закона и указанной нормы приводит к выводу о том, что состав земель и структура государственной земельной собственности не тождественны составу и структуре коммунальной собственности на землю.

Проблема осложнена и тем, что в соответствии с положениями ст. 142 Конституции материальной и финансовой основой местного самоуправления, в частности, является земля и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов и районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов. Принятый немного позже Закон “О местном самоуправлении в Украине” предоставил всей системе органов местного самоуправления обширные полномочия по владению, пользованию и распоряжению земельными и другими природными ресурсами.

Теперь приведенная земельно-правовая норма снова указывает на передачу земель государственной собственности в коммунальную собственность. В ее развитие п. 4 Заключительных положений

ЗК предусматривает разработку и принятие закона о разграничении земель права государственной и коммунальной собственности. В связи с тем, что государственная и коммунальная собственность согласно действующему земельному закону могут иметь место по сути на всех категориях земель существующего земельного фонда страны, принятие указанного специального закона является насущной потребностью для реализации положений ЗК. Особую актуальность эта проблема представляет для разграничения земель жилой и общественной застройки в населенных пунктах, земель промышленности и транспорта и других категорий земельных ресурсов страны.

Коммунальная форма собственности как порождение новейшей истории развития отношений собственности в нашей стране в законодательном порядке закреплялась в различных статусах. Так, в соответствии с положениями ст. 31 Закона "О собственности" она вводилась как разновидность государственной формы собственности. С принятием Конституции и Закона "О местном самоуправлении в Украине" коммунальная собственность окончательно была выделена из состава государственной собственности в отделенную самостоятельную форму собственности¹, о чем свидетельствуют многочисленные нормативно-правовые акты по разграничению объектов права государственной и коммунальной собственности, например Закон Украины от 3 марта 1998 г. "О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности"². Более того, Президентом Украины был издан специальный указ о разграничении земель государственной и коммунальной собственности. Но он не вступил в действие в связи с отклонением Верховной Радой проекта закона о разграничении земель государственной и коммунальной собственности.

Не вникая в подробности становления и функционирования коммунальной собственности в имущественных отношениях и других сферах приобретения и реализации движимых и недвижимых объектов и прав на них, приведенные обстоятельства дают достаточные основания для утверждения о том, что коммунальная земельная собственность за минувший период не была сформирована. Требования Конституции, нормы которой являются нормами прямого действия, не внесли изменений в статус коммунальной собственности на землю. Требования закона о местном самоуправлении также не повлияли на состояние коммунальной собственности на землю. Это было связано с тем, что право коммунальной земельной собственности не предусматривалось в земельном законодательстве, а потому не могло сформироваться в надлежащем виде. Только теперь земельный закон заложил правовую основу для самостоятельного развития права коммунальной собственности на

¹ См.: Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Харьков, 1998. — С. 110-114.

² Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228.

землю. Действующий ЗК закрепляет его в качестве обособленной земельной собственности, что предопределяет возможность передачи земельных ресурсов коммунальной собственности в государственную собственность и наоборот.

Содержание ст. 117 ЗК оставляет неразрешимыми некоторые вопросы относительно “передачи” земельных участков государственной собственности в коммунальную собственность. Так, согласно ч. 2 ст. 83 земельного закона земли в границах населенных пунктов, а также за их пределами, на которых расположены объекты коммунальной собственности, уже находятся в коммунальной собственности, а в ч. 4 указанной нормы предусмотрено приобретение территориальными громадами земли в коммунальную собственность посредством передачи им земель государственной собственности. В это же время земельно-правовые нормы, посвященные правовому режиму использования отдельных категорий земель, указывают на состояние нахождения земли в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад.

Известно, что право собственности является не только вещным, но и реальным правом, то есть в юридическом понимании оно возникает с момента реальной передачи определенного объекта, в данном случае конкретного земельного участка, в собственность другого лица. Это теперь непосредственно подтверждается, например, содержанием ст. 329 ГК о приобретении права собственности юридическим лицом публичного права. Особенностью приобретения земли как недвижимого объекта государственной собственности является законодательное изменение субъекта права в отношениях собственности, то есть передача государством своего объекта другим субъектам, в рассматриваемом случае — соответствующим территориальным громадам. В таких случаях сам объект передачи не перемещается, а “перемещение” или изменение происходит в субъектном составе права собственности на основании требований закона. При этом ни количественный состав, ни качественное состояние земельных площадей в государстве не изменяется, а изменяется лишь их статусная принадлежность, которая базируется на тех или иных правоотношениях собственности.

Сказанное приводит к выводу о том, что право коммунальной собственности на земли в пределах населенных пунктов в данное время возникло на основании прямого указания, закрепленного в ч. 2 ст. 83 действующего ЗК. Однако эти требования не распространяются на другие категории земель, из которых земельные участки могут передаваться в коммунальную собственность. Во-первых, для этого сам закон не предоставляет достаточных оснований, а во-вторых, их приобретение требует наличия определенных юридических фактов и передачи земельных участков в виде осуществления конкретных действий с соблюдением всех требований, предусмотренных для юридических лиц.

Принимая во внимание то, что в согласно ст. 84 ЗК в государственной собственности находятся все земли Украины, кроме зе-

мель коммунальной и частной собственности, то нет особых препятствий для передачи земельных участков коммунальной собственности в государственную собственность. Их передача в государственную собственность может быть как бесплатной, так и платной. Например, добровольный отказ от земельного участка может осуществляться в форме бесплатного возврата земли государству на тех же условиях, на которых она была передана в коммунальную собственность. В других случаях отчуждения земельного участка может иметь место возмездная передача земли коммунальным собственником государству в лице уполномоченного государственного органа, то есть на основании договора купли-продажи. Что же касается возможного применения принудительных оснований прекращения права коммунальной земельной собственности с последующей передачей земельного участка государству, то на наш взгляд, они не охватываются содержанием рассматриваемой нормы.

В соответствии со ст. 117 ЗК передача земельных участков из коммунальной в государственную или из государственной в коммунальную собственность производится в порядке, установленном для юридических лиц. Из этого следует, например, что соответствующие государственные органы, также как все другие юридические лица, обращаются с ходатайством в компетентный орган местного самоуправления, который рассматривает его в установленном законом порядке и в предусмотренные сроки, принимает соответствующее решение и осуществляет определенные действия, то есть выполняет все требования законодательства, предусмотренные для передачи конкретного земельного участка в собственность юридического лица.

Юридическим лицом в таких случаях выступает конкретный государственный орган, а субъектом — приобретателем права собственности на земельный участок признается государство, которое не является юридическим лицом. Распространение порядка приобретения земельных участков государством в порядке, установленном для юридических лиц, предусмотрено с целью унификации этого порядка и обеспечения удобства пользования им. Следует отметить, что такой порядок распространяется и на передачу земельных участков государственной собственности в коммунальную собственность. Этот порядок в целом содействует обеспечению земельного равноправия государства и территориальных громад как субъектов, приобретающих и реализующих право собственности на землю.

§ 3. Условия и порядок передачи земельных участков гражданам

Постановка вопроса о порядке передачи земельных участков гражданам обусловлена целым рядом обстоятельств. Во-первых, передача земельных участков гражданам обладает существенными особенностями. Во-вторых, в ЗК приобретение и передача земельных участков гражданам закреплены обособленно. В-третьих, появились новые способы приобретения земельных участков

гражданами, для которых предусмотрен особый порядок реализации. Это прежде всего относится к порядку бесплатной приватизации земельных участков гражданами.

В настоящее время приватизация является распространенным способом приобретения гражданами права собственности на землю. Она осуществляется путем передачи гражданам земельных участков из земель государственной и коммунальной собственности в пределах норм бесплатной приватизации. Несомненно, приватизацию земельных участков можно рассматривать в качестве основания возникновения прав на землю, способа приобретения гражданами земельных участков в собственность, условия реализации земельных прав гражданами, порядка передачи земельных участков государственной и коммунальной собственности в частную собственность граждан и т. п. Предполагается, что именно в таком значении приватизация земельных участков закреплена в действующем ЗК.

Приватизация как способ приобретения права собственности представляет собой передачу объектов права государственной собственности в частную собственность граждан. Она относится к рыночным правовым инструментам и связана с переходом украинского национального хозяйства от плановой экономической системы к рыночным основам хозяйствования. Функционирование национального хозяйства страны на рыночных основах без приватизации земли не может быть успешным и эффективным. Поэтому ст. 118 ЗК посвящена порядку бесплатной приватизации земельных участков гражданами и охватывает все категории земель земельного фонда Украины.

Несмотря на то, что приобретение земельных участков гражданами посредством их бесплатной приватизации является относительно новым явлением в нашей стране, оно получило широкое закрепление в земельном законе. Детальная регламентация условий и порядка бесплатной передачи земли раскрывает способы реализации гражданами своего конституционного права на землю и служит целям обеспечения законности в этой сфере.

В ст. 118 ЗК речь идет прежде всего о приватизации гражданами земельных участков, которые уже находятся в их пользовании. Дело в том, что за минувший период осуществления приватизации земли не все граждане приобрели право частной собственности на земельные участки, которые ранее были предоставлены им на праве пользования. После вступления ЗК в действие вместо права постоянного землепользования им предоставлено право на приватизацию указанных участков*.

* В соответствии с Законом Украины от 3 апреля 2003 г., которым внесены дополнения в п. 8 Переходных положений ЗК члены коллективных сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов и сельскохозяйственных акционерных обществ, а также пенсионеры из их числа, которые на время вступления в силу ЗК не приватизировали земельные участки путём оформления права на земельную долю (пай), имеют право на их приватизацию в порядке, установленном статьями 25, 118 ЗК. В сельскохозяйственных акционерных обществах право на земельную долю (пай) имеют только их члены, которые работают в обществе, а также пенсионеры из их числа. Законом дополнен также состав сельскохозяйственных угодий для исчисления размера земельной доли (пая).

Исходя из содержания указанной земельно-правовой нормы, охватывающей все виды землепользования граждан, можно высказать мнение о том, что она распространяется и на временное землепользование, в том числе на арендное. Но для приватизации таких земельных участков необходимо наличие определенных условий, например, они должны подлежать приватизации, необходимо согласие собственника на их приватизацию и т. п. В случае отсутствия таких условий ранее возникшие виды временного землепользования подлежат переоформлению в аренду. Таким образом, рассматриваемая норма земельного закона распространяется на все виды землепользования граждан, включая и временные. При этом сроки переоформления временных видов индивидуального землепользования в частную собственность граждан действующим ЗК не предусмотрены.

Граждане, заинтересованные в приватизации указанных земельных участков, находящихся в их пользовании, подают об этом заявление в письменной форме в соответствующую районную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию или сельский, поселковый, городской совет по местонахождению земельного участка. Необходимо отметить, что полномочия районных государственных администраций, государственных администраций городов Киева и Севастополя и сельских, поселковых и городских советов; предусмотрены не только в главах 2, 3 и других главах ЗК, но и в соответствующих разделах Закона "О местном самоуправлении в Украине", а также и Закона Украины от 9 апреля 1999 г. "О местных государственных администрациях"¹.

Рассмотрение личных заявлений граждан о приватизации соответствующих земельных участков указанными органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления осуществляется по принадлежности земель на праве собственности. В пределах установленных норм приватизация земельного участка осуществляется бесплатно, а часть участка, размеры которого превышают нормы бесплатной приватизации, может передаваться в частную собственность за плату.

ЗК в ч. 2 ст. 118 предусматривает сроки рассмотрения заявлений граждан и принятия соответствующих решений о приватизации указанных земельных участков. Органы государственной исполнительной власти и местного самоуправления принимают такие решения в месячный срок. Они принимаются на основании соответствующих технических материалов и документов, подтверждающих размер земельного участка, прилагаемых к заявлению. Такими техническими материалами могут быть схемы расположения земельного участка, план-проект размещения здания, а к прилагаемым документам следует отнести государственный акт на право постоянного землепользования, сведения о регистрации договора временного или арендного землепользования. В отдельных случаях

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20, 21. — Ст. 190.

могут быть представлены извлечения и выписки из некогда подлежавших ведению земельно-шнуровых и похозяйственных книг местных советов. Поэтому подготовка, сбор и предоставление технических материалов и необходимых документов являются обязанностью гражданина.

Государственные органы исполнительной власти непосредственно сами принимают решения о приватизации указанных земельных участков. Они являются постоянно действующими органами государственной власти, и для рассмотрения заявлений граждан и принятия решений о приватизации земельных участков в месячный срок нет временных препятствий. Органам местного самоуправления также предоставлено право непосредственного принятия таких решений. Так, в соответствии со ст. 12 ЗК к полномочиям сельских, поселковых, городских советов относится распоряжение землями территориальных громад и передача земельных участков коммунальной собственности в собственность граждан в соответствии с требованиями земельного закона. Однако они действуют в сессионном порядке и не являются постоянно действующими органами местного самоуправления, что вызывает объективные затруднения в соблюдении предусмотренного месячного срока для принятия соответствующих решений.

В связи со сложностями соблюдения указанного срока рассмотрения заявлений граждан, равно как и ходатайств юридических лиц, в ст. 3 ЗК 1990 г. прямо предусматривалась передача местными советами своих полномочий по предоставлению и изъятию земельных участков соответствующим органам государственной исполнительной власти или исполнительным органам местного самоуправления. В новом земельном законе такая норма отсутствует, кроме определения земельных полномочий районных в городах советов городскими советами на основании ст. 11 ЗК.

Однако нормы действующего земельного закона свидетельствуют о том, что в принципиальном плане опосредованная реализация местными советами своих земельных полномочий на основании делегирования принадлежащих им прав не исключается. Такое делегирование местными советами своих функций, в том числе земельных, органам государственной исполнительной власти или исполнительным органам местного самоуправления широко предусмотрено в Законе "О местном самоуправлении в Украине". При условии делегирования ими своих земельных функций соответствующие решения о приватизации земельных участков могут приниматься исполнительными органами местного самоуправления, как постоянно действующими управленческими структурами на местном уровне, и тогда указанный месячный срок принятия решений о приватизации земли гражданами может быть гарантированным.

В подобных случаях опосредованная реализация местными советами своих земельных полномочий может иметь место, когда они делегируют осуществление земельных функций своим исполни-

тельными органам одновременно относительно конкретного земельного массива, на полный срок своих полномочий или без указания срока. В таких случаях на практике решения о передаче земельных участков в частную собственность граждан, принятые исполнительными органами местного самоуправления, утверждаются на очередных сессиях соответствующих местных советов.

Несколько иной порядок приватизации земельных участков гражданами предусмотрен ч. 3 ст. 118 ЗК. Так, граждане — работники государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, а также пенсионеры из их числа, заинтересованные в бесплатном получении в собственность земельных участков, находящихся в постоянном пользовании этих предприятий, обращаются с ходатайством о приватизации этих земель соответственно в сельский, поселковый, городской совет или районную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию. Эти земли не находятся в постоянном пользовании граждан, а предоставлены в постоянное пользование государственных или коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций. Поэтому для граждан — работников государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, а также для пенсионеров из их числа, предусматривается обращение в указанные органы местного самоуправления или местные государственные администрации не с заявлением, а с ходатайством о бесплатной передаче земельных участков в их собственность.

Безусловно, ходатайство, как и заявление гражданина, содержит изъявление заинтересованности в получении земельного участка на основе права частной собственности. Тем не менее, в содержание ходатайства могут включаться сведения, которые не являются обязательными для заявления. К ним, в частности, можно отнести данные о назначении земельных угодий, из которых желательно выделение земельного участка, цель использования земли, размеры его площади, месторасположение и схематическую конфигурацию участка и т. п. Эти данные являются неизвестными по сравнению с земельным участком, уже находящимся в пользовании гражданина. Поэтому для бесплатной приватизации указанных земель требования по осуществлению организационно-правовых мероприятий являются более значимыми.

Относительно документов, предоставляемых для участия в приватизации рассматриваемых земельных участков, следует заметить, что кроме подтверждения сведений о наличии трудовых отношений с сельскохозяйственным предприятием государственной или коммунальной собственности или выхода на пенсию по определенным обстоятельствам из состава его работников, другие документы для приобретения земельного участка в частную собственность могут и не понадобиться. Необходимо подчеркнуть, что земельный закон не связывает бесплатную приватизацию указанных земельных участков с продолжительностью трудового стажа работников

или пенсионеров в сельскохозяйственном предприятии. Поэтому право на получение земельного участка в частную собственность каждым работником предприятия или пенсионером из их числа, является в высокой степени гарантированным.

Ходатайства граждан о бесплатной приватизации земельных участков, равно как и заявления, подлежат рассмотрению органами местного самоуправления или государственной исполнительной власти также в течение месячного срока. В случае принятия положительного решения соответствующий орган местного самоуправления или государственной исполнительной власти в соответствии с ч. 4 ст. 118 ЗК предоставляет разрешение на разработку проекта приватизации земель коммунального или государственного сельскохозяйственного предприятия. Следовательно, ходатайства работников этих предприятий предшествуют таким решениям и являются основанием для их принятия.

Разрешение на разработку проекта приватизации указанных земель представляет собой самостоятельное решение органа местного самоуправления или государственной исполнительной власти. Оно предоставляется сельскохозяйственному предприятию коммунальной или государственной собственности и реализуется последним самостоятельно силами своих специалистов и за счет собственных средств. Проект приватизации земель сельскохозяйственных предприятий включает в себя сведения: о целевом назначении земель и их местонахождении; о земельных площадях, подлежащих приватизации и остающихся в государственной или коммунальной собственности; об установлении их размеров по сельскохозяйственным угодьям и стоимости в условных кадастровых гектарах. Для разработки проекта важными являются также сведения о количестве работников предприятия и пенсионеров из их числа, имеющих право на приватизацию таких земель.

Подготовленный сельскохозяйственным предприятием проект земельной приватизации представляется на рассмотрение и утверждение органом местного самоуправления или государственной исполнительной власти. Согласно требованиям ч. 2 ст. 25 ЗК только эти органы имеют право на принятие решений о приватизации земельных угодий государственных или коммунальных сельскохозяйственных предприятий. Передача земли в собственность граждан — работников государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, а также пенсионеров из их числа осуществляется после утверждения проекта приватизации их земель. Такой порядок передачи земельных участков в их частную собственность предусмотрен ч. 5 ст. 118 ЗК.

Необходимо отметить, что передача земельных участков в частную собственность граждан из состава земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий может осуществляться и в случаях их ликвидации. Это вытекает из содержания ч. 3 ст. 24 ЗК, согласно которой в случае ликвидации государственного или коммунального предприятия, учреждения или организа-

ции земли, находящиеся в их постоянном пользовании, по решению соответствующего органа исполнительной власти или органа местного самоуправления переводятся в земли запаса или представляются гражданам и юридическим лицам для использования их по целевому назначению, а договоры аренды земельных участков прекращаются.

Норма аналогичного содержания закреплена и в ч. 2 ст. 30 ЗК, согласно которой земельные участки государственной и коммунальной собственности, находившиеся в пользовании ликвидируемых сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, включаются в земли запаса или передаются в собственность или пользование. Исходя из того, что указанная норма земельного закона посвящена разделу несельскохозяйственных угодий при ликвидации сельскохозяйственных предприятий, можно утверждать, что речь идет о возможности приватизации земельных участков несельскохозяйственного назначения, которыми пользовались ликвидируемые сельскохозяйственные предприятия государственной или коммунальной собственности.

§ 4. Целевое назначение использования земельных участков, передаваемых гражданам в частную собственность

Законодательное требование об использовании земель по их целевому назначению является традиционным в земельном праве, но его юридическое определение длительное время отсутствовало в земельном законодательстве. Теперь оно предусмотрено в ст. 1 Закона "О государственном контроле за использованием и охраной земель". Однако определяется оно через обратные признаки, то есть через закрепление признаков невыполнения требований, связанных с использованием земель по целевому назначению. К таким признакам относятся: неиспользование земельного участка землевладельцем или землепользователем, кроме реализации научно обоснованных проектных решений; фактическое использование земельного участка, не отвечающее его целевому назначению, установленному при его передаче в собственность или в пользование, в том числе на условиях аренды; несоблюдение режима использования земельного участка или его части в случае установления ограничений либо обременений.

Основное целевое назначение использования земельных участков, передаваемых гражданам в частную собственность, определено в ч. 6 ст. 118 ЗК. Ее содержание является достаточно сложным в связи с тем, что в ней закреплена процедура приобретения прав для шести видов использования земли гражданами на основании частной собственности, кроме того, оно усложняется условиями передачи земельных участков из разных категорий земель и для различных целей, что вызывает значительные расхождения в правовом регулировании самой передачи земли.

Согласно указанной норме граждане, заинтересованные в бесплатном получении в собственность земельного участка из земель государственной или коммунальной собственности для ведения фермерского хозяйства, ведения личного крестьянского хозяйства, ведения садоводства, строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных построек и сооружений (приусадебный участок), индивидуального дачного строительства и строительства индивидуальных гаражей в пределах норм бесплатной приватизации, подают заявление в соответствующую районную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию или сельский, поселковый, городской совет по местонахождению земельного участка. В заявлении о бесплатном получении земельного участка в частную собственность указываются желаемые размеры и цели его использования.

Приоритетным направлением современной государственной политики в реформировании земельных отношений является предоставление гражданам земельных участков из земель государственной или коммунальной собственности для ведения фермерского хозяйства с целью осуществления товарного сельскохозяйственного производства. Поэтому фермерская частная собственность на землю в новом земельном законе по-прежнему имеет преимущественное закрепление. Несмотря на то, что в Законе "О фермерском хозяйстве" фермерство отнесено к прогрессивной форме предпринимательской деятельности граждан в отрасли сельского хозяйства, десятилетний опыт внедрения фермерства в отечественное землевладение не свидетельствует о высокой результативности использования земельных ресурсов страны на основе этой организационно-правовой формы хозяйствования на земле.

Для ведения фермерских хозяйств земельные участки передаются гражданам единым массивом с расположенными на них водными источниками и лесными угодьями, приближенными к существующим дорогам, электрическим и радиотелефонным сетям, газоснабженческим и водопроводным системам и другим видам инженерной инфраструктуры. Земли лесного и водного фонда, входящие в состав сельскохозяйственных угодий, не могут передаваться в частную собственность для ведения фермерских хозяйств, за исключением небольших — до 5 гектаров участков лесов в составе угодий фермерского хозяйства и до 3 гектаров участков под замкнутыми водоемами. Фермерское хозяйство, согласно ч. 8 ст. 7 Закона "О фермерском хозяйстве" имеет право проводить облесение части земель и создавать замкнутые водоемы на земельном участке, принадлежащем хозяйству или члену хозяйства на праве частной собственности. Кроме того, в соответствии со ст. 18 этого Закона фермерское хозяйство имеет право использовать для нужд хозяйства общераспространенные полезные ископаемые (песок, глину, гравий, торф), лесные угодья, водные объекты и пресные подземные воды, находящиеся на земельном участке.

Передача земельных участков в собственность членов фермерских хозяйств в порядке приватизации осуществляется из ранее предоставленных им в пользование земельных наделов не только для ведения хозяйства с целью производства товарной сельскохозяйственной продукции, но и для их использования в целях возведения жилых домов, хозяйственных строений и сооружений. Интересная новелла закреплена в ч. 2 ст. 13 Закона "О фермерском хозяйстве", согласно которой земельные участки с расположенными на них жилыми домами, хозяйственными строениями и сооружениями фермерского хозяйства передаются бесплатно в частную собственность в счет земельной доли (пая). Но эта норма не распространяется на граждан, которые ранее приобрели право собственности на земельную долю.

Предоставление земельных участков для ведения личного крестьянского хозяйства не является абсолютно новым правовым институтом в земельном праве. Он существовал и раньше в виде землепользования для ведения личного подсобного хозяйства. В связи с утратой им подсобного значения на основе коренного реформирования и ликвидации коллективных хозяйств как преимущественных форм хозяйствования на земле новое земельное законодательство возрождает его в виде личного крестьянского хозяйства, но на новой собственнической основе прав на землю. Так, согласно ст. 33 ЗК граждане Украины могут иметь на праве собственности и арендовать земельные участки для ведения личного крестьянского хозяйства. Правовой статус такого хозяйства теперь определен Законом "О личном крестьянском хозяйстве", а основные условия и регламентация порядка бесплатной передачи земельного участка в частную собственность для его ведения закреплены в земельном законе.

Право земельной собственности крестьянского хозяйства характеризуется в основном тем, что земельный участок передается гражданам с целью его использования для выращивания продовольственной продукции для личного потребления и удовлетворения потребностей крестьянской семьи. Поэтому ведение крестьянского хозяйства не является формой предпринимательской деятельности, в отличие от фермерского хозяйства, являющегося организационно-правовой формой предпринимательской деятельности на селе с предоставлением земельных угодий для ведения товарного сельскохозяйственного производства.

Несомненно, личное крестьянское хозяйство является индивидуальным, основанным на праве частной земельной собственности. Указанный характер крестьянского хозяйства определяется самой правосубъектностью в отношениях земельной собственности, где субъектами права собственности на землю выступают лишь граждане Украины. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут пользоваться земельными участками для ведения личного крестьянского хозяйства только на условиях аренды. Руководствуясь приведенными положениями земельного закона, необходимо

подчеркнуть, что собственническая земельная правосубъектность отечественных граждан должна учитываться не только при передаче земельного участка, но и при последующих изменениях субъектов права собственности на землю для ведения личного крестьянского хозяйства.

Наряду с индивидуальной природой права собственности граждан на землю для ведения личного крестьянского хозяйства, следует обратить внимание на то, что крестьянское хозяйство имеет много схожих признаков в отношениях земельной собственности с фермерским хозяйством. В личном крестьянском хозяйстве, также как и в фермерском, может возникать общая долевая или общая совместная собственность на земельный участок между членами личного хозяйства при осуществлении ими прав на землю. Общая долевая земельная собственность в нем может иметь место между родителями и детьми, между детьми при наследовании соответствующих долей земельного участка, а общая совместная собственность — между супругами, ведущими личное крестьянское хозяйство, между совладельцами расположенного на земельном участке жилого дома, в котором проживают граждане, ведущие такое хозяйство.

На обособленную индивидуальную, общую долевую и общую совместную собственность на земельный участок для ведения личного хозяйства теперь прямо указывает ч. 3 ст. 5 Закона “О личном крестьянском хозяйстве”. Законодательное обозначение разновидностей частной земельной собственности в крестьянском хозяйстве имеет важное практическое значение, так как в реальной действительности нередки случаи судебного рассмотрения исков о разделе земельного участка между указанными участниками отношений собственности на землю в личном крестьянском хозяйстве. В частности, в случае выхода из крестьянского хозяйства каждый выходящий из его состава имеет право на выделение принадлежащего ему земельного участка в натуре (на местности).

В последние десятилетия XX столетия широкое распространение в стране приобрело использование земельных ресурсов для садоводства. В ст. 35 ЗК закреплено право граждан Украины на бесплатное получение в собственность или предоставление в аренду земельных участков для ведения индивидуального или коллективного садоводства. Земельный закон предоставляет возможность приобретения права частной собственности на землю для занятия садоводством лишь отечественным гражданам. Иностранным гражданам и лицам без гражданства могут предоставляться земельные участки для ведения индивидуального или коллективного садоводства только на условиях аренды. Это связано с тем, что земельные участки для садоводства передаются в основном из земель государственной и коммунальной собственности сельскохозяйственного назначения, на которые право частной собственности иностранных граждан и лиц без гражданства в ЗК не предусматривается.

Земельные участки бесплатно передаются гражданам в частную собственность по их личным заявлениям в предусмотренных раз-

мерах с целью использования земли для закладки многолетних плодовых насаждений, выращивания сельскохозяйственных культур, а также для возведения садовых домов и необходимых хозяйственных сооружений. Несмотря на индивидуальную земельную правосубъектность граждан на садоводческое землевладение, в их садоводческих хозяйствах также может возникать право общей земельной собственности в виде общей долевой собственности на земельный участок, например между родителями и детьми, а также общей совместной собственности на землю — между супругами. Само собой разумеется, что указанные разновидности земельной собственности не меняют природы права частной собственности граждан на садоводческую землю, но они влияют на условия и порядок осуществления ими правомочий владения, пользования и распоряжения земельным участком.

Действующее земельное законодательство предусматривает не только осуществление индивидуального садоводства гражданами, но и возможность занятия коллективным садоводством на основании права собственности на землю. В последнем случае определенная часть земельного участка может принадлежать на праве собственности юридическому лицу, созданному гражданами в форме садоводческого общества. Это прямо закреплено в ч. 4 ст. 35 ЗК, согласно которой земли общего пользования садоводческого общества являются его собственностью. К таким землям относятся земельные участки, занятые защитными полосами, дорогами, проездами, строениями, сооружениями и другими объектами общего пользования. Специфика их использования состоит в том, что права на землю реализуются не только в соответствии с требованиями земельного законодательства, но и согласно положениям устава садоводческого общества. Тем не менее особенностью нового земельного закона является то, что приватизация земельного участка гражданином — членом садоводческого общества осуществляется без согласия на то других членов этого общества. В случае приватизации гражданином садоводческого участка он может оставаться членом садоводческого общества или приобрести статус индивидуального садовода.

Приусадебное землепользование на современных землях Украины известно с древних времен и своими корнями уходит в X—XII века. В той или иной форме оно всегда существовало в виде небольшого земельного участка при усадьбе. Сохраняя определенную преемственность, ч. 6 ст. 118 ЗК предусматривает порядок получения гражданами приусадебного земельного участка в собственность. По заявлениям граждан и согласно решениям органов государственной исполнительной власти или местного самоуправления гражданам бесплатно могут предоставляться в частную собственность земельные участки для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных построек и сооружений в пределах норм бесплатной приватизации земли.

Земельные участки для указанных целей передаются, как правило, из категории земель жилой и общественной застройки. Такие

участки обладают определенными особенностями использования. Так, согласно требованиям ст. 39 ЗК использование земель жилой и общественной застройки осуществляется в соответствии с генеральным планом населенного пункта и другой градостроительной документацией, а также планом земельно-хозяйственного устройства с соблюдением государственных стандартов и норм, региональных и местных правил застройки. Поэтому их бесплатная приватизация гражданами осуществляется с соблюдением требований указанных градостроительных документов и установленных нормативов, которые конкретизируются в градостроительном законодательстве.

Несколько иначе складываются отношения права собственности относительно земельных участков, предоставляемых жилищным и жилищно-строительным кооперативам. Так, в ч. 1 ст. 41 ЗК указано, что по решению органов исполнительной власти или органов местного самоуправления земельные участки для жилищного строительства бесплатно передаются в собственность жилищно-строительным (жилищным) кооперативам в размере, устанавливаемом в соответствии с утвержденной градостроительной документацией. Таким образом, земельные участки бесплатно передаются жилищным или жилищно-строительным кооперативам как юридическим лицам, а не гражданам.

Тем не менее ст. 80 ЗК к субъектам права частной собственности на землю относит и граждан, и юридических лиц. Но кооперативная природа жилищных, жилищно-строительных и других видов кооперации граждан, равно как акционерная природа хозяйственных и иных обществ, до настоящего времени квалифицируемые действующим законодательством как организационно-правовые структуры коллективной формы собственности, не во всем соответствуют частной природе земельной собственности таких юридических лиц¹.

Наряду с этим в ч. 2 ст. 42 земельного закона предусматривается, что в случае приватизации гражданами многоквартирного жилого дома соответствующий земельный участок может передаваться бесплатно в собственность или предоставляться в пользование объединению домовладельцев. Приведенная норма обращает на себя внимание тем, что она включена в статью, которая посвящена статусу земельных участков приватизированных многоквартирных жилых домов. А в статье, специально предусматривающей статус земельных участков жилищных и жилищно-строительных кооперативов, которые по своей правовой природе изначально имеют статус, аналогичный статусу приватизированных многоквартирных домов, такая норма отсутствует. Но даже бесплатную передачу земли в собственность объединению владельцев приватизированных домов в его строго правовом понимании нель-

¹ См.: Закон Украины от 10 июля 2003 г. "О кооперации" // Урядовий кур'єр. — 2003. — 27 серпня.

зья отнести к разновидности приватизации указанных земельных участков гражданами.

Близким по своему содержанию является порядок реализации права на бесплатную приватизацию гражданами земельных участков для гаражного строительства. Такие небольшие земельные участки также приобретаются ими в частную собственность из земель жилой и общественной застройки государственной или коммунальной собственности в пределах населенных пунктов. Это не противоречит основному целевому назначению использования земель жилой и общественной застройки, так как назначение указанных земель предполагает разные виды их использования.

Бесплатная передача земельных участков для гаражного строительства, как и для жилищного строительства, предусмотрена в двух статьях ЗК. Так, в соответствии со ст. 40 земельный участок передается для целей индивидуального гаражного строительства, а согласно ст. 41 земельного закона — для строительства гаража в составе гаражно-строительного кооператива. Отличие в использовании таких земельных участков состоит в том, что в первом случае право частной собственности приобретается гражданином индивидуально на основании бесплатной передачи ему земельного участка, а во втором — земельный участок бесплатно передается гаражно-строительному кооперативу как юридическому лицу со всеми правовыми последствиями, вытекающими из этого факта.

Бесплатная передача земельных участков гражданам для соответствующих целей использования с некоторыми особенностями распространяется и на приватизацию ими земли для индивидуального дачного строительства. Однако следует отметить, что в новом земельном законе произошло изменение категории земель, из которых гражданам могут бесплатно передаваться участки земли для дачного строительства. Если ранее они предоставлялись, как правило, из земель населенных пунктов, то теперь на аналогичной по своему правовому режиму категории земель жилой и общественной застройки дачное строительство не предусмотрено. В настоящее время передача земельных участков гражданам для дачного строительства предусмотрена из выделенных в самостоятельную категорию земель рекреационного назначения, и закреплена в ст. 51 ЗК.

Конечно, новый земельный закон не имеет обратной силы и не отменяет право частной собственности на земельные участки, переданные гражданам для индивидуального дачного строительства из других категорий земель. Более того, по ранее действовавшему земельному законодательству, категории земель, из которых предоставлялись земельные участки в частную собственность, были значительно ограничены. Так, земельные участки из земель рекреационного назначения, которые выделялись для дачного строительства, не подлежали приватизации и предоставлялись только в пользование. Теперь по личному заявлению гражданина и решению соответствующего органа государственной исполнительной власти или местного самоуправления они могут приватизироваться.

Следует обратить внимание и на то, что как предшествующий, так и действующий земельный закон, предусматривают только индивидуальное дачное строительство, то есть субъектом — собственником земли может выступать только гражданин, которому бесплатно передается земельный участок в порядке его приватизации. Тем не менее действующее законодательство не препятствует последующему объединению граждан, например, в дачные кооперативы с сохранением права частной собственности на полученный дачный участок земли.

В соответствии с положениями глав 2, 3 ЗК полномочиями по передаче земельных участков в собственность граждан наделены соответствующие местные государственные администрации или сельские, поселковые и городские советы. В связи с тем, что в подобных случаях речь идет о приватизации земли, указанные органы обязаны рассматривать заявления граждан о передаче земельного участка в собственность. Заявления граждан рассматриваются вместе с техническими материалами, схемами расположения земельного участка и другими документами, которые прилагаются к заявлению.

Особенностью решения вопроса о передаче земельного участка фермерскому хозяйству является то, что органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, наряду с заявлением и приложенными документами рассматривают заключение конкурсной, а теперь — профессиональной комиссии. В соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона “О фермерском хозяйстве” заключение профессиональной комиссии по вопросам создания фермерских хозяйств о наличии у гражданина достаточного опыта работы в сельском хозяйстве или необходимой сельскохозяйственной квалификации является условием для государственной регистрации фермерского хозяйства и предоставления (передачи) гражданину в собственность либо в аренду земельного участка из земель государственной или коммунальной собственности для ведения фермерского хозяйства.

В целом приведенное требование Закона “О фермерском хозяйстве” согласуется с требованиями ЗК. Но ч. 7 ст. 118 земельного закона указывает на передачу земельного участка не гражданину, а фермерскому хозяйству. На право получения земельного участка прежде всего в собственность фермерского хозяйства как юридического лица указано и в ч. 1 ст. 31 ЗК. При этом передача земли на праве собственности фермерскому хозяйству не меняет частной природы принадлежности земельного надела.

§ 5. Разработка проектов и согласование отводов земельных участков в собственность граждан

В случае согласия соответствующих органов исполнительной власти или местного самоуправления на передачу земельного участка в собственность граждан они предоставляют разрешение на разработку проекта его отвода. Из ч. 7 ст. 118 и других положений

ЗК вытекает, что в нем сохраняется отводный порядок передачи земельных участков в собственность, распространяющийся и на осуществление бесплатной приватизации земельных участков гражданами. Это подтверждается требованиями ст. 50 Закона "О землеустройстве", согласно которым проекты землеустройства относительно отводов земельных участков составляются в случаях предоставления, передачи, изъятия (выкупа) и отчуждения земельных участков.

Разработка проекта отвода земельного участка является сложным технико-юридическим мероприятием, в связи с чем земельный закон предусматривает ее осуществление специализированными организациями, имеющими соответствующие разрешения (лицензии) на выполнение таких видов работ. Такими организациями могут быть научно-исследовательские и проектные институты, их филиалы и другие подразделения, специализирующиеся на разработке проектов отвода земельных участков. Предоставление им соответствующих разрешений и лицензирование их деятельности осуществляется в порядке, предусмотренном действующим законодательством. На наличие у таких организаций разрешения или лицензии на проектирование отвода земельных участков указывается в самом проекте. При разработке проектов отвода земли они руководствуются государственными стандартами и нормативами, а также региональными и местными правилами использования земельных участков.

Действующий ЗК предусматривает подготовку проектов отвода земельных участков за счет заказчиков проектов. Норма, аналогичная ст. 19 ЗК 1990 г. о заказе соответствующим советом проекта отвода земельного участка в собственность граждан, в действующем земельном законе отсутствует. Но в связи с постоянным дефицитом средств бюджетов местных советов на разработку проектов отвода земли гражданам они и раньше разрабатывались по заказам и за счет последних. Поэтому новый земельный закон в этом отношении не ухудшает положения граждан, заинтересованных в получении земельного участка в собственность, а отвечает реальному положению относительно заказов и оплаты стоимости соответствующих услуг.

Однако в действующем законодательстве предусмотрен несколько иной порядок оплаты услуг по проектированию отвода земли фермерским хозяйствам. Для них в соответствии с ч. 2 ст. 7 Закона "О фермерском хозяйстве" проект отвода земельного участка разрабатывается за счет Украинского государственного фонда поддержки фермерских хозяйств. Что же касается сроков подготовки проектов отвода земли, то они во всех случаях определяются соглашением между заказчиком и исполнителем проекта отвода земельного участка.

Согласование проекта отвода земли является важной стадией его подготовки, которая не сводится лишь к выполнению формальных требований закона, а имеет существенное значение для

разработки проекта и осуществления землеустройства. В ч. 9 ст. 118 ЗК предусматривается согласование проекта отвода земельного участка с органом по земельным ресурсам, органом архитектуры, природоохранными и санитарно-эпидемиологическими органами. Согласование проекта с указанными органами является обязательным, без этого проект не может быть рассмотрен. Содержание указанной нормы земельного закона изложено таким образом, что оно не оставляет возможностей для его расширительного толкования, то есть приведенный перечень государственных органов, которые обязательно согласовывают проект отвода земли, является исчерпывающим.

Но в некоторых случаях на практике возникают потребности в согласовании проекта отвода с другими государственными органами, а также со смежными предприятиями, учреждениями и организациями, являющимися соседними землевладельцами. В зависимости от категориальной принадлежности и основного целевого назначения земельного участка, который отводится, органами исполнительной власти, с которыми согласовывается землеотвод, могут быть, например, органы управления водным или лесным хозяйством.

Особой формой согласования является подготовка заключений по предоставлению или изъятию (выкупу) земельных участков, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления. Они предшествуют разработке проекта отвода земли, ибо без таких заключений нет смысла разрабатывать сам проект отвода земельного участка. Вместе с тем в целях избежания излишнего согласования проекта отвода земли в отдельных случаях земельный закон опровергает необходимость согласования передачи земельного участка в собственность гражданина.

Разработанный и согласованный проект отвода земельного участка подается на рассмотрение соответствующей местной государственной администрации или органа местного самоуправления. В соответствии с ч. 10 ст. 118 ЗК районная, Киевская или Севастопольская городская государственная администрация либо сельский, поселковый или городской совет в месячный срок рассматривает проект отвода земли и принимает решение о передаче земельного участка в собственность. Как уже отмечалось, соблюдение установленного срока рассмотрения проекта отвода земли указанными органами местных государственных администраций как постоянно действующими органами исполнительной власти не вызывает каких-либо затруднений.

Проблематичным является соблюдение месячного срока рассмотрения проекта и принятия решения о передаче земельного участка соответствующими советами как непостоянно действующими органами местного самоуправления. С целью соблюдения предписанного законом срока, местные советы делегируют указанные полномочия своим исполнительным органам там, где они со-

здаются, а на очередных сессиях утверждают рассмотренные и одобренные ими проекты отвода и передачи земельных участков в собственность граждан и созданных ими предприятий.

Рассмотрение проекта отвода и принятие решения о передаче земельного участка в собственность граждан является самостоятельной стадией процесса землеустройства. Так, в соответствии со ст. 186 ЗК проекты отвода земельных участков из земель государственной или коммунальной собственности утверждаются органами исполнительной власти или местного самоуправления, предоставляющими и изымающими земельные участки. При этом указанные органы могут как утвердить проект отвода земельного участка и принять решение о его передаче, так и отклонить проект и направить на доработку. После устранения выявленных недостатков проект отвода земельного участка подлежит повторному рассмотрению теми же органами с правом принятия соответствующего решения.

В соответствии с ч. 11 ст. 118 ЗК в случае отказа органа исполнительной власти или органа местного самоуправления в передаче земельного участка в собственность или оставления заявления без рассмотрения вопрос разрешается в судебном порядке. Таким образом, и отказ в передаче земельного участка в собственность, и оставление заявления без рассмотрения органами исполнительной власти или местного самоуправления предоставляют возможность передачи этого вопроса на рассмотрение суда.

В главе 25 ЗК, посвященной разрешению земельных споров, указывается, что органом, уполномоченным их разрешать, является прежде всего суд. Так, ч. 2 ст. 158 земельного закона предусматривает перечень земельных споров, которые разрешаются исключительно судом. Но среди них не указаны земельные споры об отказе в передаче земельного участка в собственность или оставлении заявления гражданина без рассмотрения органами исполнительной власти или местного самоуправления. В связи с этим такой спор можно считать особым на том основании, что земельный участок в юридическом смысле еще не передан в собственность, а потому нет и права на конкретно определенный объект. Строго говоря, в данном случае нет и самого земельного спора с его земельно-правовым содержанием. В подобных случаях возникает спор об основаниях оставления заявления без рассмотрения или принятия решения об отказе передачи земельного участка в собственность, то есть спор возникает в связи с деятельностью либо решениями органов исполнительной власти или местного самоуправления по обеспечению прав граждан.

Характер деятельности или бездеятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления по рассмотрению заявлений граждан и порядок принятия решений об отказе в передаче земельного участка в собственность мало чем отличается от рассмотрения и принятия решений по другим вопросам. Это является основанием для утверждения о том, что такие вопросы подлежат

судебному разбирательству в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, в частности рассмотрения жалоб граждан на решения, действия либо бездействие государственных органов или их должностных лиц в сфере управленческой деятельности. Условия и порядок рассмотрения таких дел, а также процессуальные права и обязанности сторон при их судебном разрешении, предусмотрены в соответствующих нормах Гражданского процессуального кодекса (ГПК) Украины. В связи с расширением судебного порядка разрешения земельно-правовых споров и в целях оптимального учета их особенностей следовало бы предусмотреть в новом ГПК специальный раздел, посвященный условиям и порядку рассмотрения дел, возникающих из земельных правоотношений.

§ 6. Нормы бесплатной передачи земельных участков гражданам

Для успешной реализации гражданами своих земельных прав немаловажное значение имеют нормы бесплатной передачи им земельных участков. В ст. 121 ЗК предусмотрены следующие размеры земельных участков, бесплатно передающихся гражданам из земель государственной или коммунальной собственности: для ведения фермерского хозяйства — в размере земельной доли (пая), определенной для членов сельскохозяйственных предприятий, расположенных на территории сельского, поселкового или городского совета, где находится фермерское хозяйство; для ведения личного крестьянского хозяйства — не более 2,0 гектара; для ведения садоводства — не более 0,12 гектара; для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных строений и сооружений (приусадебный участок) в селах — не более 0,25 гектара, в поселках — не более 0,15 гектара, в городах — не более 0,1 гектара; для индивидуального дачного строительства — не более 0,1 гектара; для строительства индивидуальных гаражей — не более 0,01 гектара.

Нетрудно заметить, что приведенные нормы бесплатной передачи земельных участков гражданам предусматриваются в размерах земельной доли (пая) и в предельных конкретно установленных размерах их площади. Нормирование в соответствии с размером земельной доли (пая) имеет место прежде всего при передаче земли для ведения фермерского хозяйства. Так, согласно ч. 5 ст. 7 Закона “О фермерском хозяйстве” гражданам — членам фермерских хозяйств передаются бесплатно в собственность предоставленные им в пользование земельные участки в размере земельной доли (пая) члена сельскохозяйственного предприятия, расположенного на территории соответствующего совета.

Отклонение от твердо установленного предельного размера передачи земли в частную собственность граждан предусмотрено и при передаче земельного участка для ведения личного крестьянского хозяйства в случае получения гражданами земельной доли в

натуре (на местности), а также при наследовании участка членами хозяйства в соответствии с законом. Такое нормирование бесплатной передачи земли для ведения личного крестьянского хозяйства размером земельной доли теперь закреплено и в ч. 2 ст. 5 Закона "О личном крестьянском хозяйстве".

Однако следует заметить, что если для ведения фермерского хозяйства бесплатная передача земли в размере земельной доли согласно ч. 1 ст. 121 ЗК является общим правилом, то для ведения личного крестьянского хозяйства такая передача в ч. 2 указанной статьи представлена в виде исключения из правила. Это объясняется тем, что общим размером земли, передаваемой для целей ведения личного крестьянского хозяйства, является предельная норма земельной площади размером не более двух гектаров.

Для ведения фермерского хозяйства установлена норма приватизации в размере средней земельной доли (пая), определенной для членов сельскохозяйственных предприятий, расположенных на территории сельского, поселкового или городского совета, где находится фермерское хозяйство. Если на территории сельского, поселкового или городского совета расположено несколько сельскохозяйственных предприятий, размер земельной доли (пая) определяется как средний по этим предприятиям. В случае отсутствия сельскохозяйственных предприятий на территории соответствующего совета размер земельной доли (пая) определяется как средний по району.

Приведенный способ нормирования размера земельного участка, передаваемого в частную собственность, уравнивает приватизационные возможности граждан, ведущих фермерское хозяйство, и граждан — бывших членов сельскохозяйственных предприятий. Ранее гражданам для ведения фермерского хозяйства бесплатно передавались в собственность земельные участки в размере средней земельной доли, рассчитанной в порядке, предусмотренном ст. 6 ЗК 1990 г. Она, как правило, была значительно ниже размеров земельной доли (пая) членов сельскохозяйственных предприятий, расположенных на территории одной и той же административной единицы, и рассчитывалась в порядке, предусмотренном Указом Президента Украины от 8 августа 1995 г. № 720/95 "О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям".

Необходимо отметить, что граждане, ведущие фермерское хозяйство, ранее реализовавшие свое право на бесплатное получение в собственность земельного участка в размере средней земельной доли, не имеют права на повторную приватизацию земельного участка для этих целей, а также на бесплатное увеличение ранее приватизированного участка до размеров, исчисленных в соответствии со ст. 121 действующего ЗК. Кроме того, граждане, получившие бесплатно в собственность земельные участки для ведения фермерского хозяйства в размерах земельной доли (пая), не имеют права увеличивать за их счет участки для ведения личного крестьянского

хозяйства. Это связано с тем, что в первом случае земельный участок передан для осуществления товарного сельскохозяйственного производства, а во втором — для удовлетворения личных потребностей и потребностей семьи в продовольственной продукции.

В ч. 4 ст. 13 Закона “О фермерском хозяйстве” закреплено преимущественное право отечественных граждан, которые до 1 января 2002 г. (дата введения в действие ЗК) получили в постоянное пользование или в аренду земельные участки для ведения фермерского хозяйства, на их приобретение (выкуп) в размере до 100 гектаров сельскохозяйственных угодий, в том числе 50 гектаров пашни, в собственность с рассрочкой платежа на 20 лет. Приведенную норму следует рассматривать как конкретизацию положений п. 13 Переходных положений ЗК. Но следует иметь в виду, что в ней речь идет не о бесплатной передаче участка фермерскому хозяйству, а о приобретении земли за плату. При этом часть участка земли в пределах земельной доли (пая) подлежит бесплатной передаче фермерскому хозяйству, а остальная часть в размере до 100 гектаров — выкупу с рассрочкой платежа.

Для ведения личного крестьянского хозяйства новый земельный закон предоставляет гражданам возможность бесплатного получения земельного участка в частную собственность, увеличенного до двух гектаров без каких-либо дополнительных условий. Ранее для передачи в собственность его предельно нормированный размер составлял 0,6 гектара, а с согласия областного совета — его можно было увеличить до 2,0 гектаров. Но увеличенная часть земельного участка предоставлялась не на праве собственности, а на условиях права пользования. Из этого следует, что граждане, не оформившие свои права на земельный участок, находящийся в их фактическом пользовании, а также реализовавшие свое право на бесплатную приватизацию земельного участка для ведения личного крестьянского хозяйства в меньшем размере, могут претендовать на его бесплатное получение в новом размере, предусмотренном для этой цели использования. Теперь это прямо предусмотрено Законом “О личном крестьянском хозяйстве”.

Однако в ч. 2 ст. 121 ЗК предусмотрен случай, когда возможно увеличение площади земельного участка, передаваемого бесплатно в собственность гражданина для ведения личного крестьянского хозяйства. Таким случаем является получение гражданином в натуре (на местности) земельного участка, выделенного в счет земельной доли (пая), которым он обладал на праве коллективной собственности в составе земель коллективного сельскохозяйственного предприятия, сельскохозяйственного кооператива или сельскохозяйственного акционерного общества. Такая же ситуация может иметь место в случаях, если земельная доля (пай) выделена гражданину из земель запаса или резервного фонда, либо если он был неправомерно отстранен или ошибочно пропущен при паевании земель сельскохозяйственного предприятия. Указанная норма о праве на увеличение размера бесплатно приватизируемого участка

земли в пределах земельной доли распространяется и на случаи ее наследования членами личного крестьянского хозяйства, осуществляемого не только по закону, но и по завещанию.

На практике нередки случаи, когда приватизированная земельная доля составляет менее 2,0 гектаров. Это имеет место, в частности, в малоземельных хозяйствах южных районов Одесской области. В таких случаях согласно положениям Закона "О личном крестьянском хозяйстве" граждане имеют право на увеличение норм бесплатной приватизации земли, разумеется, при наличии соответствующего земельного фонда, и доведение размера участка до 2,0 гектаров. К такому выводу приводит то обстоятельство, что норма для ведения крестьянского хозяйства в размере до 2,0 гектаров является основной.

В соответствии с п. 9 Переходных положений ЗК граждане — собственники земельных долей (паев) могут выделять земельные участки в натуре (на местности) единым массивом. Теперь это положение закреплено в ст. 7 Закона "О фермерском хозяйстве" и статьях 5, 10 Закона "О личном крестьянском хозяйстве". При этом предусматривается не выделение единого массива земельной площади, из которой передаются земельные участки гражданам в частную собственность для ведения фермерского или личного крестьянского хозяйства с целью их отграничения от земель других землесобственников и землепользователей, а единый массив земельного участка в пределах размера земельной доли.

Этот вывод косвенно подтверждается трактовкой единого земельного массива, закрепленной в ч. 4 ст. 5 Закона "О личном крестьянском хозяйстве", согласно которой членам личного крестьянского хозяйства земельные доли (паи) могут выделяться в натуре (на местности) единым массивом в общую долевую собственность членов хозяйства и в общую совместную собственность супругов. В подавляющем большинстве случаев эти требования земельного законодательства успешно реализуются на практике. Однако передача единого массива в пределах всего размера участка по нормам земельной доли в условиях динамично развивающихся отношений частной собственности на землю и предоставления права на бесплатную "доприватизацию" земельных участков для ведения личного крестьянского хозяйства в отдельных случаях является затруднительной.

Твердые размеры норм бесплатной передачи земельных участков гражданам частично воспроизводят положения статей 57, 67 ЗК 1990 г. Это относится, например, к размерам земельных наделов, передаваемых для садоводства, индивидуального дачного и гаражного строительства. В этом заключается преемственность положений ранее действующего земельного законодательства, которым обеспечивается стабильность земельных прав граждан. Вместе с тем для строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек в поселках при передаче земли на праве собственности гражданам теперь предусмотрена единая норма размера

приусадебного участка. Указание же на ранее установленный размер — не более 0,25 гектара, который передавался членам коллективных сельскохозяйственных предприятий и работникам совхозов из их земель, по известной причине отсутствует. Но из этого не следует, что граждане утратили право на ранее предоставленные им земельные участки в указанных размерах.

В новом земельном законе нет и правовой нормы, подобной ч. 7 ст. 57 ранее действовавшего ЗК, согласно которой гражданам, имевшим в собственности участки земли, например, для дачного строительства, земельные участки для садоводства не предоставлялись. Поэтому в настоящее время несколько иначе может осуществляться бесплатная передача земельных участков гражданам для занятия садоводством и для индивидуального дачного строительства. На основании разного целевого назначения указанных земельных участков и различного направления их использования может иметь место бесплатная передача гражданам нескольких земельных участков в пределах их размеров для соответствующей цели использования. Этот вывод следует из того, что в земельном законе нет ограничений на количество земельных участков, а устанавливаются лишь их предельные размеры.

Таким образом, приведенные нормы бесплатной передачи земли гражданам на праве собственности распространяются как на случаи приватизации ими ранее предоставленных в пользование земельных наделов, так и на случаи бесплатной передачи земельных участков в порядке отвода. Поэтому нормы бесплатной передачи земли в собственность гражданам не зависят от наличия у них права пользования земельными участками и от правовых оснований обладания ими. При этом первичное наделение граждан земельными участками может осуществляться как за счет свободных, то есть ранее не предоставленных земель государственной и коммунальной собственности, так и за счет земель резервного фонда, то есть изъятых у других собственников и пользователей в установленном порядке.

§ 7. Условия и порядок предоставления земельных участков юридическим лицам в постоянное пользование и в аренду

Земли государственной и коммунальной собственности являются не только объектами приватизации и передачи гражданам в частную собственность, но и объектами использования для самых разнообразных целей и видов хозяйственной деятельности. Их непосредственное использование самими собственниками в лице государства и территориальных громад незначительно. Поэтому они создают свои предприятия, учреждения и организации, которые в качестве юридических лиц осуществляют использование конкретных земельных участков. Безусловно, как собственники земли они

заинтересованы не только в эффективности использования земельных ресурсов, но и в стабильности прав землепользователей. Этим объясняется правовая природа постоянного землепользования юридических лиц государственной и коммунальной собственности.

Предоставление земель государственной и коммунальной собственности в постоянное пользование юридических лиц осложнено тем, что сами собственники в силу своей специфической правосубъектности в земельных отношениях не могут непосредственно осуществлять предоставление земельных участков и наделяют для этого определенными полномочиями свои органы. Поэтому в ст. 122 ЗК предусмотрено разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов исполнительной власти по предоставлению земельных участков юридическим лицам в постоянное пользование. При этом земельный закон исходит из сочетания территориального фактора расположения земельного участка и условий его принадлежности на праве коммунальной или государственной собственности.

Указанный подход нашел свое отражение в п. 12 Переходных положений ЗК, в соответствии с которым до разграничения земель государственной и коммунальной собственности полномочия по распоряжению землями в пределах населенных пунктов осуществляют соответствующие сельские, поселковые и городские советы, а за пределами населенных пунктов — соответствующие органы исполнительной власти. Действующий земельный закон наделяет каждый компетентный орган исполнительной власти и местного самоуправления единым кругом полномочий в области предоставления земельных участков, их изъятия и изменения целевого назначения, не допуская смешения их функций.

В соответствии с ч. 1 ст. 122 ЗК сельские, поселковые и городские советы предоставляют земельные участки в постоянное пользование юридическим лицам из земель коммунальной собственности соответствующих территориальных громад для всех нужд. Такие земельные участки предоставляются ими из земель, расположенных в пределах территорий населенных пунктов, а также из земель, находящихся за пределами указанных населенных пунктов, на которых размещены объекты их коммунальной собственности. Если такое предоставление связано с необходимостью предварительного изъятия или изменения целевого назначения особо ценных земель, находящихся в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, этот вопрос подлежит согласованию с Верховной Радой Украины по представлению Верховного Совета Автономной Республики Крым, областных, Киевского и Севастопольского городских советов.

Районные и областные советы также обладают полномочиями по предоставлению земельных участков в постоянное пользование юридическим лицам, причем для всех нужд. Согласно ч. 2 ст. 122 земельного закона такие участки предоставляются из земель общей собственности территориальных громад в пределах района

или области. Но, как уже отмечалось, их общая собственность является весьма сомнительной исходя из конституционных положений их земельной правосубъектности и субъектного состава участников. Это вовсе не означает, что районные и областные территориальные громады не обладают правом коммунальной земельной собственности. От их имени соответствующие советы предоставляют земельные участки в постоянное пользование юридическим лицам. Таковыми являются в частности земельные участки, на которых расположены их объекты коммунальной собственности, возникшие в силу их разграничения между территориальными громадами различных уровней.

Формально территориальные громады районов являются собственниками земель, находящихся за пределами населенных пунктов, кроме земель частной и государственной собственности. Областные территориальные громады, кроме земель, занимаемых их объектами коммунальной собственности, обладают правом собственности на земельные ресурсы, переданные им государством в результате частично осуществляемого разграничения земель государственной и коммунальной собственности. Необходимость в предоставлении земельных участков коммунальной собственности в постоянное пользование юридических лиц обычно возникает в связи с их использованием под объектами недвижимости, для осуществления промышленного и дорожного строительства, обустройства и эксплуатации таких объектов, возведения энергетических объектов и проведения различных коммуникаций и т. п.

В соответствии с ч. 3 ст. 122 ЗК районные государственные администрации на их территориях предоставляют земельные участки из земель государственной собственности в постоянное пользование юридическим лицам в пределах сел, поселков и городов районного значения для всех нужд и за пределами населенных пунктов для сельскохозяйственного использования, для ведения лесного и водного хозяйства (кроме случаев когда распорядительные полномочия в отношении таких земель в соответствии со статьями 149, 150 ЗК предоставлены Кабинету Министров Украины), для строительства объектов, связанных с обслуживанием жителей территориальной громады района (например, школ, больниц, учреждений культуры, предприятий торговли и т. п.).

Областные государственные администрации согласно ч. 4 ст. 122 ЗК предоставляют земельные участки на их территории из земель государственной собственности в постоянное пользование юридическим лицам в пределах городов областного значения и за пределами населенных пунктов для всех нужд, кроме случаев их предоставления для сельскохозяйственного использования, ведения лесного и водного хозяйства, строительства объектов, связанных с обслуживанием жителей территориальных громад районов области, а также случаев, когда распорядительные полномочия в отношении указанных земель закреплены за Кабинетом Министров Украины. Однако в связи с неразграниченностью земель государственной и

коммунальной собственности в пределах границ городов областного значения полномочия по предоставлению земельных участков в постоянное пользование юридических лиц осуществляют их городские советы.

Полномочия Киевской и Севастопольской городской государственной администрации по предоставлению земельных участков в пользование предусмотрены в ч. 5 ст. 122 ЗК. Они предоставляют земельные участки из земель государственной собственности в постоянное пользование юридическим лицам в границах их территорий для всех нужд, кроме случаев, когда распорядительные полномочия в отношении земель государственной собственности отнесены к ведению Кабинета Министров Украины.

Совет министров Автономной Республики Крым предоставляет земельные участки из земель государственной собственности в постоянное пользование юридических лиц в границах городов республиканского (Автономной Республики Крым) значения и за их пределами для всех нужд. Исключения согласно ч. 6 ст. 122 ЗК составляют случаи их предоставления для сельскохозяйственного использования, ведения лесного и водного хозяйства и строительства объектов, связанных с обслуживанием жителей территориальных громад отдельных районов Автономной Республики Крым, а также случаи, когда распорядительные полномочия в отношении соответствующих земель государственной собственности осуществляются Кабинетом Министров Украины.

Земельный закон определяет полномочия Кабинета Министров Украины по предоставлению земельных участков государственной собственности в постоянное пользование юридических лиц, исходя из особой экономической, экологической и иной ценности земель. В соответствии со статьями 149, 150 ЗК, на которые отсылает ч. 7 ст. 122 земельного закона, такими землями являются пашня, многолетние насаждения для несельскохозяйственных нужд, участки леса первой группы площадью свыше 10 гектаров, а также земельные участки природоохранного, оздоровительного и рекреационного назначения, кроме случаев, когда полномочиями по их предоставлению и изъятию наделены районные, областные Советы, а также городские советы городов Киева и Севастополя, соответствующие государственные администрации и Совет министров Автономной Республики Крым.

Предоставление земельных участков государственной и коммунальной собственности в постоянное пользование юридических лиц осуществляется в определенном законом порядке. В ст. 123 ЗК предусмотрены общие условия предоставления земельных участков юридическим лицам в постоянное пользование для любых целей в порядке отвода, являющемся традиционным в земельном законодательстве. Вместе с тем требования указанной нормы тесно связаны с другими нормами земельного закона, предусматривающими целый ряд особенностей по реализации отводного порядка предоставления земли в пользование юридических лиц, в частности

проведения необходимых согласований, изменения основного целевого назначения земельного участка и т. п.

Как уже отмечалось, правовым основанием предоставления земельных участков юридическим лицам в постоянное пользование являются решения соответствующих органов исполнительной власти или местного самоуправления. Это прямо предусмотрено в ч. 1 ст. 123 ЗК и по сути исключает возможность договорного регулирования отношений постоянного пользования между землепользователем и органом, предоставляющим землю. Все права и обязанности по осуществлению постоянного пользования землями возникают, изменяются и прекращаются у землепользователей в соответствии с требованиями закона.

Из этого следует важная особенность постоянного землепользования, заключающаяся в необходимости разработки проекта отвода земельного участка независимо от определенности или неопределенности его границ, сохранения основного целевого назначения и иных фактических обстоятельств. Специализированная землеустроительная организация, получив поручение на разработку проекта отвода земли, заключает с заказчиком договор, в котором определяются порядок, стоимость, сроки и другие условия разработки проекта отвода земли.

В ч. 2 ст. 123 ЗК предусматривается, что условия и сроки разработки проекта отвода земельных участков определяются договором, заключенным между заказчиком и исполнителем этих работ в соответствии с типовым договором. Форма типового договора, нормативы и сроки разработки проекта отвода определяются Кабинетом Министров Украины. Оплата стоимости подготовки проекта отвода земельного участка регламентируется размерами оплаты земельно-кадастровых работ и услуг, утвержденными приказом Государственного комитета Украины по земельным ресурсам, Министерства финансов Украины и Министерства экономики Украины от 15 июня 2001 г. № 97/298/124¹.

В ч. 3 ст. 123 ЗК определена форма выражения волеизъявления юридического лица, заинтересованного в получении земли в постоянное пользование из земель государственной или коммунальной собственности. Для получения земельного участка в постоянное пользование из земель государственной собственности такое волеизъявление должно оформляться в виде ходатайства в соответствующую районную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию, а из земель коммунальной собственности — в сельский, поселковый или городской совет.

К ходатайству об отводе земельного участка в постоянное пользование, заинтересованное лицо обязано приложить соответствующие документы, обосновывающие размер, целевое назначение и месторасположение участка, а также другие материалы, предусмотренные ст. 151 ЗК. В случаях, когда предоставление земельного

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — С. 172.

участка вызвано необходимостью эксплуатации существующих строений или сооружений, принадлежащих заявителю, такими документами могут быть технический паспорт строения или сооружения, проектная документация на данный объект, план детальной планировки микрорайона или квартала, выкопировка из генерального плана населенного пункта, технические обоснования и другие материалы. Если предоставление земельного участка необходимо для осуществления нового строительства, к ходатайству должны прилагаться материалы согласования места размещения объекта строительства, проектная документация на него и другие материалы, подтверждающие соответствие предполагаемого строительства планировочным решениям.

Ходатайство об отводе земельного участка в постоянное пользование соответствующая государственная администрация или сельский, поселковый, городской совет рассматривает в месячный срок и по результатам его рассмотрения принимает обоснованное решение о даче согласия на разработку проекта отвода земельного участка или об отказе в даче такого согласия. Согласие органа исполнительной власти или органа местного самоуправления на разработку проекта отвода земли является основанием для поручения землеустроительной организации его разработки и заключения соответствующего договора между землеустроительной организацией и заказчиком проекта отвода.

Земельный закон в ч. 6 ст. 123 предусматривает порядок согласования и утверждения проектов отводов земельных участков юридическим лицам. Порядок согласования разработанного землеустроительной организацией проекта отвода включает в себя согласие с ним самого землепользователя, а также получение положительных заключений органа по земельным ресурсам, природоохранного и санитарно-эпидемиологического органов, органов архитектуры и охраны культурного наследия.

Согласованный указанными органами проект отвода земли для объектов, подлежащих экспертизе, направляется на государственную землеустроительную экспертизу, которая проверяет соответствие проектной документации требованиям земельного законодательства и нормативно-техническим требованиям. Порядок проведения государственной землеустроительной экспертизы установлен Положением об осуществлении государственной землеустроительной экспертизы, утвержденным приказом Госкомзема Украины от 11 марта 1997 г. № 239¹. После получения положительного экспертного заключения проект отвода подается в соответствующий сельский, поселковый, городской совет или государственную администрацию, которые в пределах своих полномочий рассматривают его в месячный срок и принимают решение о предоставлении земельного участка.

В целях максимального учета прав и законных интересов территориальных громад сел, поселков, городов, районов и областей, а

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 20. — С. 184.

также интересов районных органов исполнительной власти по месту расположения земельных участков законодатель предусмотрел обязательное предоставление ими своих заключений о возможности отвода земли, если он отнесен к компетенции областных государственных администраций, Совета министров Автономной Республики Крым или Кабинета Министров Украины.

Учитывая особую ценность отдельных категорий земель, предоставление которых отнесено к компетенции Кабинета Министров Украины, закон установил специальный порядок предварительного рассмотрения землеотводной документации, предшествующий принятию им решения о предоставлении участка земли в постоянное пользование. Этот порядок включает в себя предоставление Советом министров Автономной Республики Крым, областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями своих заключений по проекту отвода земельного участка центральному органу исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов, который рассматривает проект отвода и в месячный срок направляет его в Кабинет Министров Украины для принятия решения об отводе земельного участка.

Согласно ч. 9 ст. 123 ЗК отказ органов местного самоуправления или органов исполнительной власти в предоставлении земельного участка в пользование или оставление ходатайства без рассмотрения в установленный срок может быть обжаловано в судебном порядке. Решение об отказе в предоставлении земельного участка в пользование должно содержать мотивированные пояснения со ссылкой на соответствующие нормативно-правовые акты, утвержденную градостроительную документацию и документацию по землеустройству. Наряду с решением органа местного самоуправления или исполнительной власти об отказе в предоставлении земельного участка могут иметь место отрицательные заключения органов согласования проекта отвода, послужившие причиной для принятия отрицательного решения, либо незаконные действия или бездействие должностных лиц, которые также могут быть обжалованы в судебном порядке.

Существенно иной порядок предусмотрен для предоставления земельных участков в арендное пользование. Это объясняется тем, что использование земли на условиях аренды является видом временного землепользования. Но несмотря на то, что ст. 124 ЗК консолидирует условия и порядок предоставления в арендное пользование как земель государственной и коммунальной собственности, так и земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, условия и порядок предоставления указанных земель в аренду отличаются. Такие различия аренды государственных и коммунальных земель от аренды земельных участков частной собственности граждан и юридических лиц, предопределяются субъектной принадлежностью земельных участков на праве собственности, целевым назначением их использования и т. п.

Правовым основанием заключения договора аренды и приобретения права на временное пользование земельным участком, находящимся в государственной или коммунальной собственности, является решение собственника (арендодателя) в лице соответствующих органов исполнительной власти или местного самоуправления. Физическое или юридическое лицо, желающее получить земельный участок в аренду из земель государственной или коммунальной собственности, подает в соответствующий орган исполнительной власти или местного самоуправления заявление или ходатайство. В случае согласия арендодателя предоставить участок в аренду стороны заключают договор, в котором закрепляют все условия аренды земли.

Предусматривая порядок предоставления в аренду земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, земельный закон не ограничивает волеизъявление сторон по заключению договора аренды земли какими-либо условиями, выходящими за пределы норм Закона "Об аренде земли". Вместе с тем ч. 2 ст. 124 ЗК определяет форму правового регулирования отношений арендного землепользования, каковой является договор аренды земли. Это означает, что никаким другим договором отношения арендного землепользования регулироваться не могут. В договоре аренды земли, заключаемом между арендодателем и арендатором с соблюдением требований Закона "Об аренде земли", определяются все существенные условия, связанные с передачей, использованием и возвратом земельного участка, а также иные условия, отвечающие интересам сторон договора и не противоречащие закону. Но следует иметь в виду, что в отдельных случаях положения закона, в частности Закона "Об аренде земли", могут конкретизироваться в других законодательных актах. Так, согласно ч. 2 ст. 16 Закона "О фермерском хозяйстве" строительство жилых домов, хозяйственных строений и сооружений на арендованном земельном участке фермерское хозяйство — арендатор согласовывает с арендодателем.

В соответствии с ч. 3 ст. 124 ЗК предоставление земельных участков в аренду гражданам и юридическим лицам с изменением их целевого назначения и из земель запаса* под застройку осуществляется по проектам отвода. Из этого следует, что в таких случаях порядок предоставления земельных участков в аренду ничем не отличается от выше изложенного порядка передачи их в собственность либо предоставления в постоянное пользование, осуществляемых в отводном порядке. Приведенная норма в равной степени распространяется на порядок предоставления в аренду земельных участков из земель как государственной и коммунальной, так и частной собственности.

* Следует обратить внимание на то, что в действующем земельном законе земли запаса не выделяются в качестве самостоятельной категории земель в составе земельного фонда страны. Согласно ч. 2 ст. 19 ЗК земельные участки каждой категории земель, не предоставленные в собственность или пользование граждан либо юридических лиц, могут находиться в запасе.

Рассматриваемая земельно-правовая норма предусматривает необходимость разработки проекта отвода земельных участков, предоставляемых в аренду, в двух случаях: в случае изменения целевого назначения земельного участка и в случае предоставления в аренду земельного участка из земель запаса для осуществления строительства. Но законодательное требование по разработке проектов отвода земли в указанных случаях означает распространение на порядок предоставления земельного участка в аренду всех требований по разработке соответствующей технической документации, проверки соответствия планируемой застройки планировочным решениям и иным стандартам и документам, осуществления необходимых согласований о возможности использования арендуемого земельного участка в соответствии с изменяемым целевым назначением и т. п.

Предоставление земельного участка в аренду без изменения его целевого назначения и не для целей застройки осуществляется без разработки и утверждения проекта его отвода. Для этого достаточными являются решение собственника земельного участка или уполномоченного им лица и заключение договора аренды земли, так как во всех таких случаях границы земельного участка и правовой режим его использования являются определенными. Практически это означает, что если земельный участок ранее отводился, то он имеет вынесенные в натуру границы, которые не менялись, а по отводам последних лет им присвоен и кадастровый номер.

§ 8. Возникновение и удостоверение прав на земельный участок

Момент возникновения прав на землю представляет несомненное практическое значение для их реализации. Это относится прежде всего к приобретению права собственности на землю и права постоянного пользования земельным участком, являющихся неограниченными по времени осуществления, но все же наделенными моментом возникновения во времени. В соответствии с ч. 1 ст. 125 ЗК право собственности и право постоянного пользования на земельный участок возникает после получения его собственником или пользователем документа, удостоверяющего право собственности или право постоянного пользования земельным участком, и его государственной регистрации.

Приведенная земельно-правовая норма равнозначно обозначает момент возникновения указанных бессрочных прав на землю. При этом она, в отличие от аналогичной нормы ранее действовавшего закона, не связывает возникновение этих земельных прав с осуществлением землеустроительными организациями действий, направленных на установление границ земельного участка в натуре. Следовательно, действующий земельный закон не придает самостоятельного правоустанавливающего значения таким действиям, являющимся по своей сути организационно-техническими мероприятиями.

Критерий определения момента возникновения временного землепользования на условиях аренды также предусматривается законом. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 125 ЗК право на аренду земельного участка возникает после заключения договора аренды и его государственной регистрации. Из этого следует, что юридическим фактом, порождающим возникновение права на аренду земельного участка является надлежащим образом заключенный и зарегистрированный договор аренды земли. Поэтому административный акт в виде решения органа исполнительной власти или местного самоуправления о предоставлении в аренду земельного участка, государственной или коммунальной собственности, обязательство частного собственника земли предоставить его в аренду определенному лицу, решение суда, обязывающее заключить договор аренды земли, и другие решения сами по себе не порождают арендных отношений, а являются лишь необходимыми предпосылками возникновения права на аренду земельного участка.

Необходимыми условиями допуска земельного участка к использованию являются установление его границ в натуре (на местности), получение документа, удостоверяющего право на конкретный участок земли, и государственная регистрация этого документа. Приступить к использованию земельного участка без соблюдения указанных требований, предусмотренных в ч. 3 ст. 125 ЗК, запрещается.

Отказ или уклонение владельца земельного участка от установления границ используемого участка в натуре (на местности), получения документа, удостоверяющего право на него, либо от его государственной регистрации не освобождает от внесения платы за фактически используемый земельный участок. Это непосредственно следует из положений Закона "О плате за землю". Кроме того, такие действия являются правонарушениями, предусмотренными ст. 211 ЗК, влекущими за собой привлечение виновных лиц к юридической ответственности в соответствии с нормами Кодекса Украины об административных правонарушениях (КоАП) и других актов законодательства.

Немаловажное значение действующее законодательство и современная практика использования земельных ресурсов страны придают удостоверению прав на землю. В соответствии с ч. 1 ст. 126 ЗК право собственности на земельный участок и право постоянного пользования земельным участком удостоверяется государственными актами. Приведенная норма отличается от аналогичных положений предшествующего земельного закона, предоставлявших полномочия по выдаче и регистрации государственных актов сельским, поселковым, городским и районным советам¹.

¹ Действующий ЗК и принятые на его основе подзаконные акты рассматривают регистрацию прав на землю в качестве составной части государственного земельного кадастра и закрепляют полномочия по его ведению за органами государственной власти по вопросам земельных ресурсов. См., например: Указ Президента Украины "О мерах по созданию единой системы государственной регистрации земельных участков, недвижимого имущества и прав на них в составе государственного земельного кадастра". Временный порядок ведения государственного реестра земель.

До принятия нового земельного закона формы государственных актов были утверждены постановлением Верховной Рады Украины от 13 марта 1992 г. "О формах государственных актов на право собственности на землю и право постоянного пользования землей"¹ и постановлением Кабинета Министров Украины от 24 марта 1999 г. № 440 "О порядке подачи заявления (ходатайства) о продаже земельных участков несельскохозяйственного назначения и форме государственного акта на право собственности на землю"². В связи с тем, что утверждение форм государственных актов на землю отнесено к компетенции Кабинета Министров Украины, его постановлением от 2 апреля 2002 г. № 449 "Об утверждении форм государственного акта на право собственности на земельный участок и государственного акта на право постоянного пользования земельным участком"³, утверждены новые формы государственных актов, выдаваемые в настоящее время.

Новая форма государственного акта о праве собственности на земельный участок от его ранее установленных форм отличается своей универсальностью, рассчитанной на удостоверение прав как граждан, так и юридических лиц, а также на удостоверение права общей собственности нескольких субъектов права на земельный участок. Неотъемлемой составной частью новой формы государственного акта является список сособственников земельного участка. При этом сам государственный акт выдается не каждому из них, а лишь одному из сособственников, который уполномочен на его получение. Однако следует подчеркнуть, что государственные акты, выданные до вступления в силу указанного постановления Кабинета Министров Украины, сохраняют свою силу и подлежат замене лишь в случае обращения владельцев земельных участков об их замене.

Согласно ч. 2 ст. 126 ЗК право на аренду земли оформляется договором, который регистрируется в соответствии с законом. Из всего множества договоров, предусматривающих переход прав на земельные участки, только надлежаще оформленный и зарегистрированный договор аренды земли не требует получения землепользователем отдельного документа, удостоверяющего его право на земельный участок.

Кроме этого, договор аренды земли, наряду с признаками, сближающими его с другими договорами, может выступать в качестве правового основания для выдачи правоустанавливающего документа, удостоверяющего право на земельный участок. Таким образом, договор аренды земли, с одной стороны, упрощает процедуру оформления арендных отношений между арендодателем и арендатором земельного участка, а с другой — является документом, га-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 356.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 12. — С. 91.

³ Там же. — 2002. — № 14. — С. 221.

рантирующим выдачу государственного акта на постоянное пользование земельными участками государственной или коммунальной собственности.

Следует обратить внимание и на то, что приведенная норма ЗК требует регистрации договора аренды земли в соответствии с законом. Но, как уже отмечалось, специальный закон об условиях и порядке регистрации договоров аренды в настоящее время не принят. Поэтому их регистрация осуществляется в соответствии с Порядком государственной регистрации договоров аренды земли.

ПРИОБРЕТЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НА ОСНОВАНИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ИХ ПРОДАЖА НА КОНКУРЕНТНЫХ НАЧАЛАХ

§ 1. Правовые основы гражданско-правового оборота земли

Принцип исключительной государственной собственности на землю, существовавший в советский период, не допускал отчуждения земельных участков. Земля была исключена из гражданского оборота и не могла быть предметом гражданско-правовых соглашений. Не допускались какие-либо сделки с земельными участками даже в случаях, когда они были застроены жилыми домами, дачными строениями или хозяйственными сооружениями. Если строения и сооружения переходили к другим лицам, то это не приводило к смене собственника земли, в качестве которого всегда выступало государство.

Независимое украинское государство отказалось от статуса единого и единственного собственника земли в пределах границ своей территории. Переход экономики страны на рыночные отношения привел к радикальным изменениям в сфере отношений собственности на землю, установлению разных ее форм и предоставления права самим решать вопросы относительно распоряжения земельными участками. В настоящее время законодательно закреплено право собственников земли на самостоятельное ведение хозяйства на ней, в том числе право на предоставление земельных участков в аренду или в залог, передачи их в хозяйственные формирования или отчуждения посредством заключения гражданско-правовых соглашений.

Развитие и совершенствование рыночных механизмов в земельных отношениях связано с введением частной собственности на землю, с целью обеспечения равного доступа на земельный рынок всех заинтересованных субъектов права. Без этого невозможно становление рыночной экономики, поскольку земля является средством производства и пространственным базисом, производственным ресурсом и местом размещения любых видов деятельности. В рыночных условиях происходят постоянные изменения в отношениях земельной собственности. Одни собственники расширяют свои земельные наделы, другие — реализуют права собственника земли с целью получения нормального дохода при их продаже. Таким образом, происходит непрерывное перераспределение земли, обеспечивающее ее более эффективное использование. Эти изменения в составе собственников земельных участков осуществляют-

ся главным образом посредством важнейшего рыночного средства, каковым является купля-продажа.

Возвращение земельных участков в товарное обращение в результате реформирования отношений собственности на землю направлено на постепенное и последовательное формирование рынка земли. Его формирование предусмотрено действующим законодательством. Так, согласно ст. 24 Закона “О плате за землю” денежная оценка земли применяется для экономического регулирования земельных отношений при заключении гражданско-правовых соглашений, предусмотренных законодательством Украины. Право на отчуждение земельных участков предусмотрено ГК и ЗК. Согласно Заключительным положениям ЗК предполагается разработка и принятие специального закона о рынке земли.

В литературе земельный рынок определяется как часть земельного оборота, при котором установление, изменение и прекращение прав на земельный участок осуществляются вследствие юридически оформленного договора и опосредствовано денежным или натуральным платежом. Глава 20 ЗК охватывает такие виды гражданско-правовых договоров, как купля-продажа, мена и дарение земельных участков, сдача земельного участка в аренду, залог земельного участка для получения кредита и т. п.

В правовой литературе высказано мнение и о том, что к гражданско-правовым соглашениям относится также компенсация при выкупе земельных участков для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости¹. Это мнение является спорным, так как трудно признать соглашением выкуп земельного участка для общественных нужд, а тем более принудительное отчуждение земельного участка по мотивам общественной необходимости. Кроме этого, в тех или иных видах и размерах такая компенсация предусматривалась и законодательством предшествующего периода, когда земельные участки были исключены из обращения, а понятие “рынок земли” вовсе было исключено из законодательного лексикона.

Рынок земли в настоящее время является гарантией реализации конституционных прав граждан и юридических лиц: правом на приобретение земельных участков в частную собственность; правом свободного владения, пользования и распоряжения землей, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и интересов других лиц; важным инструментом современной земельной реформы; неотъемлемым условием и средством осуществления экономических реформ в целом². При этом обязательным признаком земельного рынка является его законодательное регулирование. Различные рассуждения о “свободном” рынке земли являются по меньшей мере необоснованными и ничем не оправданными.

¹ См.: Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Развитие рынка земли: правовой аспект // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 50.

² См.: Третяк А. М. Розвиток ринку землі в Україні // Землевпорядний вісник. — 2000. — № 1. — С. 9.

При характеристике земельного рынка целесообразно провести его классификацию, которая может осуществляться по самым различным основаниям: по категориям земель может функционировать рынок сельскохозяйственных земель, земель жилой и общественной застройки, а также других категорий земель; по территориальному охвату — местный и городской, региональный и национальный рынок земли; по принадлежности на праве собственности — рынок государственных и коммунальных земель, рынок частных земельных участков граждан и юридических лиц; по типу рынка — организованный (аукцион, конкурс) или неорганизованный (основанный на купле-продаже среди индивидуальных продавцов и покупателей земельных участков); по последовательности заключения гражданско-правовых соглашений — первичный или вторичный рынок земли; по размерам участков — рынок крупных массивов земель и небольших земельных участков¹.

В свою очередь, земельный оборот может быть рыночным (экономическим) и вне рыночным (административным). При рыночном обороте земли применяются экономические механизмы товарно-денежных отношений, в которых земельные участки выступают в вещно-товарном качестве, хотя и в качестве вещей и товаров особого рода². Таким образом, в рыночном обороте конкретные земельные участки становятся предметом гражданско-правовых соглашений. При вне рыночном обороте земли имеет место распределение и перераспределение земель посредством административных методов и процедур. Объектами распределительных отношений здесь выступают соответствующие категории земель страны, находящиеся в государственной или коммунальной собственности.

Земельный оборот предполагает государственное регулирование, предусмотренное в законодательном порядке и воплощенное в специальный правовой механизм его функционирования. Это означает, что государство устанавливает пределы свободного обращения земельных участников в процессе их перехода от одних субъектов права к другим. Основными целями государственного регулирования земельного оборота являются обеспечение рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между участниками рынка, отраслями экономики и социальной сферы в соответствии с частными и публичными интересами, охрана и защита прав участников рыночного земельного оборота от безосновательного государственного вмешательства в земельные правоотношения, а также предотвращение негативных социально-экономических и экологических последствий реализации соглашений относительно земельных участков.

Наиболее часто встречающимися негативными последствиями земельного обращения в странах с рыночной экономикой являют-

¹ См.: Горемыкин В., Бучулов Э. Экономика недвижимости: Учебн. — М., 1999. — С. 124.

² См.: Шульга М. В. Нові підходи до розуміння права власності на землю // Правова держава Україна: Проблеми та перспективи розвитку. — Харків, 1995. — С. 215.

ся: создание крупных землевладений или латифундий; концентрация большого количества земельных участков, заложенных в ипотечные банки; спекуляция земельными участками; частые изменения целевого назначения земельных участков сельскохозяйственного назначения; распродажа земельных участков сельскохозяйственного назначения по низким ценам¹. Такие последствия становятся возможными в условиях отсутствия эффективного государственного контроля за операциями с земельными участками и другими недвижимыми объектами, связанными с землей. Но мировому опыту функционирования земельного рынка известны механизмы предотвращения негативных последствий земельного обращения и минимизации негативного влияния на экономическое развитие посредством использования специальных методов государственного вмешательства в земельно-рыночные отношения.

Наиболее эффективным регулятором земельного рынка является формирование системы специализированных земельно-ипотечных банков. Обоснованность и целесообразность их создания в нашей стране признаны давно, и не только в научных разработках², но и в нормативно-правовых актах³. На необходимость первоочередной разработки законопроекта о государственном земельном (ипотечном) банке указывается в Заключительных положениях ЗК.

Важная роль в регулировании земельного рынка принадлежит ведению поземельной книги, предусмотренной ч. 2 ст. 202 ЗК и прошедшей практическую апробацию в некоторых областях нашей страны. Являясь специальным реестром земельных участков, она обеспечивает регистрацию перехода права собственности, права постоянного и временного землепользования и других изменений в принадлежности и использовании земельных участков, которые вступают в силу только после их регистрации в поземельной книге.

По своей правовой природе земельно-правовые соглашения производны от права земельной собственности. Поэтому их можно подразделять на соглашения, меняющие собственника земельного участка (купля-продажа, мена, дарение), и соглашения, которые не влекут за собой такого изменения (использование земельных участков на условиях договоров аренды или концессии)⁴. Наряду с этим для несобственников земли в действующем законодательстве предусмотрены определенные требования, направленные на предотвращение отрицательного влияния их деятельности на реализацию собственниками земельных участков своих субъективных прав. Это является важнейшим условием для возвращения земли в

¹ См.: *Иконичкая И. А.* Земельное право Российской Федерации: Учебн. — М., 2001. — С. 97-103.

² См.: *Каракаш И. И.* Правовые основы создания и деятельности земельно-ипотечных банков в Украине // *Юридична освіта і права держава.* — Одеса, 1997. — С. 176-181.

³ Указ Президента Украины от 10 ноября 1994 г. № 666/94 "О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства" // *Голос Украины.* — 1994. — 16 ноября.

⁴ См.: *Ерофеев Б. В.* Земельное право России. Учебник. М., 2000, с. 221-254.

гражданско-правовой оборот и оказывает значительное влияние на функционирование земельного рынка.

Заключение земельно-правовых договоров осуществляется с соблюдением общих требований норм гражданского законодательства. Новый ГК относит соглашения с земельными участками к сфере гражданских правоотношений. Так, согласно ч. 1 ст. 409 ГК собственник земельного участка имеет право требовать от землепользователя использования земли по назначению, установленному в договоре, а в соответствии с ч. 1 ст. 410 гражданского закона землепользователь имеет право на использование земельного участка в полном объеме, в соответствии с договором. Специальные условия заключения земельно-правовых соглашений и особенности их правового содержания предусмотрены в нормах ЗК, которые отображают их специфику.

Специальные требования предусмотрены для формы земельно-правовых соглашений. Так, согласно ч. 1 ст. 132 ЗК земельно-правовые соглашения о переходе права собственности на земельный участок подлежат заключению только в письменной форме и требуют нотариального удостоверения. Несколько специальных требований, по сравнению с условиями обычных гражданско-правовых договоров, предусмотрено для содержания земельно-правовых соглашений, несоблюдение которых может повлечь за собою признание соглашения несостоявшимся. Для их реализации также предусмотрены особые требования, закрепленные в земельном законодательстве. К ним относятся требования по использованию земли в соответствии с основным целевым назначением, обеспечению рационального и эффективного использования земельного участка, соблюдению экологических требований и т. п.

Реформирование отношений собственности на землю, отказ от монопольного права государства на нее, формирование коммунальной земельной собственности в самостоятельную форму и утверждение права частной собственности на земельные участки создают реальные условия для становления рынка земли. Это, в свою очередь, ставит перед теорией и практикой земельного права новые задачи относительно регулирования земельных отношений. Так, если в последнее десятилетие в земельном праве господствующим в определении юридической судьбы земельного участка был принцип "земля следует за судьбой строения", то для сформированного рынка земли адекватной является ситуация, когда право собственности на земельный участок может принадлежать одному лицу, а право собственности на возведенное на нем строение — другому.

Из этого следует, что земельные участки и возведенные на них строения рассматриваются как относительно самостоятельные объекты соответственно земельного и гражданского права. Примечательным в этом отношении является положение ч. 1 ст. 120 ЗК, согласно которой при переходе права собственности на строение и сооружение право собственности на земельный участок или его часть может переходить на основании гражданско-правовых согла-

шений, а право пользования — на основании договора аренды. Поэтому гражданско-правовые соглашения приобретают принципиально новое значение в определении юридической судьбы застроенного земельного участка.

§ 2. Понятие и содержание гражданско-правовых соглашений по приобретению земельных участков

Понятие соглашения относительно земельных участков не рассматривается в нормах земельного права. Поэтому при его определении необходимо обратиться к положениям гражданского законодательства относительно сделок, охватывающих самые разнообразные виды соглашений. Согласно ст. 202 ГК сделкой является действие лица, направленное на приобретение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Такое универсальное определение сделки включает в себя и понятие соглашения относительно земельных участков, получившее широкое признание в качестве земельно-правового соглашения.

Тем не менее в юридической литературе отсутствует единство взглядов относительно земельно-правовых соглашений. В целом мнения многих авторов сходятся в том, что земельно-правовые соглашения направлены на приобретение, изменение или прекращение прав и обязанностей по поводу земельного участка как объекта природы и недвижимого имущества. При этом, как правило, указывают на договоры купли-продажи земельных участков, а также договоры их дарения, мены и залога. Иногда договор о внесении земельной доли (пая) в уставный фонд сельскохозяйственного предприятия рассматривается в качестве самостоятельного вида земельно-правового соглашения. Однако переход земельных участков путем наследования не включают в состав земельно-правовых соглашений, так как это гражданское правоотношение возникает при наличии сложного юридического факта, предполагающего не только совершение определенных действий, но и наступление события смерти наследодателя.

В широком понимании земельно-правовых соглашений к ним можно отнести все гражданско-правовые соглашения, объектами которых являются земельные участки или отдельные права на них. С принятием действующего ЗК количество таких соглашений значительно расширилось. Это связано, например, с введением земельно-правового института земельных сервитутов, которые могут устанавливаться на основании соответствующих соглашений и договоров. Таким образом, главной особенностью, позволяющей объединить все соглашения относительно земельных участков в категорию земельно-правовых соглашений, является то, что их объектами всегда выступают земельные участки и отдельные права на них. Безусловно, они направлены на приобретение, изменение или прекращение земельных прав, которые наступают после нотариального удостоверения таких соглашений.

Соглашения, объектами которых являются права на земельные участки, могут быть классифицированы по разным основаниям. В зависимости от объема прав, которые по соглашению передаются от собственника участка к контрагенту, их можно подразделять на: соглашения, направленные на передачу права собственности путем отчуждения земельного участка (договоры купли-продажи, мены и дарения), и соглашения, направленные на передачу отдельных полномочий собственника земли или землепользователя, либо ограничение их полномочий (договор залога, договор на установление земельного сервитута). Так, по договору залога земельный участок остается во владении и пользовании его собственника, но существенно ограничиваются его полномочия по распоряжению им, так как залогодержатель приобретает преимущественное право на удовлетворение своих требований за счет заложенного участка.

В ст. 132 ЗК закреплены общие требования к содержанию соглашений о переходе права собственности на земельные участки. Помимо их обязательной письменной формы, к ним относятся: наименование сторон (фамилия, имя и отчество гражданина или название юридического лица); вид сделки (договор купли-продажи, мены, дарения, залога и т. п.); предмет сделки (земельный участок с определением места расположения, площади, целевого назначения, состава угодий, правового режима и т. п.); документ, подтверждающий право собственности на земельный участок; сведения об отсутствии запретов на отчуждение земельного участка; сведения об отсутствии или наличии ограничений по использованию земельного участка по целевому назначению (залог, аренда, сервитуты и т. п.); договорная цена участка; обязательства сторон соглашения.

Перечисленные условия можно отнести к существенным, то есть к таким, которые являются необходимыми и достаточными для того, чтобы соглашение считалось заключенным и, следовательно, порождающим права и обязанности для его сторон. На основании объективного критерия существенными условиями соглашения признаются следующие из них: условия о предмете соглашения; условия, которые признаются таковыми в силу требований закона или другого нормативно-правового акта; условия, которые являются необходимыми для соглашений определенного типа; условия, необходимые для данного конкретного соглашения. По субъективному критерию важными признаются те условия, относительно которых по заявлению сторон должно быть достигнуто соответствующее соглашение. Наряду с существенными условиями соглашения в нем могут помещаться обычные и случайные условия. Однако действующее законодательство раскрывает содержание лишь существенных условий заключаемых соглашений.

В случае отсутствия согласия сторон относительно хотя бы одного из существенных условий соглашения, оно считается несостоявшимся, то есть незаключенным. В связи с этим вызывает некоторое сомнение точка зрения В. Жаренко о том, что отсутствие в

соглашении одного из предусмотренных ст. 132 ЗК существенных условий является основанием для признания договора недействительным¹. Во-первых, если стороны не согласовали какие-либо существенные условия договора, то это означает, что из этого факта не возникли соответствующие правоотношения. Во-вторых, отождествление несостоявшегося договора с недействительными сделками является довольно спорным по сути, поскольку договор, который не состоялся, не вызывает каких-либо последствий. А действительное соглашение все же вызывает определенные последствия, предусмотренные в законе. Так, если наступили последствия, связанные с исполнением не всех условий договора, то заинтересованная сторона может не руководствоваться положениями о недействительности договоров, а например, предъявить требования, вытекающие из неосновательного обогащения².

Не совсем основательным является и содержание ч. 3 ст. 132 ЗК, согласно которой сделки опереходе права собственности на земельные участки считаются заключенными со дня их нотариального удостоверения. Здесь не ставится под сомнение законодательное требование о необходимости нотариального удостоверения таких сделок. Но в связи с введением института государственной регистрации земельных участков, практике уже известны случаи отказа в государственной регистрации актов о праве собственности на землю, выданных на основании нотариально удостоверенных договоров купли-продажи, но заключенных с отклонениями от существенных условий таких договоров. Из этого следует, что сами по себе сделки о переходе права собственности на земельные участки считаются заключенными со дня их нотариального удостоверения. Однако право на их использование, в том числе на условиях договора аренды, возникает после осуществления их государственной регистрации. Такой вывод непосредственно следует из содержания ст. 125 ЗК.

§ 3. Отдельные виды договоров приобретения земельных участков

Одним из наиболее распространенных договоров приобретения права собственности на землю, одновременно выступающим основанием для прекращения права собственности на нее у другого лица, является договор купли-продажи земельного участка. Договор купли-продажи — это соглашение, по которому одна сторона (продавец) передает или обязуется передать другой стороне (покупателю) земельный участок на праве собственности, а покупатель принимает или обязуется принять участок и оплатить его стоимость. Договор купли-продажи земельного участка является двухсторонним,

1 См.: Земельный кодекс Украины. Комментарий. — Харьков, 2002. — С. 356.

2 См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. — Кн. 1: Общие положения. — 2-е изд. — М., 1999. — С. 310.

взаимным и возмездным, заключаемым в письменной форме и подлежащим нотариальному удостоверению. В отличие от обычного гражданско-правового договора купли-продажи, некоторые сомнения вызывает консесуальный характер соглашения о купле-продаже земли. Это связано с тем, что подавляющее большинство прав и обязанностей у сторон договора возникает не после его заключения и удостоверения, а после государственной регистрации, что придает такому договору реальный характер.

По общему правилу право продажи земельного участка принадлежит его собственнику. В большинстве случаев собственник земельного надела свободно и самостоятельно выбирает покупателя и определяет момент продажи своего участка. Однако свободная воля собственника земли не имеет решающего значения при принудительной продаже земельного участка, осуществляемой на основании решения суда. Собственник участка земли не является свободным также при выборе покупателя в случае существования права общей собственности на земельный участок.

Важнейшим условием купли-продажи земли является его предмет, одновременно объединяющий два обязательных элемента: наличие продаваемого земельного участка и совершение сторонами действий, направленных на передачу, принятие и оплату стоимости продаваемого участка¹. Обязательными требованиями к земельному участку являются определенность границ его расположения, размеров площади, целевого назначения, состава угодий, правового режима использования и другие сведения об участке. Содержание действий сторон договора составляют осуществление ими прав и обязанностей, направленных на передачу и принятие земельного участка, оплату его стоимости, сроки их исполнения и т. п. При этом купля-продажа земли заключается и оформляется как единый договор между продавцом и покупателем.

Предметом договора купли-продажи могут быть как земли, принадлежащие на праве частной собственности, так и земли государственной или коммунальной собственности. Согласно ч. 1 ст. 127 ЗК органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями осуществляют продажу земельных участков государственной или коммунальной собственности гражданам и юридическим лицам, имеющим право на приобретение земельных участков в собственность.

Действующий земельный закон детально регламентирует порядок продажи земельных участков государственной и коммунальной собственности гражданам и юридическим лицам. В соответствии со ст. 128 ЗК продажа гражданам и юридическим лицам земельных участков государственной и коммунальной собственности для нужд, определенных земельным законом, осуществляется местными государственными администрациями, Советом министров Ав-

¹ См.: *Витрянский В. В.* Договор купли-продажи и его отдельные виды. — М., 1999. — С. 232, 233.

тономной Республики Крым или органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Граждане и юридические лица, заинтересованные в приобретении земельных участков в собственность, подают заявление (ходатайство) в соответствующий орган исполнительной власти либо сельский, поселковый или городской совет. В заявлении указываются месторасположение земельного участка, его целевое назначение и размер площади. К заявлению прилагается: государственный акт на право постоянного пользования землей или договор аренды земли; план земельного участка и документ о его предоставлении в случае отсутствия государственного акта; свидетельство о регистрации субъекта предпринимательской деятельности.

Совет министров Автономной Республики Крым, местная государственная администрация либо сельский, поселковый или городской совет в месячный срок рассматривает заявление и принимает решение о продаже земельного участка или об отказе в продаже с указанием причин такого отказа. Основанием для отказа в продаже земельного участка является: непредоставление документов, необходимых для принятия решения о продаже земельного участка; выявление недостоверных сведений в предоставленных документах. Кроме того, указанные органы вправе отказать в продаже земельного участка, если в отношении субъекта предпринимательской деятельности возбуждено дело о банкротстве или о прекращении его деятельности. Решение об отказе в продаже земли может быть обжаловано в судебном порядке.

Лицам, подавшим заявления (ходатайства) о приобретении (покупке) земельного участка, не находящегося в их пользовании, продажа такого участка осуществляется не позднее 30 дней после разработки землеустроительной организацией проекта отвода земельного участка. Решение соответствующих государственных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о продаже участка является основанием для заключения договора купли-продажи земельного участка.

Стоимость участка земли определяется на основании его денежной и экспертной оценки, проводимой по методике, утвержденной Кабинетом Министров Украины. Расчеты за приобретение земельного участка могут осуществляться в рассрочку. Документ об оплате стоимости участка является основанием для выдачи государственного акта о праве собственности на земельный участок и его государственной регистрации.

Принимая во внимание особую ценность земель сельскохозяйственного назначения, законодатель предъявляет особые требования к их покупателям. Так, согласно требованиям ч. 1 ст. 130 ЗК покупателями земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства могут быть: граждане Украины, имеющие сельскохозяйственное образование или опыт работы в сельском хозяйстве либо занимающиеся ведением товарного сельскохозяйственного производства;

юридические лица Украины, учредительными документами которых предусмотрено ведение сельскохозяйственного производства.

Существенные особенности в земельном законе предусмотрены для продажи земельных участков государственной или коммунальной собственности иностранным государствам и иностранным юридическим лицам. В соответствии со ст. 129 ЗК продажа земельных участков, находящихся в собственности государства, иностранным государствам и иностранным юридическим лицам, осуществляется Кабинетом Министров Украины по согласованию с Верховной Радой Украины. Продажа земельных участков, находящихся в собственности территориальных громад, указанным иностранным субъектам права осуществляется соответствующими советами по согласованию с Кабинетом Министров Украины. Продажа земельных участков, находящихся в собственности государства и территориальных громад, иностранным юридическим лицам допускается при условии регистрации иностранным юридическим лицом постоянного представительства с правом ведения хозяйственной деятельности на территории Украины.

Иностранные государства, заинтересованные в приобретении земельных участков на праве собственности из земель государственной или коммунальной собственности, подают ходатайство в Кабинет Министров Украины, а иностранные юридические лица подают такие ходатайства в Совет министров Автономной Республики Крым, областную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию либо сельский, поселковый или городской совет. К ходатайству прилагается договор аренды земли, копия свидетельства о регистрации иностранным юридическим лицом постоянного представительства с правом ведения хозяйственной деятельности на территории Украины. Рассмотрение ходатайства и продажа земельных участков осуществляются сельскими, поселковыми или городскими советами после получения на это согласия Кабинета Министров Украины.

Действующему земельному законодательству достаточно широко известно право преимущественной покупки земельных участков. Оно предусмотрено ч. 2 ст. 130 ЗК относительно покупки земель сельскохозяйственного назначения гражданами Украины, постоянно проживающими на территории соответствующего местного совета, где осуществляется продажа земельного участка. Таким же правом обладают соответствующие органы местного самоуправления. Но в земельном законе не регламентируется механизм реализации приведенной правовой нормы. Как отмечает В. Носик, право преимущественной покупки земельного участка означает, что при прочих равных условиях земельный участок должен быть продан тому покупателю, который является гражданином Украины и постоянно проживает на территории соответствующего совета по месту нахождения такого участка¹.

¹ См.: Земельный кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Сем-
чика. — К., 2003. — С. 400.

Согласно ч. 6 ст. 88 ЗК при продаже участником общей долевой собственности принадлежащей ему доли на земельный участок другие его участники обладают преимущественным правом покупки этой доли. К последствиям нарушения права преимущественной покупки земли в таких случаях могут применяться правила, предусмотренные гражданским законодательством. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 362 ГК в случае продажи доли в праве общей долевой собственности с нарушением преимущественного права покупки, сособственник может предъявить в суде иск о переводе на него прав и обязанностей покупателя.

Договор купли-продажи земельного участка прекращает права и обязанности его предшествовавшего собственника, но не прекращает прав и обязанностей третьих лиц на него. Так, ограничения, обременения, сервитуты, залоговые обязательства сохраняются за проданным земельным участком. Стороны соглашения собственной договоренностью не правомочны изменять целевое назначение и режим использования земельного участка, а также другие обязательные требования, предусмотренные в законе.

Договор купли-продажи не является единственным основанием прекращения и установления права собственности на земельный участок. Другим важным в этом отношении договором является договор обмена земельного участка. Договор мены, кроме общих положений, подлежащих применению ко всем соглашениям об отчуждении земельных участков, в полном объеме регулируется нормами гражданского законодательства. Соотношение норм ЗК с нормами ГК определено ч. 2 ст. 131 ЗК, согласно которой заключение таких соглашений осуществляется в соответствии ГК с учетом требований земельного закона.

В ст. 715 ГК предусмотрено, что по договору мены (бартеру) каждая из сторон обязуется передать другой стороне в собственность один товар в обмен на другой товар. Каждая из сторон договора мены является продавцом того товара, который она передает в обмен, и покупателем товара, который она получает взамен. Из этого следует, что договор мены является двусторонним, возмездным и взаимным. Однако следует подчеркнуть, что земельный участок в гражданском обороте выступает товаром особого рода, отличающимся от других овеществленных товаров. Поэтому договор мены земельного участка можно определить как такой гражданско-правовой договор, в соответствии с которым одна сторона обязуется передать в собственность другой стороне земельный участок в обмен на другой земельный участок либо иное эквивалентное имущество.

Основной признак, отличающий договор мены земельного участка от других гражданско-правовых соглашений, заключается в том, что он направлен на передачу земли контрагенту, в нем обе стороны выступают и продавцом, и покупателем одновременно. В отличие от других возмездных договоров, договор мены имеет иное содержание встречного удовлетворения. Если встречным удовлетворением, например, в договоре купли-продажи земельного

участка является уплата определенной денежной суммы, то встречным удовлетворением по договору мены является другой земельный участок либо иное имущество.

Договор мены является двусторонним, поскольку любая из сторон договора обладает правами и несет обязанности перед другой стороной и считается должником этой стороны. Любая из сторон обязуется передать противоположной стороне соответствующий участок или другое имущество. При этом указанные обязанности являются взаимно обусловленными и экономически эквивалентными¹. Несмотря на то, что в действующем законодательстве нет презумпции равноценности имущества, которое обменивается, тем не менее явное отклонение от признаков равноценности обмена может служить основанием для сомнений в действительности самого обменного соглашения.

Предмет договора мены земельного участка составляет обмен одного участка на другой или обмен участка на другое имущество. Поэтому договор мены земельного участка может выражаться в двух формах: в виде обмена земельными участками и обмена земельного участка на любое другое имущество². В соответствии с п. 15 Переходных положений ЗК обмен земельного участка на другое имущество допускается относительно всех земельных участков, кроме участков для ведения фермерского хозяйства и другого вида товарного сельскохозяйственного производства. Указанное ограничение действует до 1 января 2005 г. и направлено на защиту прав граждан в период формирования земельного рынка с целью обеспечения продажи земли на конкурентных основах и по цене, соответствующей действительному уровню ее стоимости. Поэтому заключение договора мены земельных участков для ведения фермерского хозяйства и другого товарного сельскохозяйственного производства возможно лишь при условии их обмена на равноценные участки земли. Что касается других участков, на которые не распространяется запрет на их отчуждение до 1 января 2005 г., то относительно них могут заключаться договоры мены с соблюдением требований гражданского законодательства³, в том числе договоры обмена неравноценными земельными участками или их мены на иное имущество.

Договором мены может быть установлена доплата за участок более высокой стоимости, который обменивается на участок меньшей стоимости. В подобных случаях сам обмен участками является неравнозначным, то есть имеет место обмен земельными участками не равной площади, не одинакового качества, не равной стоимости и т. п. Поскольку практическое достижение полной равно-

¹ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. — Кн. 2: Договоры о передаче имущества. — 3-е изд. — М., 2001. — С. 257.

² См.: Ерофеев Б. В. Земельное право. — М., 1999. — С. 227.

³ Письмо Госкомзема от 2 сентября 2002 г. № 14-20-11/4411 "Относительно распространения действия ст. ст. 141, 142 Гражданского кодекса Украины на договор мены земельного участка" // Урядовий кур'єр. — 2002. — 17 вересня.

значности обмен земельными участками является достаточно сложным, более распространенным является неравнозначный обмен участками с установлением доплаты или предоставления другого имущества. Это не противоречит гражданскому законодательству, в частности ст. 715 ГК. Вместе с тем соглашение об обмене земельными участками не исключает возможности проведения денежной и экспертной оценки земли с целью определения стоимости обмениваемых участков.

Особенностью договора мены является и то, что право собственности на обмененные земельные участки возникает не по общему правилу, определяемому моментом передачи вещи, в данном случае передачи участков сторонами друг другу. Более того, стороны не могут своей договоренностью предусмотреть другой момент возникновения права собственности на обмененные земельные участки, поскольку он определен законом. Так, ст. 125 ЗК момент возникновения права собственности связывает с получением документа, удостоверяющего право собственности на земельный участок и осуществления его государственной регистрации.

В случае обмена целого земельного участка на часть другого земельного участка стороне, которая занимает часть земельного участка, следует определить в установленном порядке границы такого участка в натуре (на местности). Сторона, которая приобрела часть земельного участка на основании договора мены, обязана за счет собственных средств заказать проект отвода земельного участка и изготовление документа о праве собственности на часть земельного участка и зарегистрировать его на свое имя как самостоятельный земельный участок¹.

Переход права собственности по договору мены не является основанием для изменения целевого назначения земельного участка. Наоборот, нарушение порядка установления и изменения целевого назначения земель, определенного ст. 20 ЗК, является основанием для признания соглашений относительно земельных участков незаконными.

В соответствии со ст. 716 ГК к договору мены применяются общие положения о купле-продаже, а также положения договора поставки, договора контрактации или других договоров, элементы которых содержатся в договоре мены, если это не противоречит сути обязательства. Трудно предположить практическое применение, например, положений договора поставки к обмену земельными участками. Тем не менее ГК, в отличие от ранее действовавшего, более широко трактует договор мены, выводя его за пределы положений только договора купли-продажи.

В качестве основания приобретения права собственности на земельный участок в статьях 81, 82 и других нормах ЗК указывается на договор дарения. Так, согласно ст. 131 ЗК граждане и юридические

¹ Див.: Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семічки. — К., 2003. — С. 401, 402.

лица Украины, а также территориальные громады и государство имеют право приобретать в собственность земельные участки на основании дарения и других гражданско-правовых сделок, совершаемых в соответствии с ГК с учетом требований земельного закона. Вместе с тем следует согласиться с мнением о том, что договор дарения земельных участков осуществляется в основном физическими и юридическими лицами и сферой его применения является право частной собственности на землю¹. Безусловно, это не исключает территориальные громады и государство от участия в дарении участков земли, но договоры дарения земельных участков с их участием на практике встречаются редко.

По договору дарения согласно ст. 717 нового ГК одна сторона (даритель) передает или обязуется передать в будущем другой стороне (одаряемому) безвозмездно имущество (дар) в собственность. Договор, устанавливающий обязанность одаряемого совершить в пользу дарителя какое-либо действие имущественного или неимущественного характера, не является договором дарения. Этим подчеркивается исключительно безвозмездный характер договора дарения.

Если согласно ст. 243 ГК 1963 г. договор дарения считался заключенным с момента передачи имущества одаряемому, и носил реальный характер, то есть заключение договора совпадало с его выполнением, то приведенное определение нового гражданского закона позволяет говорить как о реальном, так и о консесуальном характере этого договора. На консесуальное содержание договора дарения в литературе обращалось внимание и согласно ранее действовавшему законодательству. Если закон предусматривает совершение договора дарения в нотариальной форме, подчеркивали его исследователи, признание дарения консесуальным договором не вызывает сомнений².

Принимая во внимание положения ст. 132 ЗК о том, что договор дарения земельного участка подлежит заключению в письменной форме и нотариальному удостоверению, требует наряду с этим получения его будущим собственником другого документа, удостоверяющего право собственности на участок, и его государственной регистрации, можно утверждать, что договор дарения земельного участка является консесуальным. Именно консесуальный характер договора дарения предоставляет возможности и дарителю, и одаряемому в любое время после заключения договора отказаться от передачи земельного участка в будущем до его принятия на местности при наличии определенных обстоятельств, предусмотренных ст. 724 ГК.

Общепризнанным в правовой литературе является односторонний характер договора дарения. Однако специфика предмета дарения, каковым является земельный участок, требует согласия одаряемого на его принятие. Подписывая договор, одаряемое лицо вы-

¹ См.: *Краснова И. О.* Земельное право. — М., 2002. — С. 123.

² См.: *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. — Кн. 2: Договоры о передаче имущества. — М., 2001. — С. 320.

ражает свое согласие на принятие земельного участка. Поэтому возникновение права собственности на землю влечет за собой возложение на собственника целого ряда земельно-правовых обязанностей, в том числе обязанностей по использованию участка в соответствии с его целевым назначением, своевременного внесения земельного налога, предоставления достоверных сведений о состоянии использования земельного участка и т. п. Заключение договора дарения земельного участка может порождать и ряд гражданско-правовых обязанностей, в частности обязанностей одаряемого в пользу третьих лиц с правовыми последствиями отказа от их исполнения, предусмотренными ст. 726 ГК.

В ст. 131 ЗК предусматриваются возможности приобретения права собственности на земельные участки на основании других гражданско-правовых сделок. При этом земельный закон не указывает на виды таких гражданско-правовых соглашений. Принимая во внимание общий гражданско-правовой принцип свободы заключения договоров, ими могут быть любые сделки, не противоречащие действующему законодательству.

Таким гражданско-правовым соглашением является прежде всего договор пожизненного содержания. Нами ранее рассматривались возможности приобретения права собственности на земельный участок по договору пожизненного содержания в связи с появлением права частной собственности на землю в предшествовавшем земельном законе¹. Новый ГК расширяет предмет указанного договора, ранее распространявшийся только на жилой дом или его часть, и предусматривает его распространение на иное недвижимое имущество. Так, согласно ст. 744 ГК по договору пожизненного содержания одна сторона (отчуждатель) передает другой стороне (приобретателю) в собственность жилой дом, квартиру или их части, иное недвижимое или движимое имущество, которое обладает значительной ценностью, взамен чего приобретатель обязуется содержать отчуждателя и (или) присматривать за ним пожизненно. Исходя из приведенного положения, земельные участки, принадлежащие на праве частной собственности и обладающие значительной ценностью, в настоящее время на полном основании могут составлять предмет договора пожизненного содержания.

Новой гражданско-правовой сделкой приобретения права собственности на земельный участок, близкой по своей правовой природе к договору пожизненного содержания и относящейся к разряду иных соглашений, является договор ренты. Рента (лат. *reddita* — отданная назад) — регулярно получаемый доход на капитал или за недвижимость, не требующий от получателя ренты ведения предпринимательской деятельности². Согласно ст. 731 ГК по договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне

¹ См.: Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов. — Учебн. пособие / Под ред. А. А. Погребного и И. И. Каракаша. — Харьков, 2001.

² См.: Юридическая энциклопедия. М., 2001, с. 752.

(плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты взамен этого обязуется периодически выплачивать получателю ренту в форме определенной денежной суммы или в иной форме. Такое законодательное определение этого договора не препятствует приобретению права собственности на земельный участок на основании рентного договора.

Договором ренты допускается возложение обязанности по внесению рентных платежей бессрочно (бессрочная рента) или на протяжении определенного срока (срочная рента). При этом право собственности вообще и право земельной собственности в частности, не может быть срочным. Поэтому право собственности на земельный участок по договору ренты переходит после его заключения в письменной форме и нотариального удостоверения, передачи участка в натуре на местности и государственной регистрации договора. Такие требования непосредственно предусмотрены ст. 732 гражданского закона. Сами же рентные платежи по договору могут быть срочными или бессрочными, в денежной форме или в форме передачи вещей либо предоставления услуг.

Следует иметь в виду, что согласно ч. 1 ст. 734 ГК получатель ренты может передавать имущество в собственность плательщика ренты за плату или бесплатно. Если договором ренты установлено, что получатель ренты передает имущество в собственность плательщика ренты за плату, то к отношениям сторон договора, которыми могут являться только физические или юридические лица, применяются общие положения договора купли-продажи. Если же имущество передается бесплатно, то к рентным отношениям применяются положения договора дарения. Однако приведенное положение может иметь место в случаях, если это не противоречит сути договора ренты.

Особенностью рентного договора на землю является то, что в случае передачи под выплату ренты земельного участка получатель ренты приобретает на него право залога со всеми вытекающими из этого залоговыми последствиями. Так, согласно ч. 2 ст. 735 ГК плательщик ренты имеет право на отчуждение имущества, переданного ему под выплату ренты, лишь с согласия получателя ренты. При этом отчуждение плательщиком ренты недвижимого имущества, в том числе земельного участка, другому лицу, влечет за собой переход к последнему обязанностей плательщика ренты. Залоговый статус земельного участка в рентных отношениях является своеобразной гарантией внесения рентных платежей. Выплата ренты может обеспечиваться также путем возложения обязанности застраховать риск их невыполнения или ненадлежащего выполнения.

§ 4. Правовое регулирование залога (ипотеки) земельных участков

В действующем законодательстве институт залога рассматривается в качестве средства обеспечения реального выполнения обяза-

тельств. Одним из наиболее эффективных видов залога является ипотека. Ипотека (греч. *Hypothekē*) — залог недвижимого имущества. Ипотека широко применялась в древние времена в Афинах и Риме как средство получения денежной ссуды и форма обеспечения исполнения кредитного обязательства¹. Ипотекой признается залог недвижимого объекта, который остается во владении и пользовании залогодателя или третьего лица. Особым видом ипотеки является залог земельных участков, предусмотренный ст. 133 ЗК и нормами Закона Украины от 2 октября 1992 г. “О залоге”², Закона Украины от 5 июня 2003 г. “Об ипотеке”, вступившего в действие с 1 января 2004 г.³

В ст. 1 Закона “О залоге” залог определяется как способ обеспечения обязательств. Согласно ст. 1 Закона “Об ипотеке” ипотека представляет собой вид обеспечения выполнения обязательств недвижимым имуществом, которое остается во владении и пользовании ипотекодателя, в соответствии с которым ипотекодержатель имеет право в случае невыполнения должником обеспеченного ипотекой обязательства получать удовлетворение своих требований за счет предмета ипотеки преимущественно перед другими кредиторами этого должника в порядке, установленном указанным законом. Таким образом, ипотекодатель заранее соглашается на отчуждение своего недвижимого имущества в случае несвоевременного исполнения обязательства, а ипотекодержатель приобретает преимущественное право на удовлетворение своих требований за счет заложенного объекта недвижимости.

Факт оставления недвижимого объекта по ипотечному договору во владении и пользовании ипотекодателя имеет особое значение при ипотеке средств производства, каковыми являются земельные ресурсы. Так, например, получая кредит под залог земельного участка, должник рассчитывает расплатиться с кредитором за счет доходов, получаемых от использования заложенного участка. Поэтому не в интересах кредитора изымать предмет ипотеки из владения и пользования должника и тем самым лишать ипотекодателя возможности осуществления производственно-хозяйственной деятельности, являющейся источником погашения кредита. Следовательно, ипотечный договор выполняет не только обеспечительные функции, но и способствует сближению интересов кредитора и должника.

ГК в ч. 3 ст. 575 указывает на то, что правила об ипотеке земли и других видов залога устанавливаются законом. Следовательно, правовое регулирование залога земельных участков обеспечивается общими положениями Закона “О залоге” и специальными положениями Закона “Об ипотеке”, которыми необходимо руководствоваться при рассмотрении земельных залогово-ипотечных отношений. Соотношение между их нормами следует рассматривать как сочетание общих и специальных положений о залогово-ипотечных

¹ См.: Юридическая энциклопедия. — М., 2001. — С. 375.

² Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 47. — Ст. 642.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 313.

отношениях. К такому выводу приводит то обстоятельство, что с принятием специального Закона "Об ипотеке" раздел, посвященный ипотеке, полностью исключен из содержания Закона "О залоге".

Рассматривая залог земельного участка, необходимо учитывать специфику требований земельного законодательства. Она определяется предметом залога, каковым является земельный участок со всеми его индивидуализирующими и другими признаками, определенными в земельном законе. При этом такие требования относятся не только к выделенному в натуре целостному участку, но и к его обособленным частям. Так, согласно ч. 3 ст. 133 ЗК передача в залог части земельного участка осуществляется после ее выделения в натуре (на местности). Следует также принять во внимание, что в соответствии с п. 5 Заключительных положений Закона "Об ипотеке" земли сельскохозяйственного назначения могут стать объектом ипотеки с 1 января 2005 г.

Предметом ипотеки может быть один или несколько самостоятельных объектов права. По общему правилу недвижимый объект передается в ипотеку со всеми его принадлежностями, если иное не предусмотрено договором. Так, согласно ч. 5 ст. 6 Закона "Об ипотеке" в случае передачи в ипотеку земельного участка ипотека распространяется также на расположенные на нем здания, сооружения и объекты незавершенного строительства, принадлежащие ипотекодателю на праве собственности. И, наоборот, в случае передачи в ипотеку здания или сооружения ипотека распространяется и на принадлежащий ипотекодателю на праве собственности земельный участок, на котором расположено соответствующее строение или сооружение и который необходим для использования объекта ипотеки по целевому назначению. Однако приведенные положения закона не исключают возможности передачи в ипотеку земельных участков, расположенных на них зданий и возведенных сооружений и даже объектов незавершенного строительства и многолетних культурных насаждений как самостоятельных объектов права.

По сравнению с залоговым и ипотечным законами, круг залогодателей земельных участков в земельном законодательстве значительно сужен. В залог могут передаваться земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Из этого следует, что залогодателями могут быть только физические и юридические лица, которым земельные участки принадлежат на праве частной собственности.

Земельный участок, находящийся в общей собственности, в соответствии с ч. 2 ст. 133 ЗК может передаваться в залог с согласия всех его собственников. Такое согласие по требованиям ипотечного закона должно быть нотариально удостоверено. Собственник недвижимого объекта, в том числе земельного участка, имеет право на основании ч. 2 ст. 6 Закона "Об ипотеке" на передачу своей части в общем объекте без согласия других собственников при условии ее выделения в натуре и регистрации права собственности на нее как на отдельный объект недвижимости.

Земельные участки, используемые физическими и юридическими лицами на условиях аренды, не могут передаваться в залог. Государственные или коммунальные предприятия, учреждения и организации, обладающие земельными участками на праве постоянного пользования, также не могут быть участниками земельно-ипотечных отношений. Предусмотренное ст. 5 Закона "Об ипотеке" право передачи в ипотеку недвижимого имущества, принадлежащего таким предприятиям на праве хозяйственного ведения, к земельным отношениям неприменимо, так как земельному законодательству вообще не известно использование земельных ресурсов на таком правовом основании, как хозяйственное ведение.

Некоторые особенности в земельном законодательстве предусмотрены для залогодержателей земельных участков. Согласно ч. 4 ст. 133 ЗК залогодержателем земельного участка сельскохозяйственного назначения могут быть только банки. Из этого либерального изменения, внесенного в земельный закон, следует, что залогодержателями земельных участков несельскохозяйственного назначения могут быть не только банки, но и другие субъекты права, предоставляющие кредиты под залог земельных участков, предназначенных, например, для жилой и общественной застройки.

Но не все банки могут надлежащим образом осуществлять залогово-ипотечные операции с земельными участками. Многовековой опыт развитых стран свидетельствует о том, что такие операции осуществляют специализированные земельно-ипотечные банки, которые в нашей стране пока не созданы. Именно поэтому Заключительные положения ЗК в очередной раз поручают Кабинету Министров Украины разработку нормативно-правового акта о государственном земельном (ипотечном) банке*. Однако наиболее сложной задачей является не разработка соответствующего нормативно-правового акта о таком банке, а его практическая реализация по созданию государственного земельного (ипотечного) банка. Не менее сложной проблемой является формирование системы земельно-ипотечных банков для осуществления залогово-ипотечных операций с земельными участками на вторичном рынке земли¹. Исходя из содержания положений ст. 133 ЗК, можно утверждать,

* Впервые необходимость создания государственного земельного-ипотечного банка в новейшей истории украинского государства была официально признана в Указе Президента Украины "О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства", которым правительству была поручена разработка нормативно-правовой базы создания такого банка в течение двухмесячного срока.

¹ Более подробно о создании и деятельности обособленной системы земельно-ипотечных банков в Украине см.: *Каракаш И. И. Ипотека и ипотечные отношения: перспективы становления и развития // Одесские известия. — 1993. — № 90; Одесский земельно-ипотечный банк: перспективы создания и возможности функционирования // Вестник региона. — 1995. — № 63; Правовые основания земельной собственности и землепользования в Украине // Актуальные проблемы государства и права: Сб. — Вып. 4. — Одесса, 1997; Правовые основы создания и деятельности земельно-ипотечных банков в Украине. Тезисы доклада на Республиканской научно-практической конференции // Юридична освіта і правова держава: 36. — Одеса, 1997; Правові засади утворення земельно-іпотечних банків. Тези доповіді на Республіканський науково-практичний конференції // Шляхи розбудови ринкового середовища в Україні: 36. — Одеса, 1998.*

что само государство и территориальные громады не могут выступать в качестве залогодержателей земельных участков.

По общему правилу залоговые отношения возникают в силу договора или закона. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 3 Закона "Об ипотеке" ипотечные отношения могут возникать также в силу судебного решения. Однако в подавляющем большинстве случаев залог земельных участков осуществляется на основании договоров. Именно договорный залог участков земли подразумевается в ст. 133 ЗК.

Договор залога земельного участка заключается в письменной форме и подлежит нотариальному удостоверению по месту расположения участка. Нотариальное удостоверение договора залога земельного участка имеет не только юридическое, но и практическое значение. Дело в том, что одновременно с удостоверением такого договора нотариус налагает запрет на отчуждение земельного участка. Поэтому несоблюдение этих требований по его оформлению и удостоверению согласно ст. 14 Закона "О залоге" влечет за собой недействительность договора со всеми предусмотренными гражданским законодательством последствиями.

Особым требованием, предъявляемым к договору залога земельного участка, является положение ст. 15 Закона "О залоге" и ст. 4 Закона "Об ипотеке" относительно регистрации залога и ипотеки недвижимого имущества. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона "Об ипотеке" государственная регистрация объекта ипотеки осуществляется на основании уведомления ипотекодержателя, в котором должна содержаться соответствующая информация. Уведомительный порядок государственной регистрации ипотеки земельного участка и законодательные требования к его содержанию имеют существенное значение для последующей юридической судьбы предмета ипотеки.

Тем не менее, в отличие от несоблюдения письменной формы договора и его нотариального удостоверения, влекущих за собой недействительность договора ипотеки, при несоблюдении условия государственной регистрации залога земельного участка ипотечный договор является действительным. Однако в таких случаях требование ипотекодержателя не приобретает приоритета перед зарегистрированными правами и требованиями других лиц на переданное в ипотеку недвижимое имущество.

Государственная регистрация ипотеки, в том числе земельных участков, осуществляется посредством ведения государственного реестра прав на недвижимые объекты. Согласно п. 4 Заключительных положений Закона "Об ипотеке" до вступления в силу закона о государственном реестре прав на недвижимое имущество порядок государственной регистрации ипотек устанавливается Временным положением о порядке государственной регистрации ипотек, утвержденным Кабинетом Министров Украины. В связи с этим п. 6 Заключительных положений этого Закона обязывает правительство в течение двух месяцев после его вступления в силу утвердить Временное положение о порядке государственной регистрации ипотек.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона “О залоге” в силу залога кредитор (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения должником (залогодателем) обеспеченного залогом обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами. Ипотекой гарантируются выплаты залогодателем суммы основного долга по обязательствам, которые ею обеспечены. Ипотека может применяться для обеспечения обязательств кредитного договора, договора займа, договора купли-продажи, договора аренды и других видов гражданско-правовых обязательств. Таким образом, ипотекой может быть обеспечено любое обязательство, если это не противоречит правовой природе обязательства и прямо не запрещено законом.

Согласно ч. 1 ст. 20 Закона “О залоге” залогодержатель приобретает право обращения взыскания на предмет залога в случае, если в момент наступления срока исполнения обязательства, обеспеченного залогом, оно не будет исполнено, и если иное не предусмотрено законом или договором. Так, ипотека земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с Законом “Об ипотеке”, ч. 1 ст. 15 которого предусматривает, что запреты и ограничения по отчуждению и целевому использованию сельскохозяйственных земель, установленные ЗК, сохраняют свое действие при их ипотеке.

Согласно ч. 6 ст. 20 залогового закона обращение взыскания на заложенное имущество осуществляется по решению суда, на основании исполнительной надписи нотариуса, если иное не предусмотрено законом или договором. Судебный порядок обращения взыскания на земельный участок реализуется на основании искового производства, предусмотренного нормами гражданско-процессуального законодательства, а исполнительные надписи нотариусов осуществляются в беспорядном порядке в соответствии с требованиями Закона Украины от 2 сентября 1993 г. “О нотариате”¹ и других законодательных актов, например, Перечня документов, по которым взыскание задолженности осуществляется в беспорядном порядке на основании исполнительных надписей нотариусов, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 29 июня 1999 г. № 1172².

Общий порядок реализации заложенного имущества определяется действующим законодательством, в частности ст. 21 Закона “О залоге”. Но при этом следует учитывать особенности отчуждения земельных участков, предусмотренные земельным законом. Так, в ч. 1 ст. 139 ЗК указано, что в случае обращения взыскания на земельный участок, находящийся в собственности граждан или юридических лиц, он подлежит продаже на земельных торгах, проводимых в форме аукциона. Это положение нашло свое развитие в ч. 2 ст. 15 Закона “Об ипотеке”, согласно которой реализация

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 39. — Ст. 383.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 26. — С. 69.

переданных в ипотеку земельных участков сельскохозяйственного назначения при обращении взыскания на них как на предмет ипотеки осуществляется на публичных торгах. При этом покупателями таких участков могут быть лица, определенные ЗК.

Приведенные положения распространяются и на отчуждение земельных участков, осуществляемое в соответствии с нормами Закона Украины от 21 апреля 1999 г. "Об исполнительном производстве"¹. В связи с этим следует обратить внимание на ч. 2 ст. 139 ЗК, в которой закреплено положение о том, что обращение взыскания на участки земли, предназначенные для ведения товарного сельскохозяйственного производства, допускается в случаях, когда у собственников таких участков отсутствует другое имущество, на которое может быть обращено взыскание, если иное не предложено собственником земельного участка. Как отмечает В. Носик, это требование следует применять и при обращении взыскания на заложенный участок².

§ 5. Особенности наследования земельных участков

В соответствии со ст. 131 ЗК право собственности на земельный участок может возникнуть на основании наследования. Наследованием является переход прав и обязанностей (наследства) от умершего физического лица (наследодателя) к другим лицам (наследникам). Наследование осуществляется по завещанию или по закону. Согласно ч. 2 ст. 1222 ГК наследниками по завещанию могут быть юридические лица и другие участники гражданско-правовых отношений. Из этого следует, что наследование представляет собой универсальное основание непосредственного правопреемства.

Наследственное правоотношение возникает при наличии нескольких юридических фактов, поочередное наступление которых вызывает возникновение определенных правовых последствий. Так, для возникновения наследственного правоотношения необходимо открытие наследства, согласие на его принятие одним или несколькими наследниками, а для наследования по завещанию необходимо наличие соответствующего вида распоряжения³.

Наследование как основание приобретения права собственности на земельный участок упоминается в нескольких нормах ЗК. Так, в п. 13 его Переходных положений установлен общий размер земельного участка сельскохозяйственного назначения, который может приобретаться гражданами и юридическими лицами на праве собственности до 100 гектаров. Однако указанный размер земельной площади может быть увеличен в случае приобретения земельных участков в порядке наследования по закону. Действую-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — Ст. 207.

² См.: Земельный кодекс Украины: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Сем- чика. — К., 2003. — С. 411.

³ См.: Заїка Ю. О., Снівак В. М. Право власності. Спадкове право: Навч. посібн. — К., 2000. — С. 9, 10.

щий ГК относит к наследникам по закону супруга, детей, родителей, братьев, сестер, дедов и бабок умершего, а также некоторых других лиц. Новым Гражданским кодексом состав наследников по закону значительно расширен за счет включения в круг наследников по закону более отдаленных родственников умершего и близких к нему лиц.

В п. 15 Переходных положений ЗК наследование упоминается как одно из трех возможных оснований приобретения права собственности на земельный участок для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и другого товарного сельскохозяйственного производства, а также для граждан Украины — собственников земельных долей (паев). Поскольку до 1 января 2005 г. установлен запрет на отчуждение собственниками принадлежащих им земельных участков, кроме мены и наследования, последнее следует рассматривать в качестве одного из разрешенных законом способов прекращения права собственности в течение указанного срока. Тем не менее в приведенной норме не обозначается, в каком порядке должно осуществляться наследование — по закону или завещанию. Предполагается, что эта норма подлежит расширительному толкованию, и поэтому оба порядка приобретения земли являются разрешенными законом.

Особенностью приобретения земельного участка в порядке наследования является момент возникновения права собственности на него. По общим положениям гражданского законодательства наследство признается принадлежащим наследнику с момента его открытия. Согласно ч. 1 ст. 1220 ГК наследство открывается вследствие смерти физического лица или объявления его умершим. С этим моментом связывается возникновение прав и обязанностей на объекты, входящие в состав наследственной массы.

Однако право собственности на земельный участок, в том числе при наследовании, возникает в соответствии с требованиями норм земельного законодательства, в частности ст. 125 ЗК. Так, согласно требованиям указанной нормы наследнику необходимо принять наследство и получить свидетельство на него, на основании наследственного свидетельства заказать и получить документ, удостоверяющий право на землю, зарегистрировать его в установленном порядке, и только после этого у наследника возникнет право собственности на земельный участок.

Право собственности на земельные участки соответствующих категорий земель на основании наследования могут приобретать все субъекты земельных отношений, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства. Но земли сельскохозяйственного назначения, принятые по наследству указанными лицами, согласно ч. 4 ст. 81 ЗК в течение одного года подлежат отчуждению. Такие же требования предусмотрены ч. 4 ст. 82 ЗК относительно иностранных юридических лиц. Предполагается, что в соответствии с указанной статьей земельные участки, приобретенные совместными предприятиями с участием иностранных юридических и

физических лиц, также подлежат отчуждению последними в течение одного года, если они ими унаследованы из состава земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии со ст. 140 ЗК неотчуждение иностранными субъектами права унаследованных земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, является основанием для прекращения права собственности на них. При этом следует заметить, что возникающие в таких случаях споры подлежат рассмотрению согласно ч. 2 ст. 158 ЗК исключительно в судебном порядке. Следовательно, право собственности на землю иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, равно как и земельная собственность отечественных субъектов права, может быть прекращено только на основании решения суда.

§ 6. Продажа земельных участков на конкурентных началах

Продажа земельных участков на конкурентных началах является новым правовым институтом, закрепленным в главе 21 действующего ЗК. Ее обязательность предусмотрена ст. 134 земельного закона и распространяется на земли государственной или коммунальной собственности, предназначенные для продажи субъектам предпринимательской деятельности под застройку на конкурентных началах на земельных торгах. Следовательно, такие участки земли не могут быть отчуждены иными способами, например, приобретены в собственность на основе договора аренды с правом выкупа или переданы бесплатно в собственность субъектам предпринимательской деятельности. Вместе с тем содержание приведенной нормы позволяет утверждать, что конкурентная продажа земли не распространяется на выкуп земельных участков, на которых расположены недвижимые объекты.

Основными этапами осуществления продажи земельных участков на конкурентных началах являются подготовка земельных участков для продажи и оповещение об этом; проведение земельных торгов и оформление прав на проданные участки земли. Каждый из указанных этапов включает в себя определенные организационно-правовые мероприятия: выбор и подготовку земельных участков для продажи; проведение рекламной кампании; принятие решений о проведении торгов; утверждение соответствующих положений и других локальных нормативно-правовых актов относительно порядка проведения земельных торгов; организацию и проведение самих торгов и оформление их результатов. В соответствии с ч. 5 ст. 137 ЗК земельные торги проводятся в порядке, установленном законом. Поэтому в развитие положений ЗК весьма актуальным является принятие такого специального закона.

Земельным законодательством предусмотрены определенные требования по подготовке земельных участков для продажи на земельных торгах. Так, согласно ст. 136 ЗК органы государственной

власти или местного самоуправления, уполномоченные принимать решение об отчуждении земель, находящихся в государственной или коммунальной собственности, определяют перечни земельных участков, предназначенных для продажи субъектам предпринимательской деятельности под застройку. На земельные торги земельный участок выставляется после определения границ участка в натуре (на местности) и закрепления их межевыми знаками, изготовления технического паспорта продаваемого участка земли и т. п.

В техническом паспорте земельного участка содержатся сведения о размере земельного участка, месте его расположения, принадлежности к государственной или коммунальной собственности, денежной оценке участка и его стартовой цене, природном и хозяйственном состоянии и целевом назначении земельного участка. Подготовку технического паспорта земельного участка для продажи на земельных торгах осуществляют местные государственные органы земельных ресурсов. Он должен соответствовать требованиям, предусмотренным Положением о техническом паспорте земельного участка, выставляемого на земельные торги, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 16 мая 2002 г. № 648¹.

Подготовка технического паспорта предполагает также подготовку проекта отвода земли, поскольку его содержание включает в себя оформление документов, необходимых для проекта отвода земельного участка. Технический паспорт на каждый земельный участок подлежит утверждению соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления, уполномоченным принимать решение об отчуждении земельных участков.

Конкурентная продажа земельных участков предполагает обязательность официальной информации о проведении земельных торгов. Согласно ч. 2 ст. 137 ЗК официальная информация о выставлении земельных участков на земельные торги должна включать в себя сведения о размере участка, его целевом назначении и стартовой цене, месте и времени проведения торгов, названии и адресе учреждения, фамилии и должности, номере телефона лица, у которого можно ознакомиться с техническим паспортом продаваемого земельного участка.

Организатором земельных торгов является орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный осуществлять отчуждение земельного участка, предназначенного для продажи под застройку, или государственный исполнитель в соответствии с решением суда. Проведение земельных торгов осуществляет юридическое лицо, имеющее разрешение (лицензию) на проведение земельных торгов, на основании договора, заключенного с соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления.

Земельные торги могут проводиться не ранее 30 дней с момента опубликования в печати официальной информации о выставлении

¹ Урядовий кур'єр. — 2002. — 29 травня.

на земельные торги земельных участков, а также размещения на таких участках рекламных щитов с информацией о выставлении их на земельные торги. Организатор земельных торгов вправе отказаться от их проведения не позднее, чем за 10 дней до их проведения с обязательной публикацией официальной информации об отмене земельных торгов с указанием причины их отмены.

Заключительным этапом осуществления продажи земельных участков на конкурентных началах является проведение самих земельных торгов. Земельные торги представляют собой урегулированный нормами действующего земельного и гражданского законодательства, а также локальными нормативно-правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления порядок продажи на конкурентной основе субъектам предпринимательской деятельности свободных от зданий и сооружений земельных участков под застройку¹.

Согласно ч. 1 ст. 135 ЗК земельные торги проводятся в форме аукциона или конкурса. Однако действующее законодательство не дает определений понятия земельного аукциона и конкурса. В юридической литературе предложено несколько заслуживающих внимания определений этих понятий, сделанных на основе анализа норм земельного законодательства. Так, по мнению В. Носика, земельный аукцион представляет собой урегулированную нормами ЗК и другими законодательными актами, а также локальными нормативно-правовыми актами конкурентную продажу земельных участков, на основании которой право собственности на участок приобретает тот участник земельных торгов, который предлагает более высокую цену за участок земли в соответствии с его целевым назначением. Соответственно земельный конкурс — это урегулированная нормами действующего ЗК и другими законодательными актами, а также локальными нормативно-правовыми актами конкурентная продажа земельных участков, согласно которой право собственности на земельный участок переходит к тому участнику земельных торгов, который предлагает более выгодные условия приобретения и использования земли в соответствии с ее целевым назначением².

В соответствии с ч. 2 ст. 135 ЗК в земельных торгах могут принимать участие граждане и юридические лица, которые оплатили регистрационный и гарантийный взносы и могут быть покупателями земельных участков в соответствии с законодательством Украины. Следовательно, участники земельных торгов, являющиеся субъектами предпринимательской деятельности, заблаговременно подают заявления на участие в земельных торгах и заключают соответствующие соглашения о соблюдении предусмотренных усло-

¹ См.: Земельный кодекс України. Коментар. — Харків, 2002. — С. 358.

² См.: Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Сем-
чика. — К., 2003. — С. 413, 414.

вий их проведения. Сама же форма проведения земельных торгов (аукцион или конкурс) определяется собственником земельного участка, если иное не предусмотрено законом.

Как отмечается в литературе, проведению земельных торгов присущи определенные принципы¹. К ним прежде всего следует отнести принцип публичности земельных торгов, который обеспечивается соответствующей официальной информацией. Важным принципом проведения земельных торгов является принцип достоверности информации о продаваемых земельных участках, которые должны соответствовать всем требованиям, предусмотренным действующим законодательством. Безусловно, земельным торгам присущ принцип законности их проведения, несоблюдение которого влечет за собой признание земельных торгов несостоявшимися.

Действующим законодательством установлен исчерпывающий перечень случаев, когда земельные торги могут быть признаны несостоявшимися. Ими согласно ст. 138 ЗК являются: отсутствие покупателей или наличие лишь одного покупателя; случай, когда ни один из покупателей не предложил цену, выше стартовой цены земельного участка; неуплата в установленный срок победителем земельных торгов надлежащей суммы за приобретенный земельный участок.

Земельные торги в форме аукциона могут проводиться также в случае принятия судом решения об обращении взыскания на земельный участок, находящийся в собственности гражданина или юридического лица. Подготовка и проведение таких торгов осуществляется в соответствии с требованиями Закона "Об исполнительном производстве". При этом, безусловно, должны соблюдаться положения земельного законодательства, в частности ст. 139 ЗК.

Продажа земельных участков на конкурентных началах посредством земельных торгов в форме проведения аукционов или конкурсов завершается заключением соответствующих договоров. Но аукционно-конкурсная продажа земли является значительно более строгой процедурой по сравнению со свободной продажей земельных участков. Их последствия согласно действующему законодательству также могут быть различными. Так, допущенные нарушения условий аукционно-конкурсной продажи земельных участков могут являться основанием для признания торгов недействительными со всеми вытекающими из этого факта правовыми последствиями, тогда как для нарушения требований законодательства относительно свободной продажи земельных участков на вторичном рынке земли такие последствия не предусмотрены.

Земельные торги призваны сыграть важную роль в реформировании земельных отношений в процессе перехода к рыночной

¹ См.: Кучерук К. І. Договір купівлі-продажу земельної ділянки: Дис. канд. юрид. наук. — К., 2002. — С. 123, 124.

экономике. Они должны стимулировать эффективное землепользование на основе применения рыночных механизмов и способствовать привлечению инвестиций в развитие территорий. Уже в настоящее время посредством земельных торгов обеспечивается открытое осуществление купли-продажи земельных участков в административном порядке и создаются объективные условия для установления реальной рыночной стоимости земли. На них предоставляется открытая и достоверная информация, необходимая покупателям и продавцам земельных участков, являющаяся действенным средством формирования первичного и вторичного рынка земли в Украине.

Глава VI

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Общие основания прекращения права собственности на землю и права землепользования

Институт прекращения прав на землю является традиционным в земельном праве. Он всегда представлял особый интерес с точки зрения обеспечения законности в земельных отношениях, реализации прав на землю и выполнения земельно-правовых обязанностей. В новом земельном законе сохранено большинство оснований прекращения прав на землю, закрепленных в ранее действовавшем ЗК, но наряду с ними предусмотрены новые основания, которые ранее не были известны отечественному законодательству. Это подтверждается и общими основаниями прекращения права собственности, закрепленными в главе 25 нового ГК. Поэтому их рассмотрение в контексте современного законодательного закрепления является необходимым для познания механизма реализации прав и обязанностей на землю.

Поскольку действующий земельный закон предусматривает возможности использования земельных участков главным образом на основании права собственности, а также права постоянного пользования на бессрочной основе и временного землепользования на условиях аренды, включая концессионную деятельность, то естественно, рассмотрению подлежат основания, условия и порядок прекращения именно этих прав. Они являются субъективными правами собственников земли и землепользователей, принадлежащими конкретным лицам. Поэтому им свойственны все признаки и требования прекращения субъективных прав.

Вместе с тем основаниям прекращения прав на землю присущи специфические признаки, определяемые самими видами субъективных прав, подлежащих прекращению. Например, основания прекращения права собственности на землю отличаются от оснований прекращения права пользования земельными участками. Но общим критерием, объединяющим их в единый правовой институт, является то, что все они в конечном итоге направлены на прекращение прав на землю.

Основополагающий характер права земельной собственности требует законодательного определения оснований его прекращения. В соответствии со ст. 140 ЗК основаниями прекращения права собственности на земельный участок являются: добровольный отказ собственника от права на земельный участок; смерть собственника земельного участка при отсутствии наследника; отчуждение земельного участка по решению собственника; обращение взыскания на земельный участок по требованию кредитора; отчуждение земельного участка по мотивам общественной необходимости

и для общественных нужд; конфискация земельного участка по решению суда; неотчуждение земельного участка иностранными лицами и лицами без гражданства в установленный срок в случаях, предусмотренных законом.

Приведенный перечень оснований прекращения права собственности на земельный участок является общим для всех собственников земли. Он охватывает физических и юридических лиц, территориальные громады, государство и негосударственные субъекты права земельной собственности.) Так, передача земель государственной собственности в коммунальную собственность или земель государственной либо коммунальной собственности в частную собственность граждан в порядке приватизации земельных участков, приобретение земельных участков в собственность за давностью пользования и другие способы передачи земельных участков вполне обоснованно относятся к основаниям приобретения права собственности на землю. В то же время они являются основаниями для прекращения этого права у соответствующих субъектов, подпадающих под такое предусмотренное законом основание, как отчуждение земельного участка по решению собственника, так как закон не связывает его осуществление с возмездностью или безвозмездностью.

Законодательные формулировки оснований прекращения права собственности на землю обладают определенной универсальностью и охватывают довольно обширный круг действий собственников земельных участков и поступков противостоящих им лиц. Так, добровольный отказ собственника от прав на земельный участок требует определенных юридически значимых действий со стороны отказополучателя. Но наиболее существенным в законодательном определении оснований прекращения права собственности на землю является их исчерпывающее закрепление, не подлежащее расширению. Это значит, что другими законодательными актами и подзаконными нормами не могут быть предусмотрены иные основания прекращения права собственности на земельные участки.)

Теоретически можно допустить наступление и других оснований прекращения права собственности на земельный участок. Это может иметь место, например, при "исчислении" земельного участка в результате действия стихийных сил природы или при ликвидации юридического лица частной формы собственности без обращения взыскания на земельный участок кредиторами и т. п. Но вероятность наступления таких оснований настолько невелика, что законодатель не придает им юридического значения. Но даже при "исчислении" участка земли в результате действия стихийных сил природы согласно ч. 2 ст. 349 ГК право собственности на него прекращается с момента внесения по заявлению собственника земли изменений в государственный реестр, так как права собственности на земельный участок подлежат государственной регистрации¹.

¹ См.: Временный порядок ведения государственного реестра земель.

Основания прекращения права собственности на земельный участок можно группировать по различным критериям. Удачной следует признать их классификацию А. Гетьмана. Он выделяет: добровольное прекращение права собственности на земельный участок без принудительного изъятия земли, например, при отчуждении земельного участка по решению собственника, добровольном отказе последнего от права собственности на него или наступлении смерти собственника при отсутствии наследника; изъятие земли без согласия собственника при наличии его вины, например, при обращении взыскания на земельный участок по требованию кредитора или его конфискации по решению суда; изъятие земли без согласия собственника при отсутствии его вины, например, при отчуждении земельного участка по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд или при неотчуждении земельного участка иностранным субъектом права в течение установленного срока в случаях, предусмотренных ЗК¹. Безусловно, основания прекращения права собственности на земельный участок могут быть сгруппированы и по другим критериям, например, по способам прекращения права государственной, коммунальной и частной собственности на землю, по условиям и порядку их осуществления, по требованиям к прекращению права собственности на земельный участок физического и юридического лица, по признакам прекращения индивидуальной и общей собственности на землю и другим признакам.)

Несколько иные основания предусмотрены для прекращения права пользования земельным участком. Так, согласно ст. 141 ЗК основаниями его прекращения являются: добровольный отказ от права пользования земельным участком; изъятие земельного участка в случаях, предусмотренных земельным законом; прекращение деятельности государственных или коммунальных предприятий, учреждений и организаций; использование земли способами, противоречащими экологическим требованиям; использование земельного участка не по целевому назначению; систематическая неуплата земельного налога или арендной платы.)

Нетрудно заметить, что некоторые основания прекращения права пользования земельным участком сходны с основаниями прекращения права собственности на землю.)К ним относятся, например, добровольный отказ от права пользования земельным участком и изъятие земельного участка в случаях, предусмотренных земельным законом. Но условия и порядок их применения для прекращения права земельной собственности и права землепользования все же различны. Кроме этого, несмотря на императивное содержание и исчерпывающую структуру приведенной нормы, в земельном законодательстве закреплены и другие основания прекращения права землепользования. Такие основания предусмотрены,

¹ См.: Земельный кодекс Украины. Комментарий / Под ред. А. П. Гетьмана и М. В. Шульги. — Харьков, 2002. — С. 366, 367.

например, ст. 31 Закона "Об аренде земли". К ним можно отнести объединение в одном лице собственника земельного участка и арендатора земли, наступление смерти гражданина-арендатора или его осуждение к лишению свободы, ликвидацию юридического лица — арендатора участка земли и т. п.)

Однако главная ценность приведенной земельно-правовой нормы по сравнению с предыдущей, заключается в том, что такие основания прекращения права пользования земельным участком, как использование земли способами, противоречащими экологическим требованиям, их использование не по целевому назначению и систематическая неуплата земельного налога, законодателем отнесены к основаниям прекращения права землепользования. Следовательно, они не могут быть основаниями прекращения права собственности на землю. Это не означает, что за указанные правонарушения собственники земельных участков вовсе освобождаются от правовых средств воздействия на них. Такие средства охватываются не только мерами юридической ответственности, но и осуществлением отдельных видов прекращения права земельной собственности и права землепользования.

Таким образом, все многообразие оснований прекращения прав на землю можно подразделять на общие основания, присущие прекращению права собственности и права землепользования, основания, свойственные только прекращению права собственности на землю, и основания, относящиеся только к прекращению права пользования земельным участком. Закрепление оснований прекращения прав на землю непосредственно предусмотрено в действующем ЗК, правда, в несколько иной последовательности. Поэтому их дальнейшее рассмотрение в предложенной последовательности является более предпочтительным.

§ 2. Способы и порядок прекращения права собственности на землю и права пользования земельным участком

Реализация оснований прекращения права собственности на землю и права пользования земельным участком происходит при наступлении определенных условий, которые существенно влияют на установленный порядок их осуществления. [При этом прекращение, равно как и приобретение одних прав, может осуществляться в добровольном порядке, а других — при наступлении специальных условий или предусмотренных сроков.]

Добровольный порядок прекращения прав на землю имеет широкое распространение, в связи с чем он получил соответствующую регламентацию в земельном законе. [Среди добровольных способов прекращения прав на землю особое место занимает добровольный отказ от использования земельного участка на соответствующей правовой основе. [Добровольный отказ от права собствен-

ности на землю или права пользования земельным участком представляет собой свободное волеизъявление собственника или землепользователя, направленное на прекращение принадлежащего ему субъективного права по дальнейшему использованию земельного участка на правовых основаниях, предусмотренных земельным законодательством. Из этого следует, что добровольный отказ как способ прекращения прав на землю не является самовольным оставлением земельного участка. Для его реализации предусмотрены соответствующие правовые требования, несоблюдение которых может квалифицироваться как правонарушение. Кроме того, добровольный отказ от права земельной собственности или права землепользования должен быть принят отказополучателем и получить соответствующее правовое оформление.]

Несмотря на общность добровольного отказа от права собственности на земельный участок и права землепользования, их необходимо различать друг от друга. Согласно содержанию ст. 142 ЗК добровольный отказ от права собственности на земельный участок может осуществляться только в пользу государства или территориальной громады. Следовательно, в ней речь идет об отказе от права частной собственности на земельный участок, передаваемый в государственную или коммунальную собственность.

[Прекращение права земельной собственности на основании добровольного отказа осуществляется по заявлению собственника земли, которое подается в соответствующий орган исполнительный власти или орган местного самоуправления. В случае согласия на его принятие указанные органы заключают с собственником земли соответствующее соглашение о передаче права собственности на земельный участок, которое подлежит нотариальному удостоверению и государственной регистрации. Более того, согласно ч. 3 ст. 347 ГК в случае отказа от права собственности на объекты, права на которые подлежат государственной регистрации, право собственности на них прекращается с момента внесения по заявлению собственника соответствующей записи в государственный реестр. Право собственности на землю как раз относится к правам, подлежащим государственной регистрации.]

Из этого следует, что добровольное волеизъявление, исходящее от собственника земельного участка, требует такого же добровольного волеизъявления со стороны государственного органа или органа местного самоуправления. Но приведенные нормы земельного закона не предусматривают возможных последствий непринятия добровольного отказа от права собственности на земельный участок, а, следовательно, отказа в принятии участка земли указанными органами. Думается, что в таких случаях положение ч. 2 ст. 13 Конституции о том, что собственность обязывает, влечет за собой сохранение права собственности на землю за прежним собственником, так как действующее законодательство не допускает возможности оставления участков земли без обработки их частными собственниками.

Отчуждение земельного участка по решению собственника в конечном итоге также можно отнести к добровольному прекращению права собственности на него. Такое отчуждение может осуществляться непосредственно самим собственником либо его представителем. Но принятие решения о прекращении права собственности на землю в таких случаях принадлежит только собственнику или уполномоченному им на то субъекту права. Это связано с тем, что выбор способов добровольной реализации права собственности всегда зависит от свободного волеизъявления собственника земельного участка.

Среди многообразия способов прекращения права собственности на землю по решению собственника можно выделить земельно-правовые способы их осуществления, например, передачу участков, находящихся в государственной или коммунальной собственности, в частную собственность граждан; гражданско-правовые способы, например, заключение договоров купли-продажи, мены или дарения; административно-правовые способы, например, передачу участков государственной собственности в коммунальную либо передачу участков коммунальной собственности в государственную. Следует подчеркнуть, что такие способы обладают “двойственным” правовым свойством: для обладателя субъективного права собственности на землю они являются основанием его прекращения, а для приобретателя — основанием возникновения субъективного права собственности на земельный участок. При этом в одних случаях закон прямо предусматривает возможность их бесплатной передачи, а в других — возмездное отчуждение.

Добровольное прекращение права собственности на землю может иметь место в случаях выкупа земельного участка по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд, если собственник дает на это свое согласие. Добровольное прекращение права земельной собственности присуще и отчуждению земельного участка иностранными юридическими лицами, иностранными гражданами и лицами без гражданства в течение установленного для этого срока. Добровольное отчуждение земельных участков в указанных случаях осуществляется, как правило, на основании заключения гражданско-правовых договоров и иных сделок.]

Прекращение прав на землю в порядке добровольного отказа свойственно и праву землепользования. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 142 ЗК прекращение права постоянного пользования земельным участком в случае добровольного отказа землепользователя осуществляется по его заявлению. Оно подается землепользователем собственнику земельного участка, так как в этом случае последний известен. На основании заявления землепользователя собственник земельного участка принимает решение о прекращении права землепользования, о чем уведомляет соответствующий орган государственной регистрации прав на землю.

В отличие от добровольного отказа от права собственности на землю, добровольный отказ от права постоянного землепользова-

ния подлежит обязательному принятию собственником земельного участка. Это утверждение непосредственно вытекает из конституционного положения о том, что собственность обязывает. Из него следует, что обязанному субъекту права закон не может предоставлять выбор иного вида правомерного поступка.

Своеобразно в ЗК закреплено основание прекращения права постоянного землепользования граждан и юридических лиц. Так, согласно п. 6 его Переходных положений, граждане и юридические лица, которые имеют в постоянном пользовании земельные участки, но согласно ЗК не могут иметь их на таком праве, должны до 1 января 2005 г. переоформить в установленном порядке право собственности или право аренды на них. Из этого следует, что прекращение права постоянного землепользования в таких случаях осуществляется на основании его преобразования в право собственности на землю или в право аренды земельного участка путем переоформления в силу требований закона. В случае отказа от его преобразования в указанные виды прав на землю на протяжении установленного срока может наступить прекращение права постоянного землепользования. При этом следует отметить, что приведенное положение не распространяется на юридические лица государственной и коммунальной собственности, так как за ними согласно земельному закону право постоянного землепользования сохраняется.

Нетрудно заметить, что приведенные положения относятся к добровольному прекращению права постоянного пользования земельным участком и оставляют без внимания добровольный отказ от временного землепользования на арендных условиях, в том числе для концессионной деятельности. Условия временного землепользования и добровольного отказа от дальнейшего использования земельного участка предусматриваются в договоре аренды земли или в концессионном договоре. В них заранее может быть определен и порядок возвращения земельного участка его собственнику в случаях досрочного расторжения арендного или концессионного договора.

〔Принудительный порядок прекращения прав на землю закреплен в единой норме земельного закона, охватывающей как прекращение права собственности на землю, так и прекращение права пользования земельным участком. В последующих земельно-правовых нормах детально регламентируются отличительные особенности условий их реализации для каждого способа прекращения права земельной собственности и права землепользования. Но поскольку принудительное прекращение субъективных прав на землю осуществляется помимо воли собственников или землепользователей, общим для оснований, прекращающих право собственности на землю и право землепользования, является судебный порядок их применения.〕

Дифференцированный подход к рассмотрению содержания ст. 143 ЗК позволяет выделить основания принудительного прекращения

права собственности на землю и принудительного прекращения права землепользования. К принудительным основаниям прекращения права собственности на земельный участок, осуществляемым в судебном порядке, относятся: конфискация земельного участка; принудительное обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника; выкуп (изъятие) земельного участка по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд; неотчуждение земельного участка иностранными лицами и лицами без гражданства в установленный срок в случаях, определенных ЗК. Следует отметить, что если в последних двух случаях принудительное прекращение права земельной собственности может осуществляться в гражданском судопроизводстве, без наличия доказательств вины собственника, то в первых двух случаях оно может применяться в порядке как гражданского, так и уголовного судопроизводства, с предоставлением доказательств вины собственника земельного участка.

Небезынтересна и дальнейшая судьба земельного участка при его принудительном изъятии из частной собственности. Безусловно, при конфискации земельный участок переходит в государственную собственность, а при принудительном выкупе участка земли, находящегося в собственности граждан или юридических лиц, по мотивам общественной необходимости и для общественных нужд он переходит в собственность государства или территориальной громады.

Однако при принудительном обращении взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника или принудительном прекращении права собственности на участок земли в случае отказа от его добровольного отчуждения иностранными субъектами права в установленный срок, такая определенность отсутствует. В связи с этим интересные правила предусмотрены ст. 348 ГК, согласно которым, в случае принудительной продажи имущества его бывшему собственнику передается сумма выкупа с учетом затрат, связанных с отчуждением имущества, а в случаях когда имущество не было продано, оно по решению суда передается в собственность государства.

Но в рассматриваемых случаях передача земельного участка в государственную собственность на основании решения суда не всегда является обоснованной. Так, при принудительном обращении взыскания на участок по обязательствам его собственника, он может по решению суда переходить и кредитору, что подтверждается положениями Закона "Об ипотеке". При прекращении же права собственности на землю иностранного субъекта в случае отказа от ее добровольного отчуждения в установленный срок, переход участка земли в собственность государства следует признать оправданным.

(Принудительное прекращение права пользования земельным участком в судебном порядке может осуществляться в двух случаях. В соответствии со ст. 143 ЗК оно применяется в случае использования земли не по целевому назначению и в случае использования земельного участка с нарушениями экологических требований,

если допущенные нарушения законодательства не устранены своевременно) Закон не связывает принудительное прекращение права землепользования с его видами или сроками, что позволяет говорить о его распространении как на постоянное, так и временное пользование земельными участками на условиях аренды.

Среди общих оснований, указанных в ст. 141 земельного закона, не предусмотрено принудительное прекращение права землепользования за нарушение требований земельного законодательства. Однако такое основание прекращения права землепользования предусмотрено в ст. 144 ЗК. Более того, в ней определен порядок его осуществления, состоящий из нескольких стадий¹. Они реализуются посредством применения административных мер, предшествующих судебному рассмотрению принудительного прекращения права землепользования за нарушения требований земельного законодательства.

В соответствии со ст. 144 ЗК в случае выявления нарушения земельного законодательства государственный инспектор по использованию и охране земель составляет протокол о нарушении и выдает лицу, допустившему нарушение, указание об его устранении в течение 30-дневного срока. Если лицо, допустившее нарушение земельного законодательства, не выполнило в течение указанного срока указания государственного инспектора о прекращении нарушения земельного законодательства, государственный инспектор по использованию и охране земель в соответствии с законом налагает на него административное взыскание и повторно выдает указание о прекращении правонарушения или устранении его последствий в 30-дневный срок.

В случае неустранения допущенных нарушений земельного законодательства в 30-дневный срок государственный инспектор по использованию и охране земель обращается в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления с ходатайством о прекращении права пользования земельным участком. Решение органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о прекращении права пользования земельным участком может быть обжаловано землепользователем в судебном порядке. Таким образом, административный порядок принудительного прекращения права пользования земельным участком, используемым с нарушением земельного законодательства, переходит в сферу судебного рассмотрения.

§ 3. Особенности применения специальных оснований прекращения права собственности на землю

(Применение способов прекращения права собственности на землю отмечается рядом особенностей.) Они предусмотрены в законе и подлежат применению в строгом соответствии с его требованиями.)

¹ О стадиях реализации порядка прекращения права землепользования см.: Земельный кодекс Украины. Комментарий. — Харьков, 2002. — С. 374-376.

При этом в одних случаях закон прямо определяет условия и порядок их применения, а в других — обозначает их в общем виде, ограничиваясь указанием на возможности их применения “в законе установленном порядке”.

Прекращение права собственности на землю в силу требований закона предусмотрено ст. 145 ЗК. Согласно ее требованиям если к лицу переходит право собственности на земельный участок, который не может находиться в его собственности, этот участок подлежит отчуждению его собственником в течение одного года с момента перехода этого права. К таким лицам согласно действующему земельному закону относятся, например, иностранные граждане и лица без гражданства, которым не могут принадлежать на праве собственности земли сельскохозяйственного назначения. Но если такие земельные участки все же окажутся по каким-либо основаниям в их собственности, например, в случае принятия наследства, то они подлежат отчуждению. Таким образом, закон предоставляет возможности добровольного отчуждения земельного участка его собственником и предусматривает для этого годичный срок.

В случаях когда земельный участок этими лицами в течение установленного срока не отчуждается, такой участок подлежит принудительному отчуждению по решению суда. Земельный закон не указывает на причины неотчуждения земельного участка на протяжении установленного срока. Они могут быть связаны с невозможностью отчуждения земельного участка либо нежеланием собственника произвести его отчуждение, что в конечном итоге не имеет правового значения. Право собственности на землю по рассматриваемому основанию подлежит прекращению в силу требования, предусмотренного законом.

Однако земельный закон не определяет, кому принадлежит право на предъявление судебного иска и в чьих интересах он предъявляется, а также не отвечает на некоторые другие вопросы, которые могут возникать при его осуществлении. В связи с тем, что прекращение права собственности на землю в рассматриваемом случае может наступать в силу требований закона, то надо полагать, что иск предъявляется в интересах государства.

Тем не менее, в настоящее время, когда в конституционном порядке расширено судебное рассмотрение возникающих споров, в том числе земельных, не исключается возможность предъявления такого иска заинтересованным государственным органом или органом местного самоуправления. Вместе с тем лицу, лишенному права собственности на такой земельный участок, предоставляется право на его использование на арендных условиях. Это право бывшего собственника земли закреплено в ч. 3 ст. 145 ЗК, но его содержание не позволяет говорить о его преимущественном праве на аренду изъятого земельного участка.

Интересная ситуация складывается с возможным прекращением права собственности на землю в силу требований закона в связи с нормой, предусмотренной в ч. 1 ст. 348 ГК. В соответствии с

ее содержанием, если по основаниям, которые не были запрещены законом, лицо приобрело право собственности на имущество, но по закону, который принят позднее, оно не может ему принадлежать, это имущество подлежит отчуждению собственником в течение срока, установленного законом. Известно, что предыдущий земельный закон предусматривал право коллективной собственности на землю. Однако ни новый ЗК, ни новый ГК¹, ее не предусматривают. Поэтому, исходя из текстуального содержания приведенной гражданско-правовой нормы, право коллективной собственности на землю может быть прекращено в силу требований закона.

В рассматриваемом случае прекращения права собственности на землю можно усмотреть попытку придания закону обратной силы для отношений коллективной земельной собственности. Но вряд ли это соответствует положению ст. 58 Конституции о том, что законы и иные нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют юридическую ответственность.

Выкуп земельных участков для общественных нужд предусмотрен в ст. 146 ЗК, в которой определены субъекты, осуществляющие выкуп земельных участков, цели использования выкупаемых участков, условия и порядок осуществления выкупа и т. п. Так, выкупу подлежат земельные участки, находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц. Выкуп земли осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с их полномочиями.

Государственные и местные органы имеют право на выкуп земельных участков для следующих общественных нужд: под строения и сооружения органов государственной власти и местного самоуправления; под строения, сооружения и другие производственные объекты государственной и коммунальной собственности; под объекты природно-заповедного и иного природоохранного назначения; для нужд обороны и национальной безопасности; под строительство и обслуживание линейных объектов и объектов транспортной и энергетической инфраструктуры (дорог, газопроводов, водопроводов, линий электропередачи, аэропортов, нефтяных и газовых терминалов, электростанций и т. п.); под размещение дипломатических и приравненных к ним представительств иностранных государств и международных организаций; под городские парки, площадки отдыха и другие объекты общего пользования, необходимые для обслуживания населения. Из содержания этой нормы следует, что приведенный перечень общественных нужд является исчерпывающим и не подлежит расширению на основании решений органов государственной власти и местного самоуправления.

В земельном законе определен и некоторый процедурный порядок осуществления выкупа земельных участков для общественных

¹ В кодифицированных законодательных актах последнего времени право коллективной собственности закреплено в главе 10 ХК.

нужд. Собственник земельного участка не позднее, чем за год до предстоящего выкупа письменно уведомляется об этом органом, принимающим решение о выкупе участка. В связи с тем, что этот срок установлен законом, он не может быть сокращен по решению органа, выразившего намерение об осуществлении выкупа земельного участка.

Выкуп участка земли для общественных нужд осуществляется при условии согласия его собственника на отчуждение участка. При наличии такого согласия между собственником земельного участка и органом, его выкупающим, заключается соответствующий договор, в этом случае имеет место добровольное прекращение права собственности на землю. Однако, ст. 146 ЗК не указывает на дальнейшую процедуру осуществления выкупа в случае отказа собственника в отчуждении земельного участка. Отказ собственника от отчуждения участка влечет за собой применение положения ст. 143 земельного закона, предусматривающего возможность осуществления его принудительного выкупа для общественных нужд в судебном порядке.

Важным условием выкупа земельных участков для общественных нужд является определение стоимости выкупаемой земли. В таких случаях стоимость земельного участка определяется в соответствии с денежной и экспертной оценкой земель, проводимой по методике, утвержденной Кабинетом Министров Украины. В настоящее время действует Методика денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов (временная), утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 23 марта 1995 г. № 213¹, Методика денежной оценки земель несельскохозяйственного назначения (кроме земель населенных пунктов), утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 30 мая 1997 г. № 525² и Методика экспертной денежной оценки земельных участков, утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 11 октября 2002 г. № 1531³. Поэтому оценка выкупаемого земельного участка зависит от категории земель, места его расположения и многих других факторов. В случаях когда собственник земельного участка не согласен с его выкупной оценкой, вопрос решается в судебном порядке. Следовательно, предметом судебного рассмотрения может быть не только отказ собственника от дачи согласия на отчуждение участка для общественных нужд, но и осуществление оценки земельного участка.

Принудительное отчуждение земельного участка по мотивам общественной необходимости является новым основанием прекращения права собственности на землю, которое в такой редакции не предусматривалось в ранее действовавшем земельном законодательстве. В нем закреплены определенные признаки, сходные с

¹ ЗПУ. — 1995. — № 6. — Ст. 151.

² Урядовий кур'єр. — 1997. — 26 червня.

³ Урядовий кур'єр. — 2002. — 23 жовтня.

принудительным выкупом земельного участка для общественных нужд. Это сходство обнаруживается в принадлежности отчуждаемых земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, в осуществлении отчуждения при условии полного возмещения стоимости земельного участка и т. п. Но принудительному отчуждению земельных участков по мотивам общественной необходимости предшествует введение военного или чрезвычайного положения. Это отличает его от всех иных оснований прекращения права собственности на землю и придает ему самостоятельное значение.

Военное положение представляет собой особое состояние, которое вводится на всей территории страны либо в определенной ее части, в случае объявления войны, вооруженной агрессии, угрозы военного нападения или опасности для независимости государства. В соответствии со ст. 106 Конституции, военное положение вводится Президентом Украины как главой государства в качестве меры общественной необходимости, следовательно, земельные участки физических и юридических лиц могут быть отчуждены или изъяты в общественных и государственных интересах.

Чрезвычайное положение в соответствии с указанной конституционной нормой также может вводиться на всей территории страны либо в отдельных ее местностях по решению главы государства, но с последующим утверждением такого решения Верховной Радой Украины. Широкое определение чрезвычайного положения приводится в Законе "О правовом режиме чрезвычайного положения". Кратко его можно представить как особый правовой режим, который может временно вводиться при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера не ниже общегосударственного уровня, и при котором допускаются временные ограничения в осуществлении конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц с определением срока действия этих ограничений.

Официальное определение чрезвычайного положения охватывает и сферу действия Закона Украины от 8 июня 2000 г. "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера"¹ и Закона "О зоне чрезвычайной экологической ситуации", в которых также подчеркивается временный характер введения таких положений на отдельных территориях, местностях и объектах. В связи с этим вряд ли является оправданным и обоснованным прекращение бессрочного права собственности на землю по мотивам общественной необходимости при введении временного чрезвычайного положения.

Не совсем адекватным является и предусмотренный порядок отчуждения или изъятия земельных участков физических и юридических лиц в условиях военного или чрезвычайного положения,

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 337.

определенный в традиционной общей формулировке “в порядке, установленном законом”. Безусловно, такой порядок принудительного отчуждения объектов права частной собственности, применяемого как исключение, соответствует положениям ст. 41 Конституции. Тем не менее, согласно ст. 378 ГК и ст. 143 ЗК отчуждение или изъятие земельных участков по мотивам общественной необходимости осуществляется в судебном порядке. Поэтому могут возникать определенные осложнения с реальной гарантированностью этого порядка прекращения права собственности на землю в условиях военного или чрезвычайного положения. Предполагается, что для принудительного отчуждения земель по мотивам общественной необходимости более свойственным является их временное изъятие, осуществляемое в административном порядке. Оно предопределяется самим административным порядком введения военного или чрезвычайного положения.

Прекращение права собственности на земельный участок в случаях введения военного или чрезвычайного положения осуществляется при условии полного возмещения его стоимости. Приведенное условие прекращения права собственности на землю также воспроизводит конституционное положение о предварительном и полном возмещении стоимости изымаемых объектов, и является позитивным достижением земельного законодательства. Но само его закрепление, не говоря уже о реальном осуществлении, например, в условиях военного положения, вызывает негативное восприятие с точки зрения норм морали. Другое дело возмещение убытков собственникам земельных участков, например тех, которые являются результатом чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и подлежат компенсации в соответствии с “Порядком определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям”, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 19 апреля 1993 г. № 284.

Рассматриваемое условие прекращения права собственности на землю получило некоторую детализацию в гражданском законодательстве. Так, ч. 5 ст. 350 ГК предусматривает, что к выкупной цене включается рыночная стоимость земельного участка и недвижимого имущества, которое на нем размещено, а также убытки, причиненные собственнику в связи с выкупом земельного участка (в том числе упущенная выгода), в полном объеме. Следовательно, оценка выкупаемого земельного участка осуществляется по его рыночной стоимости, а не по методикам оценки соответствующих категорий земель, применяемым при выкупе земельных участков для общественных нужд. Определение выкупной цены участка земли на основе его рыночной стоимости в большей степени соответствует современным земельным отношениям. Поэтому приведенная гражданско-правовая норма должна найти свое отражение в земельном законодательстве для определения стоимости земельного участка в связи с выкупом как для общественной необходимости, так и для общественных нужд.

В соответствии с ч. 6 ст. 350 нового гражданского закона по договоренности с собственником земельного участка, подлежащего выкупу, орган, который принял решение о его выкупе в связи с общественной необходимостью, может предоставить ему другой земельный участок, стоимость которого учитывается при определении выкупной цены. Однако такая норма отсутствует в ЗК, что может создать определенные сложности его применения на практике. Предполагается, что приведенную гражданско-правовую норму также следует отобразить в земельном законодательстве, распространив ее на осуществление выкупа земельных участков в связи с общественной необходимостью и для общественных нужд.

После прекращения действия обстоятельств чрезвычайного положения, в связи с которыми было проведено принудительное отчуждение земельного участка, лицо, у которого он был принудительно изъят, вправе требовать возврата этого участка. Приведенное положение земельного закона подтверждает приведенный вывод о временном характере принудительного изъятия земельного участка по мотивам общественной необходимости. В случае невозможности возврата принудительно отчужденного участка собственнику по его желанию предоставляется другой земельный участок.

Конфискация земельного участка как основание принудительного прекращения права собственности на землю впервые предусмотрена в земельном законодательстве. Согласно ч. 6 ст. 41 Конституции конфискация имущества может быть применена исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом. Несмотря на то, что земля в строго экономическом и юридическом смысле не является имуществом, ст. 148 ЗК текстуально воспроизводит приведенное конституционное положение, распространяя его требования на осуществление конфискации земельного участка.

Согласно ст. 59 Уголовного кодекса (УК) Украины, наказание в виде конфискации имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного. Конфискация может применяться в качестве дополнительного уголовного наказания за тяжкие и особо тяжкие корыстные преступления. В связи с тем, что уголовному осуждению подлежат только физические лица, конфискация в порядке уголовного судопроизводства может применяться относительно земельных участков, находящихся в частной собственности граждан.

Некоторые особенности применения уголовно-правовой конфискации предусмотрены для объектов общей собственности. Так, если конфискуется часть имущества, суд обязан указать, какая часть имущества конфискуется, или перечислить конфискуемые предметы. Из этого следует, что конфискация земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, требует выделения из общего участка в натуре, а конфискация участка земли, находящегося в общей совместной собственности граждан — определения

и выделения конфискуемой доли земельного участка, принадлежащего осужденному лицу.

Земельные участки, принадлежащие на праве частной собственности физическим лицам, могут объединяться и использоваться для предпринимательской деятельности в различных организационно-правовых формах. Это может иметь место, например, при объединении своих земельных участков гражданами для ведения фермерского хозяйства, предусмотренного ст. 31 ЗК. Члены сельскохозяйственного кооператива согласно ст. 20 Закона Украины от 17 июля 1997 г. "О сельскохозяйственной кооперации"¹ могут передавать право пользования принадлежащим им земельным участком кооперативу как паевой взнос. При осуществлении конфискации таких земельных участков частной собственности граждан, они также подлежат выделению из состава объединенных земельных массивов.

Необходимо обратить внимание на то, что в п. 10 Перечня имущества, не подлежащего конфискации по судебному приговору, сохраняется положение о запрете обращения взыскания на паевые взносы кооперативных организаций, кроме дачно-строительных кооперативов. Следовательно, земельные участки, которые переданы членами сельскохозяйственного кооператива в пользование кооператива в качестве паевого взноса, не подлежат конфискации.

Согласно ч. 2 ст. 59 УК конфискация применяется лишь в случаях, специально предусмотренных в его Особенной части. В связи с тем, что УК принимался раньше ЗК, конфискация земельного участка в качестве дополнительного уголовного наказания не нашла своего закрепления и не предусмотрена в специальных статьях уголовного закона. Несмотря на закрепление конфискации в качестве основания прекращения права частной собственности на землю в ЗК, ее невозможно применять по принципу аналогии закона. Поэтому для применения конфискации земельного участка в качестве дополнительного уголовного наказания необходимо внесение соответствующих дополнений в действующий УК.

Конфискация как основание прекращения права собственности предусмотрена и в КоАП. Так, в соответствии со ст. 29 КоАП конфискация предмета, являющегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства по решению суда. Таким образом, административно-правовая конфискация в настоящее время также осуществляется в судебном порядке.

Конфискации могут подлежать только объекты, находящиеся в частной собственности правонарушителя. При этом согласно ст. 25 КоАП конфискация предметов и объектов права частной собственности может применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного взыскания. В специальной части

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

КоАП предусмотрены меры административных взысканий за различные правонарушения, в том числе за правонарушения в области земельного законодательства. Но ни одна из его статей не предусматривает применение конфискации земельного участка в качестве основного или дополнительного взыскания. Поэтому осуществление административно-правовой конфискации земельного участка также является затруднительной.

Конфискация как способ прекращения права собственности на имущество была исключена из ГК 1963 г. Законом от 16 декабря 1993 г. Согласно ст. 354 нового ГК к лицу может быть применено лишение права собственности на имущество по решению суда как санкция за совершенное правонарушение (конфискация) в случаях, предусмотренных законом. В соответствии со ст. 148 ЗК земельный участок может быть конфискован исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом. Из приведенных норм следует, что теперь конфискация земельного участка может осуществляться в порядке гражданского судопроизводства, а в уголовном судопроизводстве она может применяться при рассмотрении гражданского иска в уголовном деле.

Прекращение права собственности на особо ценные земли представляет особый интерес в связи с тем, что оно может применяться для прекращения права государственной и коммунальной собственности на землю. Это непосредственно закреплено в ст. 150 ЗК, практическая ценность которой заключается в том, что в ней закреплён перечень особо ценных земель. Такие земли являются средством сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. Поэтому их изъятие или выкуп для несельскохозяйственных нужд не допускается, за исключением случаев, определенных законом.

Земельные участки особо ценных земель, находящиеся в государственной или коммунальной собственности, могут изыматься или выкупаться для строительства объектов общегосударственного значения: автомобильных и железных дорог, линий электропередачи и линий связи, трубопроводов, нефтяных и газовых скважин, осушительных и оросительных каналов, геодезических пунктов, жилищного строительства, возведения объектов социально-культурного назначения и производственных сооружений, а также объектов, связанных с их эксплуатацией. Их изъятие или выкуп осуществляется по постановлению Кабинета Министров Украины или по решению соответствующего местного совета, если вопрос об изъятии или выкупе земельного участка согласовывает Верховная Рада Украины.

Строительство или возведение указанных объектов либо сооружений государственными или коммунальными предприятиями и организациями может осуществляться на основе права постоянно-го землепользования, что не влияет на смену собственника земли. Изменение отношений земельной собственности имеет место при выкупе земельных участков для осуществления приведенных мероприятий физическими лицами, а также юридическими лицами

негосударственной и некоммунальной собственности. После их выкупа такими предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами право государственной или коммунальной собственности на указанные земельные участки прекращается.

Однако может иметь место и обратная ситуация, когда особо ценные земли, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, выкупаются в государственную или коммунальную собственность. Согласование материалов изъятия или выкупа земельных участков особо ценных земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, осуществляется Верховной Радой Украины по представлению Верховной Рады Автономной Республики Крым, областных советов, Киевского и Севастопольского городских советов. Компетенция указанных органов по изъятию или выкупу особо ценных земель корреспондируется с полномочиями указанных органов по изъятию или выкупу земельных участков и предусмотрена в главах 2, 3 ЗК.

§ 4. Порядок прекращения права постоянного землепользования

Прекращение права постоянного землепользования на землях государственной и коммунальной собственности может осуществляться в порядке их изъятия для общественных нужд. Изъятие как способ прекращения права постоянного землепользования предусмотрено в ст. 149 ЗК, в которой разграничены полномочия и компетенция различных уровней органов исполнительной власти и местного самоуправления по осуществлению прекращения права землепользования. Это предопределяется государственной или коммунальной принадлежностью земель и законодательным делегированием правомочий собственности органам исполнительной власти и местного самоуправления.

В указанной земельно-правовой норме предусмотрено, что земельные участки, предоставленные в постоянное пользование из земель государственной и коммунальной собственности, могут изыматься для общественных и иных нужд по решению органов государственной власти и органов местного самоуправления. Изъятие земельных участков осуществляется с согласия землепользователей на основании решений Кабинета Министров Украины, Совета министров Автономной Республики Крым, местных государственных администраций, сельских, поселковых и городских советов в соответствии с их полномочиями.

В соответствии с частями 3, 4 ст. 149 ЗК сельские, поселковые, городские советы осуществляют изъятие земельных участков коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, находящихся в постоянном пользовании, для всех нужд, кроме особо ценных земель, которые изымаются или выкупаются ими с соблюдением требований ст. 150 земельного закона. Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные и районные сове-

ты обладают правом на изъятие земельных участков общей собственности соответствующих территориальных громад, находящихся в постоянном пользовании, для всех нужд.

За районными государственными администрациями на их территории закреплено право на осуществление изъятия земельных участков государственной собственности, находящихся в постоянном пользовании, в пределах сел, поселков и городов районного значения для всех нужд, а также земель, расположенных за пределами населенных пунктов для: сельскохозяйственного использования; ведения лесного и водного хозяйства, кроме случаев, когда такое изъятие отнесено к компетенции Кабинета Министров Украины; строительства объектов, связанных с обслуживанием жителей территориальной громады района (школ, больниц, предприятий торговли и т. п.).

Областные государственные администрации на их территории обладают правом на изъятие земельных участков государственной собственности, находящихся в постоянном пользовании, в пределах городов областного значения и за пределами населенных пунктов для всех нужд, кроме случаев, когда их изъятие отнесено к полномочиям районных государственных администраций и Кабинета Министров Украины. Киевская и Севастопольская городские государственные администрации осуществляют изъятие земельных участков государственной собственности, находящихся в постоянном пользовании, в пределах их территорий для всех нужд, кроме случаев, когда такое изъятие отнесено к компетенции Кабинета Министров Украины.

Совет министров Автономной Республики Крым наделен правом на изъятие земельных участков государственной собственности, находящихся в постоянном пользовании, в пределах городов республиканского (Автономной Республики Крым) значения и за пределами населенных пунктов для всех нужд, кроме случаев, когда их изъятие отнесено к полномочиям районных государственных администраций и Кабинета Министров Украины.

Кабинет Министров Украины может осуществлять изъятие земельных участков государственной собственности, находящихся в постоянном пользовании и используемых для сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, а также предназначенных для использования в природоохранных целях. К таким землям относятся: пашня и другие сельскохозяйственные угодья, земли, занятые многолетними насаждениями и используемые для несельскохозяйственных нужд, земли, занятые лесами первой группы площадью свыше 10 гектаров, а также земельные участки природоохранного, оздоровительного и рекреационного назначения, кроме случаев, когда их изъятие отнесено к компетенции районных и областных государственных администраций, Киевской и Севастопольской городской государственной администрации и Совета министров Автономной Республики Крым, а также в случаях, определенных ст. 150 ЗК.

Предоставление указанным органам государственной власти и местного самоуправления права на изъятие земельных участков государственной и коммунальной собственности, находящихся в постоянном пользовании, не лишает землепользователей права на судебное рассмотрение такого изъятия. Так, в соответствии с ч. 10 ст. 149 ЗК, в случае несогласия землепользователя с изъятием земельного участка вопрос решается в судебном порядке. Таким образом, судебное рассмотрение прекращения права постоянного землепользования является гарантией от незаконного и необоснованного изъятия земельных участков.

§ 5. Согласование вопросов изъятия и выкупа земельных участков

Согласование вопросов, связанных с изъятием или выкупом земельных участков, является необходимой подготовительной стадией прекращения права собственности на землю или права землепользования. Изъятие и выкуп земельных участков затрагивает права и интересы не только их собственников, но и других лиц, являющихся смежными землепользователями. Поэтому согласование изъятия земель нельзя относить к выполнению сугубо формальных требований земельного законодательства.

В соответствии со ст. 151 ЗК юридические лица, заинтересованные в изъятии (выкупе) земельных участков, обязаны до начала проектирования согласовать с собственниками земли и землепользователями, сельскими, поселковыми и городскими советами, государственными администрациями, Советом министров Автономной Республики Крым, Кабинетом Министров Украины и Верховной Радой Украины место расположения объекта, размер земельного участка и условия его изъятия (выкупа). Такое требование закона объясняется необходимостью обеспечения нормальных условий для проживания населения на соответствующей территории, функционирования на земельной площади и прилегающих территориях объектов социального и производственного назначения и осуществления эффективной охраны окружающей природно-социальной среды.

В соответствии с ч. 2 ст. 151 ЗК, выбор земельных участков для размещения объектов осуществляется юридическими лицами, заинтересованными в их отводе. Органы исполнительной власти или органы местного самоуправления обязаны в порядке, предусмотренном законодательством, предоставлять информацию юридическим лицам, заинтересованным в отводе земельных участков, о возможных вариантах размещения объектов в соответствии с утвержденной градостроительной и землеустроительной документацией. Порядок выбора земельных участков для размещения объектов устанавливается Кабинетом Министров Украины.

Согласование мест расположения объектов, размеров предполагаемых для изъятия или выкупа земельных участков и условий их

отвода осуществляется соответствующими сельскими, поселковыми, городскими советами, государственными администрациями, Советом министров Автономной Республики Крым, Кабинетом Министров Украины в соответствии с их полномочиями по изъятию таких участков, а также Верховной Радой Украины. Согласование мест расположения объектов на особо ценных землях, а также мест расположения объектов собственности других государств и международных организаций осуществляется Верховной Радой Украины.

В зависимости от принадлежности земельного участка на праве государственной или коммунальной собственности юридические лица, заинтересованные в изъятии или выкупе земельных участков, обращаются с ходатайством о согласовании мест расположения объектов в соответствующий сельский, поселковый или городской совет либо в местную государственную администрацию. Ходатайства в отношении объектов, изъятие которых осуществляется Кабинетом Министров Украины, подаются в Совет министров Автономной Республики Крым, областную, Киевскую и Севастопольскую городскую государственную администрацию.

К ходатайству прилагаются необходимые материалы и расчеты, к которым относятся: выкопировка из генерального плана или иной градостроительной документации; копия плана земельного участка с указанием схемы размещения предполагаемого к возведению объекта и площади участка, подлежащего изъятию; документ о составе земель, из которого предполагается осуществить отвод земельного участка.

В ч. 7 ст. 151 ЗК предусмотрено, что соответствующий сельский, поселковый или городской совет либо местная государственная администрация согласно своим полномочиям рассматривает ходатайство и в пятидневный срок со дня регистрации направляет его вместе с приложенными материалами на рассмотрение органов по земельным ресурсам, природоохранных и санитарно-эпидемиологических органов, органов градостроительства и архитектуры, а также органов охраны культурного наследия. Указанные органы в течение двух недель со дня получения ходатайства предоставляют свое заключение в сельский, поселковый или городской совет либо местную государственную администрацию, которые с учетом полученных заключений в течение 10 дней принимают решение о согласовании места расположения того объекта, под который имеют право самостоятельно изымать земельный участок, либо принимают мотивированное решение об отказе в согласовании места расположения объекта.

Если согласование места расположения объекта осуществляется районной, областной государственной администрацией, Советом министров Автономной Республики Крым, Кабинетом Министров Украины, Верховной Радой Украины, то сельский, поселковый или городской совет готовит свое заключение и предоставляет материалы на согласование в Верховную Раду Автономной Республики

Крым, областной, Киевский или Севастопольский городской, районный совет или районную, Киевскую или Севастопольскую городскую государственную администрацию.

Районная государственная администрация в месячный срок рассматривает материалы согласования места расположения объекта, под который имеет право изымать земельный участок, или предоставляет свое заключение в Совет министров Автономной Республики Крым или областную государственную администрацию. Совет министров Автономной Республики Крым или областная государственная администрация рассматривают предоставленные материалы и согласовывают место расположения объекта, под который имеют право изымать земельный участок.

Материалы согласования места расположения объекта, осуществляемого Кабинетом Министров Украины, предоставляются Советом министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской или Севастопольской городской государственной администрацией со своим заключением центральному органу исполнительной власти по земельным ресурсам, который рассматривает эти материалы и в месячный срок предоставляет свои предложения в Кабинет Министров Украины. Кабинет Министров Украины рассматривает эти материалы и принимает соответствующее решение, а по вопросам, которые согласовываются Верховной Радой Украины, предоставляет ей свои предложения.

Предложения об изъятии особо ценных земель из земель коммунальной собственности готовят Верховная Рада Автономной Республики Крым, областные, Киевский и Севастопольский городские советы и представляют их в Верховную Раду Украины. Материалы согласования места расположения объекта должны включать: выкопировку из генерального плана или другой градостроительной документации населенного пункта; копию плана земельного участка с нанесением вариантов размещения объекта и указанием общей площади, которую необходимо изъять. Указываются также состав угодий изымаемого земельного участка и условия его отвода.

В случае отказа собственника земли или землепользователя, сельского, поселкового или городского совета, либо органов государственной власти в согласовании места расположения объекта, эти вопросы разрешаются в судебном порядке. В случае удовлетворения иска об обжаловании отказа собственника земли или землепользователя, сельского, поселкового или городского совета, либо органов государственной власти в согласовании места расположения объекта решение суда является основанием для разработки проекта отвода земельного участка.

Глава VII ГАРАНТИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Общая характеристика гарантий прав на землю

Термин “гарантия” (франц. *garantie* — обеспечение) часто используется для обозначения способов или средств обеспечения законодательных или договорных обязательств, прав и обязанностей субъектов правоотношений. Гарантии широко известны всей системе отечественного законодательства и права. Это связано с тем, что без обеспечения законодательных требований нельзя рассчитывать на высокую эффективность их выполнения. Раздел V ЗК посвящен гарантиям прав на землю, в нем речь идет о юридических гарантиях.

Но гарантии прав на землю имеют свои фактические основания, которые придают им реальный характер. Реальность гарантий прав на землю основана на наличии земельного фонда страны. Без наличия земельных ресурсов нельзя гарантировать права на землю правовыми средствами. Тем не менее не следует преуменьшать значение юридических гарантий прав на землю. Об их важности свидетельствует, например, отсутствие права частной собственности на землю в советский период при наличии земельного фонда страны.

Юридические гарантии прав на землю, предусмотренные в ЗК, основаны на конституционных нормах. Такой нормой является ст. 13 Конституции, согласно которой земля и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности украинского народа. От имени украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией. Каждый гражданин имеет право на пользование природными объектами права собственности народа в соответствии с законом. Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, и социальной экономики. Все субъекты права собственности, в том числе на землю, равны перед законом.

В соответствии со ст. 14 Конституции право собственности на землю гарантируется. Это право приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. Важным является и положение ст. 55 Основного Закона, согласно которому каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц.

Гарантии прав на землю, закрепленные в ЗК, можно рассматривать в широком понимании. Так, закрепление права собственности

на землю и права землепользования, условий и порядка передачи или приобретения земельных участков, основания прекращения прав на землю путем выкупа или принудительного отчуждения земельного участка следует рассматривать в качестве общих законодательных гарантий. Они охватывают всю сферу действия предоставленных прав и возложенных обязанностей относительно использования земли как природного объекта и обладания конкретным земельным участком.

В отличие от общих юридических гарантий прав на землю, в разделе V ЗК закреплены конкретные гарантии прав на земельные участки. Они охватывают лишь сферу защиты субъективных прав на землю и прав, вытекающих из них. Это прежде всего касается защиты права собственности на землю, возмещения убытков, причиненных собственникам земли и землепользователям, разрешения споров по осуществлению указанных прав, применения мер ответственности за их нарушение и т. п. Поэтому в таких случаях можно говорить о гарантиях прав на землю в узком понимании. К этому выводу приводит то обстоятельство, что в содержании указанного раздела речь идет в основном о защите прав на земельные участки физических и юридических лиц.

Однако это не означает, что права государства или территориальных громад, а также их органов, учреждений и предприятий на землю менее гарантированы. Они также требуют соответствующих гарантий, особенно в условиях многообразия права собственности на землю и расширения арендного землепользования в период перехода к рыночным отношениям и формирования многоукладной экономики. Наряду с этим следует отметить, что традиционная неограниченная гарантированность земельных прав государства и территориальных громад утратила свое приоритетное значение и в современных условиях не действует.

§ 2. Способы защиты прав на земельные участки

Институт защиты прав длительное время состоял в основном из гражданско-правовых норм. Защита прав осуществлялась в пределах гражданского процессуального законодательства. Так, согласно ч. 1 ст. 6 ГК 1963 г. защита гражданских прав осуществляется в установленном порядке судом*, арбитражным** или третейским¹ судом путем: признания этих прав; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и прекращения действий, нарушающих право; присуждения к исполнению обязательства в на-

* В соответствии со ст. 3 Закона Украины от 7 февраля 2002 г. "О судостроительстве Украины" (Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27. — Ст. 180) судебную систему Украины составляют суды общей юрисдикции и Конституционный Суд Украины.

** После введения в действие с 1 июня 2002 г. Закона "О судостроительстве" арбитражный суд преобразован в хозяйственный суд.

¹ См.: *Каракаш И. И.* Быть или не быть третейским судам в Украине? // Юридический вестник. — Одесса, 1997. — № 1; проект Закона Украины от 26 декабря 2002 г. № 391 "О третейских судах", одобренный постановлением Верховной Рады Украины.

туре; компенсации причиненного вреда; прекращения или изменения правоотношения; взыскания с лица, нарушившего право, причиненных убытков, а в случаях, предусмотренных законом или договором — неустойки (штрафа, пени); иными способами, предусмотренными законом. В период действия указанного ГК уголовному, административному, трудовому, земельному и другим отраслям законодательства преимущественно была присуща охрана прав, обеспечиваемая законом, за исключением случаев их осуществления в противоречии с назначением этих прав.

Новый ГК не только расширяет способы защиты гражданских прав в случаях их нарушения, неопределенности или оспаривания, но и распространяет их на обеспечение интересов, если они не противоречат общим основам гражданского законодательства. Поэтому ранее предусмотренные способы охраны прав теперь приобретают характер обеспечения их защиты. К ним можно отнести административный (ст. 17) и нотариальный способы защиты гражданских прав (ст. 18), а также самозащиту гражданских прав (ст. 19 ГК).

Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 386 нового ГК собственник, имеющий основания предусматривать возможность нарушения своего права собственности другим лицом, может обратиться в суд с требованием о запрете совершения им действий, которые могут нарушать права собственника, или с требованием о совершении действий по предотвращению такого нарушения. В аналогичных случаях имеет место предоставление возможности обеспечения защиты права собственности, не связанной с лишением права владения. Приведенная гражданско-правовая норма представляет значительный интерес для защиты прав собственников земельных участков, связанных с обеспечением их целевого использования и экологического состояния.

Обновление системы отечественного законодательства и расширение круга и содержания субъективных прав физических и юридических лиц привело к широкому признанию защиты прав в современной украинской юриспруденции вместо осуществления их охраны традиционными средствами. Поэтому глава 23 ЗК целиком посвящена защите прав на землю, что предоставляет возможность утверждать о формировании земельно-правового института защиты субъективных земельных прав.

Этот институт распространяется прежде всего на обеспечение защиты права собственности на землю граждан и юридических лиц. Так, согласно ч. 1 ст. 152 ЗК государство обеспечивает гражданам и юридическим лицам равные условия защиты права собственности на землю. Вторая часть указанной нормы является более обширной и охватывает не только собственников, но и землепользователей. В соответствии с ее содержанием собственник земельного участка или землепользователь может требовать устранения любых нарушений его прав на землю, даже если эти нарушения не связаны с лишением права владения земельным участком,

и возмещения причиненных убытков. Эти положения нашли свое отражение в ст. 391 и главе 81 ГК.

Определенный интерес представляет ч. 3 ст. 152 ЗК, посвященная способам защиты земельных прав. Так, защита прав граждан и юридических лиц на земельные участки осуществляется путем: признания прав; восстановления состояния земельного участка, существовавшего до нарушения прав, и предупреждения совершения действий, нарушающих права или создающих опасность нарушения прав; признания сделки недействительной; признания недействительными решений органов исполнительной власти или органов местного самоуправления; возмещения причиненных убытков; применения других способов, предусмотренных законом. Нетрудно заметить, что приведенная земельно-правовая норма по своему содержанию охватывает в основном указанные гражданско-правовые способы защиты прав на землю с учетом особенностей осуществления защиты субъективных прав на конкретный земельный участок.

Важными являются предусмотренные гарантии прав граждан и юридических лиц на земельный участок. По общему принципу, закрепленному в ч. 1 ст. 153 ЗК, собственник не может быть лишен права собственности на земельный участок, кроме случаев, предусмотренных этим Кодексом и другими законами. В частности, принудительное прекращение права собственности на землю предусмотрено в случаях: прекращения права собственности на земельный участок лица, которому он не может принадлежать на праве собственности (ст. 145); выкупа земельных участков для общественных нужд (ст. 146); принудительного отчуждения земельного участка по мотивам общественной необходимости (ст. 147); конфискации земельного участка (ст. 148); принудительного обращения взыскания на земельный участок в судебном порядке по обязательствам его собственника (ст. 143 ЗК), с соблюдением требований отчуждения такого участка, установленных ст. 139 ЗК. Законодательными актами предусмотрены и другие случаи прекращения права земельной собственности, основания, условия и порядок их применения установлены в этих законах.

Прекращение права собственности на землю в случаях, предусмотренных ЗК и другими законами, осуществляется главным образом на основании выкупа по договору купли-продажи земельного участка. При этом собственнику участка полностью возмещается его стоимость. Следует отметить, что согласно ч. 3 ст. 153 земельного закона бывший собственник земельного участка, выкупленного для общественных нужд, вправе обратиться в суд с иском о признании недействительным или расторжении договора выкупа земельного участка и возмещении убытков, связанных с выкупом, если после выкупа земельного участка будет установлено, что земельный участок используется не для общественных нужд. Приведенная норма представляет собой важное средство обеспечения права собственности на землю, направленное против своеволия ор-

ганов государственной власти или местного самоуправления, обладающих правом выкупа земельных участков частной собственности физических и юридических лиц для общественных нужд.

Не менее важной гарантией права земельной собственности физических и юридических лиц является установление юридической ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение права собственности на землю. Так, согласно ст. 154 ЗК органы исполнительной власти и органы местного самоуправления не имеют права без решения суда вмешиваться в осуществление собственником полномочий по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему земельным участком или устанавливать непредусмотренные законодательными актами дополнительные обязанности либо ограничения. Указанные органы несут ответственность за вред, причиненный их неправомерным вмешательством в осуществление собственником полномочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

Вред землевладельцам может быть причинен не только вмешательством в осуществление правомочий собственности или ограничением прав на земельный участок, но и принятием актов, нарушающих права собственников земли. В случае принятия органом исполнительной власти или местного самоуправления акта, которым нарушаются права по владению, пользованию или распоряжению принадлежащим ему земельным участком, такой акт в соответствии со ст. 155 ЗК признается недействительным.

Порядок признания такого акта недействительным предусмотрен в статьях 21, 393 ГК и осуществляется в судебном порядке по иску собственника земельного участка. Вместе с тем действующее законодательство не препятствует самому органу исполнительной власти или местного самоуправления признать свой акт недействительным, если будут выявлены нарушения требований законодательства при его принятии. Но в любом случае убытки, причиненные собственникам земельных участков вследствие принятия противозаконных актов, подлежат возмещению в полном объеме органом, принявшим такой акт.

§ 3. Правовое обеспечение возмещения убытков собственникам земли и землепользователям

Важнейшей гарантией прав собственников земли и землепользователей является возмещение причиненных им убытков в порядке и на условиях, предусмотренных нормами главы 24 ЗК. Они как нормы о защите земельных прав физических и юридических лиц имеют свои конституционные основания, базирующиеся на ст. 66 Конституции, согласно которой каждый обязан возмещать причиненные им убытки.

В юридическом значении убытки являются распространенной гражданско-правовой категорией. Согласно ст. 22 ГК к убыткам

относятся: расходы, понесенные лицом в связи с уничтожением или повреждением имущества, а также расходы, которые лицо претерпело или вынуждено претерпевать для возобновления своего нарушенного права (реальные убытки); доходы, которые лицо могло бы реально получить в обычных обстоятельствах, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). При этом убытки возмещаются в полном объеме, если договором или законом не предусмотрено их возмещение в меньшем либо большем размере.

В земельном законодательстве отсутствует определение убытков, в связи с чем приходится использовать гражданско-правовое понимание убытков. Тем не менее, в действующем земельном законе определены основания возмещения убытков собственникам земли и землепользователям. Так, согласно ст. 156 ЗК собственникам земли и землепользователям возмещаются убытки, причиненные вследствие: изъятия (выкупа) сельскохозяйственных угодий и лесных земель для нужд, не связанных с сельскохозяйственным и лесохозяйственным производством; временного занятия сельскохозяйственных угодий и лесных земель для других видов использования; установления ограничений по использованию земельных участков; ухудшения качества почвенного покрова и других полезных свойств сельскохозяйственных угодий и лесных земель; приведения сельскохозяйственных угодий, лесных земель и кустарников в непригодное для использования состояние; неполучения доходов за время временного неиспользования земельного участка.

В приведенной земельно-правовой норме закреплён перечень оснований возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, включая арендаторов земельных участков. При этом в своем большинстве они предусмотрены ЗК. Так, перечень оснований изъятия (выкупа) земельных участков и порядок такого изъятия (выкупа) установлены статьями 146—151; временное занятие земель для других видов использования, например, занятие земель для проведения разведывательных работ, предусмотрен ст. 97; временное занятие земель в порядке пользования земельными сервитутами закреплён в нормах главы 16, а последствия временного самовольного занятия земельных участков определены в ст. 212; установление ограничений относительно использования земельных участков урегулировано главой 18; ухудшение качества земель оценивается по данным государственного земельного кадастра, в частности качество почв оценивается в порядке их бонитировки в соответствии со ст. 199; приведение земель в состояние, непригодное для использования, например, в состояние техногенного загрязнения, деградации или малопродуктивности, закреплено в главах 27, 28 ЗК; неполученные доходы за время временного неиспользования собственниками земли или землепользователями земельных участков вследствие правомерных или противоправных действий государственных органов, органов местного самоуправления, юридических или физических лиц, компенсируются по правилам возмещения убытков.

На основании ч. 1 ст. 1166 ГК имущественный вред, причиненный неправомерными решениями, действиями или бездействием личным неимущественным правам физического или юридического лица, а также вред, причиненный имуществу физического или юридического лица, возмещается в полном объеме лицом, которое его причинило. Приведенная гражданско-правовая норма о возмещении имущественного вреда охватывает вред, причиненный как виновными противоправными действиями, так безвиновным правомерным поведением.

Однако содержание ст. 156 ЗК позволяет утверждать, что в ней предусмотрены случаи возмещения собственникам земли и землепользователям убытков, причиненных правомерными действиями. Реальные убытки и упущенная выгода, причиненные правомерным поведением, подлежат возмещению лишь в случаях, предусмотренных законом. Так, изъятие и выкуп земельного участка являются правомерными действиями, однако они влекут за собой возмещение землесобственникам и землепользователям убытков, причиненных такими действиями.

Это позволяет провести некоторое разграничение между возмещением правомерного вреда и вреда, причиненного собственникам земли и землепользователям противоправными действиями или бездействием. Оно заключается в том, что возмещение правомерного вреда регулируется только земельным законодательством, в то время как возмещение противоправного вреда предусмотрено не только земельным, но и гражданским и экологическим законодательством. Собственникам земли и землепользователям должны быть возмещены любые причиненные убытки, если иное не предусмотрено действующим законодательством. Поэтому перечень оснований возмещения причиненных убытков, предусмотренный в указанной земельно-правовой норме, не является исчерпывающим, а охватывает лишь их правомерные виды.

Сделанный вывод подтверждается положениями ст. 394 ГК, согласно которым собственник земельного участка имеет право на компенсацию в связи со снижением ценности участка в результате деятельности, которая привела к снижению уровня экологической и шумовой защищенности территории, а также к ухудшению естественных свойств земли. В ней указывается не только на возмещение реальных экономических убытков и хозяйственных упущений или материальных выгод, но и на возмещение экологического вреда.

Экологический вред в земельных отношениях имеет свои особенности, предусмотренные в природоохранном законодательстве. Он может иметь место в случае загрязнения земель, ухудшения их качества, нарушения естественных экологических связей на конкретном земельном участке и т. п. Поэтому земельно-правовой вред не всегда является экологическим вредом. Например, вред, причиненный собственнику земли или землепользователю изъятием или выкупом земельного участка, не является экологическим. В

таких случаях не нарушаются экологические связи и не происходит ухудшение качества земельного участка.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 69 Закона “Об охране окружающей природной среды” экологический вред подлежит компенсации, как правило, в полном объеме, без применения норм снижения размера взыскания и применяется независимо от сбора за загрязнение окружающей природной среды и ухудшения качества природных ресурсов, например, при размещении отходов на земельном участке. Убытки, причиненные землевладельцам и землепользователям вследствие выполнения соглашений о распределении продукции, подлежат возмещению в порядке, определенном ст. 29 Закона Украины от 14 сентября 1999 г. “О соглашениях по распределению продукции”¹. При этом согласно ч. 5 ст. 68 Закона “Об охране окружающей природной среды” применение мер дисциплинарной, административной или уголовной ответственности не освобождает виновных от компенсации вреда, причиненного загрязнением окружающей природной среды и ухудшением качества природных ресурсов.

Относительно неэкологического вреда, причиненного землевладельцу или землепользователю, необходимо обратить внимание на то, что согласно п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Украины от 25 декабря 1996 г. № 13 “О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел”² в исключительных случаях может применяться снижение размера возмещения. При этом право на возмещение таких убытков имеют только собственники земельных участков и юридически оформленные землепользователи. Ведь согласно ст. 212 ЗК убытки, понесенные лицами, самовольно занявшими земельные участки, возмещению не подлежат. Наоборот, такие лица обязаны возместить убытки собственнику земельного участка или землепользователю. На это обращается внимание в пунктах 13, 17 указанного постановления Пленума Верховного Суда Украины. Более того, согласно п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Украины от 26 января 1990 г. № 1 “О практике рассмотрения судами дел об ответственности за нарушение законодательства об охране природы”³ в случаях если за время самовольного использования земельного участка правонарушителем получена прибыль, недополученная землевладельцем или землепользователем, то в пользу последних подлежит взысканию фактически полученная правонарушителем прибыль.

Возмещение убытков собственникам земли и землепользователям следует отличать также от возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. В соответствии с ч. 4 ст. 207 ЗК потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 44. — Ст. 391.

² Право України. — 1997. — № 2. — С. 72-78.

³ Бюлетень законодавства та юридичної практики України. — 1993. — № 6.

производства подлежат компенсации независимо от возмещения убытков собственникам земли и землепользователям. Указанные виды возмещения различаются не только по основаниям правового регулирования и юридическому содержанию, но и по субъектам, которым они возмещаются. В первом случае убытки возмещаются собственникам земли и землепользователям, а во втором — потери возмещаются местным советам. На это, в частности, обращается внимание в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Украины “О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел”.

Согласно Порядку определения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, которые подлежат возмещению, утвержденному постановлением Кабинета Министров Украины от 17 ноября 1997 г. № 1279¹, возмещение таких потерь не является видом правовой ответственности. Они, как правило, применяются за правомерные действия, и по своей природе носят экономический характер. Согласно требованиям земельного закона местным советам компенсируются потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, понесенные вследствие того, что земельный участок не используется для производства сельскохозяйственной продукции или лесохозяйственного производства.

В п. 7 разъяснения Президиума Высшего арбитражного суда Украины от 1 апреля 1994 г. № 02-5/215 “О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с возмещением вреда” указано, что потери являются денежным выражением вреда. В связи с этим на возмещение земельных потерь распространяются общие требования возмещение вреда. Такой вывод следует из п. 5 указанного разъяснения и пунктов 15, 16 постановления Пленума Верховного Суда Украины “О практике рассмотрения судами дел об ответственности за нарушение законодательства об охране природы”. Таким образом, при решении вопросов возмещения земельных потерь судебная практика ориентирована на применение положений земельного законодательства. Относительно вопросов, не урегулированных земельным или экологическим законодательством, следует руководствоваться нормами гражданского законодательства, а также разъяснением Президиума Высшего арбитражного суда Украины от 27 июня 2001 г. № 02-5/744 “О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства об охране окружающей природной среды”.

§ 4. Условия и порядок возмещения убытков собственникам земли и землепользователям

Условия и порядок возмещения причиненных убытков собственникам земли и землепользователям отличаются от гражданско-правовых положений о компенсации убытков. Так, согласно ст. 157

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 47. — С. 40.

ЗК возмещение убытков собственникам земли и землепользователям осуществляют органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, граждане и юридические лица, использующие земельные участки, а также указанные органы и лица, деятельность которых ограничивает права собственников и землепользователей или ухудшает качество земель, расположенных в зоне их влияния, в том числе вследствие химического и радиоактивного загрязнения территории, засорения промышленными, бытовыми и другими отходами и сточными водами. При этом земельный закон устанавливает, что порядок определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям устанавливается Кабинетом Министров Украины. На сегодня действует Порядок определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователем, утвержденный постановлением Кабинета Министров от 19 апреля 1993 г. № 284¹.

В приведенной норме прежде всего обращает на себя внимание круг субъектов, которые обязаны возмещать причиненные убытки. Безусловно, ими могут быть причинители противоправного вреда, к которым можно применять основания компенсации причиненных убытков. Однако чаще всего ими являются причинители правомерного вреда. В таких случаях согласно требованиям земельного законодательства убытки могут возмещаться не причинителем вреда, а выгодополучателем, то есть субъектом, в интересах которого действовал причинитель вреда. Так, несмотря на то, что изъятие (выкуп) земель осуществляется по решению соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления, возмещение убытков собственникам земли и землепользователям в соответствии с п. 5 указанного Порядка осуществляется не указанными органами, а юридическими или физическими лицами, в интересах которых приняты решения об изъятии (выкупе) земель.

В п. 13 постановления Пленума Верховного Суда Украины "О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел" разъясняется, что убытки землевладельцев и землепользователей, причиненные другими актами органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятыми в интересах выгодополучателей (юридических или физических лиц), подлежат возмещению последними. Вместе с тем правило о возмещении убытков выгодополучателями применяется лишь в случаях причинения правомерных убытков, и не распространяется на возмещение убытков, причиненных неправомерными действиями. В последнем случае причиненные убытки должны возмещать органы, принявшие такое решение.

Перечень субъектов возмещения убытков землевладельцам и землепользователям, приведенный в рассмотренной земельно-правовой норме, не является исчерпывающим. Он не охватывает, на-

¹ ЗПУ. — 1993. — № 10. — Ст. 193.

пример, субъектов права, причинивших убытки другими действиями, а также причинение экологического вреда. В соответствии с п. 5 Порядка определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям такие убытки подлежат возмещению предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, которые их причинили, независимо от способа причинения убытков. Кроме этого, могут быть применены общие нормы гражданского законодательства, в соответствии с которыми любой причинитель убытков обязан их возместить. Поэтому к субъектам — причинителям убытков собственникам земли и землепользователям, не указанным в Порядке определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, применяется порядок их определения и возмещения, предусмотренный гражданским законодательством.

Согласно Порядку определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям размеры убытков определяются комиссиями, создаваемыми районными государственными администрациями или исполнительными органами городских советов (городов областного подчинения). Размеры убытков определяются в полном объеме на момент причинения убытков и понесенных затрат на улучшение качества земель с учетом рыночной или обновленной стоимости земли. Обновленная стоимость определяется на основе нормативов и индексов обновленной стоимости, приведенных в письме Госстроя и Госкомзема Украины от 26 марта 1999 г. № 7/250 “О возмещении убытков собственникам земли и землепользователям”.

В п. 6 указанного Порядка предусматривается возможность договорного определения размера убытков самыми заинтересованными сторонами. Причинитель убытков может вступать в договорные отношения с землевладельцем или землепользователем относительно порядка возмещения убытков и возмещать их в добровольном порядке. По соглашению сторон причинитель убытков вообще может быть освобожден от возмещения убытков. Даже после утверждения акта комиссии стороны имеют право на заключение договора об ином размере и порядке возмещения убытков. Так, причиненные убытки могут возмещаться в натуре путем восстановления предшествующего качества земли или предоставления земельного участка соответствующего размера и равноценного качества.

Хозяйственный суд, принимая решения о возмещении причиненного вреда в натуре, согласно п. 1.4 разъяснения Президиума Высшего арбитражного суда Украины “О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства об охране окружающей природной среды” обязан определить конкретные мероприятия по восстановлению земельного участка и сроки их осуществления.

На основании п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Украины “О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел”, а также согласно п. 1.7

разъяснения Президиума Высшего арбитражного суда Украины “О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства об охране окружающей природной среды”, для определения размера убытков, подлежащих возмещению, суд может назначить экспертизу. В п. 5 указанного постановления Пленума Верховного Суда Украины отмечается, что иски о возмещении убытков землевладельцам и землепользователям могут предъявляться в соответствии со ст. 126 ГПК по выбору истца: по месту проживания ответчика (месту нахождения органов управления предприятием) или по месту причинения убытков (месту нахождения земельного участка). В п. 1.3 указанного разъяснения Президиума Высшего арбитражного суда Украины предусматривается, что к исковому заявлению о возмещении убытков должен быть приложен обоснованный расчет суммы, подлежащей взысканию в счет возмещения убытков.

§ 5. Причины возникновения и правовое регулирование разрешения земельных споров

Экономическая реформа, проводимая с целью перевода национальной экономики на рыночные основы функционирования, потребовала кардинальных изменений в правовом регулировании всей системы землевладения и землепользования в стране. Земельная реформа, утверждающая многообразие видов права собственности на землю и их равноправное функционирование, обеспечивающая переход к разным формам хозяйствования на земле и формирование на этой основе многоукладной экономики, значительно повлияли на характер и содержание земельных отношений. Они изменили причины возникновения и расширили круг земельных споров, вытекающих из земельных и связанных с ними правоотношений.

Основанием для рассмотрения и разрешения земельных споров являются положения Конституции, закрепленные в ст. 8 — о непосредственном обращении в суд для защиты конституционных прав на основании прямого действия ее норм, ст. 14 — о гарантированности права собственности на землю, ст. 124 — о распространении судебной юрисдикции на все правоотношения, возникающие в государстве, и некоторые другие требования Основного Закона. Приведенные конституционные положения нашли свое дальнейшее развитие в ЗК. Так, земельный закон содержит обособленную группу норм, которые определяют условия и порядок рассмотрения земельных споров. Они получили свое закрепление в главе 25 действующего ЗК и помещаются в разделе, посвященном гарантиям прав на землю.

Законодательные основы рассмотрения и разрешения земельных споров являются гарантией защиты субъективных прав и законных интересов собственников земли и землепользователей. При разрешении земельных споров имеет место не только право-

применительная деятельность по урегулированию возникших расхождений относительно земельных прав. Принятое решение по земельному спору может вызвать конкретные действия, направленные на отказ от совершения неправомерных поступков, признания субъективного права на земельный участок, прекращения действий, нарушающих законные интересы землевладельцев, выполнения возложенных обязанностей в натуре, возмещения вреда, причиненного нарушением требований закона и т. п.

Действующее земельное законодательство не содержит официального определения земельных споров. Но такое определение можно сформулировать на основании норм ЗК. Исходя из содержания его норм, под земельными спорами следует понимать неурегулированные расхождения и разногласия, связанные с применением норм земельного законодательства, возникающие между гражданами, юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления относительно владения, пользования и распоряжения земельными участками и других отношений по поводу использования земли.

Условия и причины возникновения земельных споров могут быть разными. Наиболее распространенными из них являются: неурегулированность или неполнота регулирования соответствующих отношений действующим законодательством; внутренняя противоречивость самих норм земельного законодательства, регулирующих однотипные отношения; противоречия между нормами земельного законодательства и нормами других природоресурсовых отраслей законодательства, регулирующих близкие по своему смыслу положения; несогласованность между нормами-принципами правового регулирования земельных отношений и нормами-правилами земельного законодательства; недостаточная юридическая квалификация должностных лиц, применяющих земельно-правовые нормы; расхождения в правопонимании и недостаточная правовая осведомленность участников земельно-правовых споров и т. п.

В новом ЗК изменено не только местоположение правовых норм о земельных спорах, но и основания обособления их в определенные виды. Его содержание позволяет подразделять все споры на четыре вида: споры по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, представляющие собой собственно земельные споры; споры относительно разграничения территорий сел, поселков, городов, районов и областей, которые по сути являются административно-территориальными спорами; споры, вытекающие из правил добрососедства, установления ограничений по использованию земель и земельных сервитутов; споры, связанные с иными земельными отношениями.

К последним можно отнести имущественные споры, связанные с земельными отношениями, споры относительно возмещения убытков и потерь собственникам земли и землепользователям, споры, связанные с платой за землю и некоторые другие споры. В отличие от предшествующего, действующий земельный закон не

выделяет такие споры в отдельную разновидность. Однако это не означает, что они исчезли или утратили свое значение. Наоборот, такие споры остаются достаточно распространенными на практике и вызывают значительные трудности при их разрешении.

В правовой литературе отсутствует единое мнение относительно правовой природы споров, связанных с отказом в удовлетворении заявлений или ходатайств о предоставлении земельных участков. На основании ранее действовавшего земельного законодательства И. Иконицкая относила такие споры к видам земельных споров¹. Исходя из обновленного содержания земельного законодательства Н. Осокин пришел к выводу о том, что споры по поводу отказа компетентного органа в предоставлении земельного участка не являются земельными спорами².

Последний подход к определению правовой природы рассматриваемого вида споров является более реалистичным, так как в них отсутствует нарушение субъективного права на конкретный земельный участок. Предметом спора здесь выступает не конкретный земельный надел, а решение соответствующего компетентного органа. Кроме этого, обжалование в суде такого решения рассматривается не в порядке искового производства, а в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, которые не отличаются от обжалования других незаконных или необоснованных решений органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

§ 6. Органы, рассматривающие земельные споры, условия и порядок разрешения ими споров этими органами

Новый земельный закон несколько изменил систему органов, рассматривающих и разрешающих земельные споры. Согласно ст. 158 ЗК они разрешаются судами, органами местного самоуправления и органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов. В приведенной норме проводится и некоторое разграничение компетенции указанных органов по разрешению земельных споров.

Исключительно судом разрешаются земельные споры по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, находящимися в собственности граждан и юридических лиц, а также споры по разграничению территорий сел, поселков, городов, районов и областей. Органы местного самоуправления разрешают земельные споры в пределах населенных пунктов относительно границ земельных участков, находящихся в собственности и поль-

¹ См.: Иконицкая И. А. Разрешение земельных споров. — М., 1973. — С. 46.

² См.: Осокин Н. Н. Разрешение земельных споров по законодательству России // Вестник МГУ. Серия — Право. — 1992. — № 1. — С. 42-49.

зовании граждан, и соблюдения гражданами правил добрососедства, а также споры по разграничению границ районов в городах. Органы исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов разрешают земельные споры относительно границ земельных участков вне пределов населенных пунктов, расположения ограничений в использовании земель и установления земельных сервитутов.

Рассмотрение и разрешение земельных споров органами местного самоуправления или органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов не лишает участников спора права на обращение в суд. В соответствии с ч. 5 ст. 158 ЗК, в случае несогласия собственников земли или землепользователей с решением органов местного самоуправления или органов исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов спор разрешается судом. Из этого следует, что досудебное рассмотрение земельного спора указанными органами в пределах их компетенции является обязательным. Однако целесообразно принять, хотя бы на правительственном уровне, специальный нормативный акт, посвященный рассмотрению и разрешению земельных споров. Детальное правовое регулирование рассмотрения земельных споров является насущной потребностью практики современного реформирования земельных отношений.

Судебное разрешение земельных споров в настоящее время является достаточно распространенным. Согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Украины "О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел", если участником земельного спора с одной стороны является гражданин, то по заявлению заинтересованного лица такой спор подлежит рассмотрению судом общей юрисдикции.

В соответствии с указанным постановлением такими спорами могут быть споры: о защите и восстановлении нарушенных прав собственников земли и землепользователей, а также об устранении препятствий в пользовании земельными участками; о прекращении права собственности на землю или права пользования земельным участком в случаях, предусмотренных ЗК; об изъятии (выкупе) земельных участков по ходатайствам предприятий, учреждений и организаций в соответствии с решениями органов исполнительной власти или местного самоуправления; о возмещении собственникам земли и землепользователям причиненных убытков, а также о приведении земельного участка в состояние, пригодное для использования по основному целевому назначению предприятиями, учреждениями и организациями, проводившими разведывательные работы; между собственниками жилых домов, расположенных на сопредельных земельных участках по устранению препятствий пользования такими участками; об определении порядка распоряжения земельным участком и его использованию гражданами, которым жилой дом, хозяйственные постройки и сооружения принадлежат на праве общей (долевой или совместной) собственности; о признании недействительными договоров купли-продажи,

дарения, залога, самовольного обмена земельными участками землепользователями, в том числе арендаторами, а также договоров, заключенных собственниками земли с нарушением установленно-го для них порядка приобретения или отчуждения земельных участков; о возвращении самовольно занятых земельных участков, приведении их в пригодное состояние для использования по целевому назначению и сносе самовольно возведенных на них домов и сооружений; об обжаловании принятого решения органом местного самоуправления или органом исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов относительно разрешения земельного спора в соответствии с их компетенцией, с которым заявитель не согласен; о разрешении имущественных споров, связанных с земельными отношениями; о разрешении споров между субъектами права частной собственности на землю или их наследниками относительно прав на земельную долю, в частности между садоводческими обществами и их членами, между членами такого общества и членами их семьи, а также другими лицами по поводу использования предоставленного члену общества земельного участка и устранения препятствий в этом.

Безусловно, постановление Пленума Верховного Суда Украины не охватывает весь перечень земельных споров, которые рассматриваются и разрешаются судами общей юрисдикции. Кроме этого, в связи с принятием ЗК 2001 г. приведенный перечень требует существенного уточнения. Это диктуется тем, что появился новый вид земельных споров, рассматриваемый органами судебной власти, к которым относятся споры по разграничению территорий сел, поселков, городов, районов и областей. Эта категория споров может возникать между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления различного уровня, поэтому они подлежат рассмотрению и разрешению хозяйственными судами.

Разрешение хозяйственными судами земельных споров, возникающих между предприятиями, учреждениями и организациями как юридическими лицами, осуществляется с соблюдением требований Хозяйственного процессуального кодекса (ХПК) Украины¹. В разъяснении Высшего арбитражного суда Украины "О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права государственной собственности на землю", обращается внимание на то, что при рассмотрении и разрешении земельных споров, возникающих между предприятиями, учреждениями и организациями, хозяйственным судам необходимо применять не только процессуальные нормы, но и нормы материального права.

Особую актуальность эта рекомендация приобрела в связи с принятием ХК и введением его в действие с 1 января 2004 г. Так, согласно ч. 7 ст. 23 ХК споры о восстановлении нарушенных прав субъектов хозяйствования и возмещении причиненного им вреда вследствие решений, действий или бездействия органов мест-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

ного самоуправления, их должностных или служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий разрешаются в судебном порядке.

Следует отметить, что в случаях, когда одним из участников земельного спора является иностранное предприятие, принадлежащее иностранным инвесторам, международным организациям и объединениям, такой спор может рассматриваться хозяйственным судом при наличии соглашения между сторонами на его рассмотрение в хозяйственном суде. Это связано с особенностями юрисдикционного статуса иностранных предприятий и допустимостью применения к ним процессуальных норм национального хозяйственного законодательства.

Разрешение земельных споров органами местного самоуправления осуществляется соответствующими советами на основании их полномочий, прямо предусмотренных в земельном законе. Они закреплены для областных советов — ст. 8, для Киевской и Севастопольской городских советов — ст. 9 и для сельских, поселковых, городских советов — ст. 12 ЗК. При этом сельские, поселковые и городские советы согласно ч. 3 ст. 158 земельного закона правомочны разрешать земельные споры в пределах земель соответствующих населенных пунктов, находящихся в собственности и пользовании граждан, так называемые межевые споры, споры по соблюдению гражданами правил добрососедства, а также споры по разграничению границ районов в городах.

Необходимо обратить внимание на то, что как межевые споры, так и споры, возникающие в связи с отклонениями от правил добрососедства, являются относительно новыми видами споров, рассмотрение и разрешение которых отнесено к компетенции указанных советов. Критерии определения границ земельных участков и содержание требований добрососедства предусмотрены в главе 17 ЗК. Но все же неопределенным остается само понятие добрососедства, что значительно усложняет разрешение таких споров органами местного самоуправления. Что же касается споров по разграничению границ районов в городах, то их разрешение носит сугубо самоуправленческий характер.

Разрешение земельных споров органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов сохраняет свои административные признаки и осуществляется государственными органами. Это определяется самой категорией споров, к которым отнесены земельные споры по определению границ земельных участков вне пределов населенных пунктов, расположению ограничений в использовании земель и установлению земельных сервитутов. Возникновение таких споров может иметь место, например, в случаях отклонения от условий земельных сервитутов, предусмотренных главой 16, или несоблюдения ограничений, установленных правовыми нормами главы 18 ЗК.

Однако из содержания приведенной нормы вытекает несколько интересных обстоятельств. Известно, что органом центральной

исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов в области земельных отношений является Госкомзем, а его местными органами — соответствующие управления (главные управления) в областях и отделы в районах. Тем не менее ст. 15 ЗК, посвященная полномочиям центрального органа исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов, не предусматривает функций разрешения им земельных споров, а полномочия местных органов исполнительной власти в области земельных отношений вообще не определены в земельном законе. Не предусмотрены такие функции и для государственных администраций, являющихся органами общего государственного управления в регионах и на местах, которые могли бы делегировать эти полномочия региональным и местным органам специального управления в сфере использования земельных ресурсов.

Можно было бы ограничиться указанием на то, что орган центральной исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов уполномочен решать другие вопросы в области земельных отношений, но земельный закон ограничивает их решение им в соответствии с ЗК. Не предусмотрена его компетенция по разрешению земельных споров и в Положении о Государственном комитете Украины по земельным ресурсам, утвержденном Указом Президента Украины от 14 августа 2000 г. № 970/2000¹. Это относится и к типовым положениям об областном главном управлении земельных ресурсов, Киевском и Севастопольском городском главном управлении земельных ресурсов, городском (городов областного и районного значения) управлении (отделе) и районном отделе земельных ресурсов, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 24 февраля 2003 г. № 200¹. Поэтому компетенция органов исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов относительно разрешения земельных споров недостаточно урегулирована на законодательном и подзаконном уровнях.

Из этой нормы следует, что органы исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов уполномочены разрешать все земельные споры относительно границ земельных участков, расположенных за пределами населенных пунктов. При таком всеобъемлющем охвате ими указанного вида земельных споров не остается споров для разрешения областными и районными советами, на что указано в статьях 8, 10 ЗК. Можно предположить, что органы исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов рассматривают и разрешают земельные споры относительно границ земель государственной собственности, находящихся за пределами населенных пунктов, а областные и районные советы уполномочены разрешать аналогичные споры относительно земельных участков коммунальной собственности. Но это прямо не вытекает из содержания указанной земельно-правовой нормы.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 33. — С. 46.

² Там же. — 2003. — № 9. — С. 78.

Условия и порядок рассмотрения и разрешения земельных споров включают в себя наличие целого ряда необходимых требований, предусмотренных действующим законодательством. Они определяют правомерность земельного спора и правомочность участия в его рассмотрении. К ним следует отнести обладание субъективным правом на конкретный земельный участок и реальное нарушение этого права, препятствующее удовлетворению потребностей и интересов собственника земельного участка или землепользователя, наличие предмета земельного спора и установление границ правовых притязаний его сторон, обращение к компетентному органу за защитой нарушенного субъективного права и т. п. Они могут быть выявлены как в процессе подготовки дела к рассмотрению, так и во время разрешения земельного спора.

Определенную сложность для органов, рассматривающих земельные споры, представляют вопросы обособления действительных (реальных) нарушений субъективных прав и законных интересов землевладельцев и землепользователей от предположенных (мнимых) нарушений, вызванных юридической неосведомленностью. Правовые последствия рассмотрения таких споров разные, так как в первом случае будет иметь место восстановление нарушенных земельных прав, а в другом — сохранение существующего правового состояния. Поэтому предварительная подготовка земельных споров к рассмотрению с целью определения условий правомерности возникновения спора и правомочности участия в их рассмотрении имеет принципиальное значение для их правильного и обоснованного разрешения.

На необходимость досудебной подготовки земельных споров к рассмотрению обращается внимание в постановлении Верховного Суда Украины “О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел. Так, согласно п. 24 указанного постановления, в частности по делам об установлении порядка пользования и распоряжения земельным участком, суду необходимо истребовать: документы о его предоставлении для строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных сооружений; план земельного участка, отведенного в натуре (на местности); правоустанавливающие документы на дом с указанием размера доли каждого совладельца; договор или решение суда о разделе дома в натуре или определении порядка пользования им; соглашение о порядке пользования земельным участком, если оно имело место. Приведенные требования предварительной подготовки земельных дел к рассмотрению в зависимости от их содержания, видов и состава участников являются важными не только для органов судебной власти, но и для органов местного самоуправления и органов исполнительной власти по земельным ресурсам.

Требования относительно условий и порядка разрешения земельных споров при их судебном разбирательстве предусмотрены соответственно в нормах ГПК и ХПК. Их судебное рассмотрение осуществляется предусмотренным составом суда и в установленные

сроки, а завершается принятием соответствующего решения с определением порядка его вступления в силу, обжалования и исполнения с соблюдением требований, предусмотренных для судебных решений.

Несколько иной порядок установлен земельным законом для разрешения земельных споров органами местного самоуправления и органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов. Самоуправляемый и административный порядок рассмотрения земельных споров предусматривают форму обращения к указанным органам, сроки их рассмотрения ими, процедуру рассмотрения и некоторые другие требования. Так, согласно ст. 159 ЗК земельные споры рассматриваются органами местного самоуправления и органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов на основании заявления одной из сторон в месячный срок со дня подачи заявления. Они рассматриваются с участием заинтересованных сторон, которые должны быть заблаговременно уведомлены о времени и месте рассмотрения спора. В случае отсутствия одной из сторон при первом разрешении вопроса и отсутствия официального согласия на рассмотрение спора в отсутствие заинтересованной стороны его рассмотрение переносится. Повторное откладывание рассмотрения земельного спора может иметь место лишь по уважительной причине.

Согласно содержанию указанной земельно-правовой нормы отсутствие одной из сторон без уважительной причины при повторном рассмотрении земельного спора не приостанавливает его рассмотрение и принятие решения. Принятое решение передается сторонам спора в пятидневный срок с определением порядка его исполнения. Поскольку рассмотрение земельных споров органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов относится к административному порядку их разрешения, то в процессе их рассмотрения, разрешения и исполнения могут применяться соответствующие нормы КоАП. При разрешении земельных споров органами местного самоуправления последние руководствуются не только нормами ЗК, но и положениями Закона "О местном самоуправлении в Украине".

В связи с тем, что местные советы не являются постоянно действующими органами, а функционируют в сессионном порядке, созываются согласно ст. 46 самоуправленческого закона по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, то соблюдение месячного срока для рассмотрения ими земельных споров является затруднительным. На самом деле трудно представить себе, что сессия совета будет созвана для рассмотрения возникшего спора только для того, чтобы соблюсти установленный законом срок для его рассмотрения. Поэтому в целях соблюдения указанного срока разрешения земельных споров местные советы делегируют свои полномочия по их рассмотрению органам исполнительной власти или исполнительным органам местного самоуправления с последующим утверждением принятых ими решений на очередной сессии

совета. В целом это не противоречит статьям 27, 33, 44 и другим нормам Закона “О местном самоуправлении в Украине”.

Права и обязанности сторон при рассмотрении земельных споров играют важную роль в их объективном и обоснованном разрешении. Так, в соответствии со ст. 160 ЗК стороны, участвующие в земельном споре, имеют право знакомиться с материалами дела по спору, делать из них выписки, принимать участие в рассмотрении земельного спора, предоставлять документы и другие доказательства, возбуждать ходатайства, давать устные и письменные объяснения, возражать против ходатайств и доказательств другой стороны, получать копию решения по земельному спору, и в случае несогласия с этим решением обжаловать его. Таким образом, при рассмотрении земельного спора стороны наделены процессуальными правами, предусмотренными для участников судебного процесса.

Реализация решений органов исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов и органов местного самоуправления по земельным спорам является конечной целью их разрешения. Поэтому указанные органы обязаны предусмотреть действенные меры по их исполнению уже на стадии принятия решения. Согласно ст. 161 ЗК решения соответствующих органов исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов или органов местного самоуправления вступают в силу с момента их принятия. Но обжалование указанных решений в суде приостанавливает их исполнение.

Исполнение решения по земельному спору согласно ЗК осуществляется органом, принявшим это решение. При этом исполнение решения не освобождает правонарушителя от возмещения убытков или потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, наступивших вследствие нарушения земельного законодательства. Исполнение принятого решения по земельному спору может быть приостановлено или его срок может быть продлен вышестоящим органом или судом. Таким образом, земельному законодательству известно не только приостановление исполнения принятых решений и продление сроков их исполнения на основании судебного обжалования, но и обжалование решений вышестоящему органу исполнительной власти или органу местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленной работе изложены основные вопросы правового регулирования отношений собственности на землю и землепользования. Их содержание свидетельствует о том, что право собственности на землю и право землепользования так или иначе присущи всей системе земельного права. На протяжении длительного времени их преобладающим регулятором являлось земельное законодательство. За истекший период существования кодифицированных и обычных актов земельного законодательства сформировались определенные традиции в земельном праве. Думается, что функциональное назначение земельного законодательства как регулятора социальных отношений земельной собственности и землепользования сохранится на достаточно отдаленную перспективу развития общества.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что только на протяжении XX столетия в Украине было принято четыре земельных кодекса. Ими существенно изменялись соответствующие земельные отношения, прежде всего отношения земельной собственности и землепользования. Земельные общественные отношения, являющиеся по своей социальной природе наиболее консервативными отношениями, не восприимчивы к быстрым изменениям. Кроме этого, столь частые изменения кодифицированного земельного законодательства являются признаком социально-экономической нестабильности общества.

Современный период развития земельных отношений характеризуется не только их реформаторским состоянием и обновлением земельного законодательства, но и активным включением отношений собственности на землю и правового регулирования землепользования в систему гражданского и хозяйственного права. Проведенное исследование этой проблемы позволяет утверждать, что это не следует из объективной реальности развития современной системы земельных правоотношений и не во всем является оправданным. Не обосновывается оно и модными объяснениями “возрождения традиций”, “развития рыночных отношений” и “возвращения земли в свободный гражданско-правовой оборот”, так как высокоразвитыми странами давно преодолен период свободного и неограниченного оборота земли. Во всем цивилизованном мире со второй половины XX века стабильно функционируют развитые системы экономических, экологических и правовых механизмов управления рынком земли, охватывающих лишь строго ограниченные пропорции земельных ресурсов.

Еще менее оправданным является сугубо имущественный подход к правовому регулированию отношений собственности на землю. Он основан на восприятии земли как обыденного товара, подкрепляемого развитием товарно-денежных отношений в условиях перехода к рыночным основам функционирования национального хозяйства. Проведенный анализ отношений собственности на зем-

лю и правового регулирования различных видов землепользования подтверждает, что земля в силу своего естественного происхождения, а также особо важной социально-экономической и общественно-политической значимости не обладает и не может обладать обычными признаками товара. Поэтому самые привлекательные обоснования перехода к всеобъемлющему правовому регулированию отношений земельной собственности на имущественно-цивилистической основе, равно как и оперативно-управленческий подход к праву землепользования, являются упрощенными представлениями проблемы, исходят от недостаточного познания ее сути и специфики.

Малообоснованной является и концепция регулирования земельных отношений в пределах утвердившейся в отечественной правовой системе отрасли экологического права. Представляется, что правовое регулирование отношений собственности на землю малозначимо для экологического законодательства и не свойственно ему. Правовые требования охраны земель и их ресурсов в равной степени распространяются на них, независимо от собственной или пользовательской основы их принадлежности. Более того, предпринимаемые на протяжении последних десятилетий попытки интеграции правового регулирования лишь группы управленческих отношений в сфере природопользования и природоохраны в пределах единого ведомства, пока не увенчались успехом. Это приводит к выводу о том, что уровень развития природоресурсовых, в рассматриваемом случае — земельноресурсовых, и экологических общественных отношений не достиг такой степени совершенства и взаимного проникновения, чтобы обеспечить их интеграцию.

В настоящее время в лучшем случае можно говорить о доминирующем месте земельного права в качестве правовой подотрасли в современной системе комплексной отрасли природоресурсового права. Но попытки интеграции земельного права в систему природоресурсового права в середине 80-х годов прошлого столетия привели к полному устранению земельного права из правовой системы. Это причинило ощутимый ущерб развитию как земельного законодательства, так и правовой системы в целом. Поэтому только возрожденному земельному праву и динамично развивающемуся земельному законодательству посылно обеспечение полномасштабного и всеобъемлющего регулирования отношений земельной собственности и землепользования.

Исключенная Законом УССР от 24 октября 1990 г. глава 2 Конституции, посвященная экономической системе и предусматривавшая соответствующие формы собственности, в том числе на землю, не появилась опять в Основном законе независимой Украины. Поэтому в отличие от предшествующего ныне действующий земельный закон не предусматривает форм собственности на землю, хотя в некодифицированных законодательных актах на ее формы указывается. Обозначение форм собственности вообще, и форм

права собственности на землю в частности, является принципиальным для конституционного законодательства. Эти формы позволяют определить структуру национальной экономической системы и общественно-политическое устройство государства. Обозначение форм собственности на землю в земельном, равно как и в гражданском и хозяйственном законодательстве, не является принципиальным. Для этих отраслей законодательства принципиально важно обеспечение равноправного регулирования частной, коммунальной и государственной собственности на землю.

Провозглашенной целью современной земельной реформы является не только равноправное функционирование частной, коммунальной и государственной собственности на землю, но и обеспечение многообразия форм хозяйствования на земле. В связи с этим динамичное развитие многообразия форм хозяйствования в национальной экономике, наряду с частной, коммунальной и государственной собственностью на землю, возродило кооперативную земельную собственность и породило акционерную собственность на землю. Поэтому актуальной является проблема законодательного расширения разновидностей земельной собственности и обеспечения их равноправного функционирования. Применительно к кооперативной и акционерной собственности на землю это может быть достигнуто путем внесения соответствующих дополнений в действующий Земельный кодекс, а их равноправное функционирование может обеспечиваться в соответствии с требованиями Закона "О собственности" и нового Хозяйственного кодекса Украины, закрепляющими принципиальные положения коллективной собственности.

Вместе с тем не следует преувеличивать функции существующих отношений собственности, а тем более фетишизировать законодательные разновидности права собственности. Ведь обладание правом собственности, в частности правом собственности на землю, само по себе не предоставляет каких-либо благ, а является лишь правовой основой для использования ее полезных свойств и ресурсов. Безусловно, собственническая основа использования земельных ресурсов является более стабильной и надежной по сравнению с пользовательскими основаниями обладания земельными участками. Но разные виды права собственности на землю представляют общественную и индивидуальную ценность лишь в процессе осуществления права землепользования на собственнической основе.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
----------------	---

Глава I

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Основные признаки и понятие права собственности на землю	6
§ 2. Земля и земельные участки как объекты права собственности	10
§ 3. Субъекты права собственности на землю	14
§ 4. Право частной собственности на землю	17
§ 5. Право коммунальной собственности на землю	22
§ 6. Право государственной собственности на землю	24
§ 7. Право собственности на землю иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц и иностранных государств	28
§ 8. Право общей собственности на землю	31
§ 9. Содержание права собственности на землю	37
§ 10. Права и обязанности собственников земельных участков	42

Глава II

ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЕГО ВИДЫ

§ 1. Понятие и принципы права землепользования	45
§ 2. Право постоянного землепользования	50
§ 3. Право арендного землепользования	52
§ 4. Право концессионного землепользования	62
§ 5. Права и обязанности землепользователей	65

Глава III

ПРАВО ЗЕМЕЛЬНОГО СЕРВИТУТА, ДОБРОСОСЕДСТВО В ЗЕМЛЕВЛАДЕНИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Понятие, содержание и виды права земельного сервитута	69
§ 2. Отношения добрососедства в земельном праве	77
§ 3. Понятие и виды ограничений прав на землю	82
§ 4. Ограничения прав на земельные участки, занятые объектами с особым правовым режимом использования	87

Глава IV
**ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ
И ПОРЯДОК ПРИОБРЕТЕНИЯ
И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

§ 1. Основания и условия приобретения прав на землю гражданами и юридическими лицами	91
§ 2. Особенности приобретения прав на землю территориальными громадами и государством	102
§ 3. Условия и порядок передачи земельных участков гражданам	105
§ 4. Целевое назначение использования земельных участков, передаваемых гражданам в частную собственность	111
§ 5. Разработка проектов и согласование отводов земельных участков в собственность граждан	118
§ 6. Нормы бесплатной передачи земельных участков гражданам	122
§ 7. Условия и порядок предоставления земельных участков юридическим лицам в постоянное пользование и в аренду	126
§ 8. Возникновение и удостоверение прав на земельный участок	134

Глава V
**ПРИОБРЕТЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
НА ОСНОВАНИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ
СОГЛАШЕНИЙ И ИХ ПРОДАЖА
НА КОНКУРЕНТНЫХ НАЧАЛАХ**

§ 1. Правовые основы гражданско-правового оборота земли	138
§ 2. Понятие и содержание гражданско-правовых соглашений по приобретению земельных участков	143
§ 3. Отдельные виды договоров приобретения земельных участков	145
§ 4. Правовое регулирование залога (ипотеки) земельных участков	154
§ 5. Особенности наследования земельных участков	160
§ 6. Продажа земельных участков на конкурентных началах	162

Глава VI
ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1. Общие основания прекращения права собственности на землю и права землепользования	167
--	-----

§ 2.	Способы и порядок прекращения права собственности на землю и права пользования земельным участком	170
§ 3.	Особенности применения специальных оснований прекращения права собственности на землю	175
§ 4.	Порядок прекращения права постоянного землепользования	184
§ 5.	Согласование вопросов изъятия и выкупа земельных участков	186

Глава VII

ГАРАНТИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

§ 1.	Общая характеристика гарантий прав на землю	189
§ 2.	Способы защиты прав на земельные участки	190
§ 3.	Правовое обеспечение возмещения убытков собственникам земли и землепользователям	193
§ 4.	Условия и порядок возмещения убытков собственникам земли и землепользователям	197
§ 5.	Причины возникновения и правовое регулирование разрешения земельных споров	200
§ 6.	Органы, рассматривающие земельные споры, условия и порядок разрешения ими споров этими органами	202

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	210
------------------	-----

Каракаш Илья Иванович

**Право собственности на землю и право
землепользования в Украине**

Научно-практическое пособие

Редактор — И.В. Оленченко
Корректор — Е.В. Самойлюк
Компьютерная верстка — А.И. Каблак

Подписано к печати 24.02.2004. Формат 84x108 1/32.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Учетно-изд. листов 15,20.

Тираж 1000 экз. Зак. № **331**

Отпечатано с оригинал-макета издательства "Истина"
(свидетельство о внесении субъекта издательского дела
в Государственный реестр издателей, изготовителей
и распространителей издательской продукции
серия ДК № 521 от 05.07.2001 г.)

в ООО "Издательство "Аспект-Полиграф".
16610, г. Нежин, ул. Шевченко, 109а.

Юридичний центр "Зверькова і партнери"

• Нотаріальні послуги

нотаріуси Київського міського нотаріального округу, які працюють без вихідних, пропонують Вам широкий спектр нотаріальних послуг

• Юридичні послуги

адвокат та штат юристів нададуть Вам кваліфіковану консультацію в сфері сімейного, господарського, цивільного, земельного, трудового права, допоможуть зареєструвати підприємство, отримати дозвільні документи, захистять Вас в суді

• Департамент нерухомості

спеціалісти департаменту допоможуть Вам продати та придбати квартиру, будинок, офіс, склад та іншу нерухомість, допоможуть оформити кредит, отримати права на земельну ділянку

• Тематичні консультації

ми допоможемо Вам отримати висококваліфіковану консультацію спеціалістів вузького профілю в сфері податкового законодавства, міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, аудиту, охорони праці, а також консультацію з питань нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань

• Семінари і тренінги

наші спеціалісти можуть провести на вашому підприємстві тематичний семінар, професійне тестування, тренінг.

ZVERKOVA
&
PARTNERS

Адреса Центру: м. Київ, вул. Салютна, 15

Тел.: (044) 442-60-56; 443-38-56

E-mail: zverkova@i.kiev.ua