

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Ю. Калиніченко, В. Сай

Національний університет “Львівська політехніка”

**Ключові слова:** земельні відносини, земельна ділянка, реєстрація речових прав, кадастрова система, земельно-кадастрова інформація.

### Постановка проблеми

З 1992 р. в Україні розпочався процес формування ринкових відносин у земельно-майновій сфері. Земля стає не лише природним ресурсом, територіально-просторовим базисом розселення і господарської діяльності людини, основним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, а і об'єктом майнових правовідносин. Поява великої кількості власників об'єктів нерухомості, зокрема земельних ділянок, унеможливує імперативний метод управління земельними ресурсами, який панував за умов адміністративно-командної системи. Демоніфікація державної власності на землю та інші об'єкти нерухомості зумовлює необхідність кардинальної зміни парадигми землеустрою та землекористування. Однією з важливих передумов організації і регулювання землеустрою, сталого розвитку землекористування є створення ефективної кадастрової системи. Проте на сучасному етапі недостатня повнота та коректність земельно-кадастрової інформації гальмує формування повноцінного ринку землі та інших об'єктів нерухомості, за якого оптимально збалансовані інтереси суспільства та конкретного користувача.

### Зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями

Необхідність збереження природних ресурсів зумовлює потребу в заходах з охорони і науково обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу для збереження чистоти повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств і поліпшення навколишнього середовища. Вирішення цих питань вимагає всебічного вивчення надр, земельних, водних і лісових ресурсів, серед яких особливе значення має земля.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій, які стосуються вирішення цієї проблеми

Теоретичні та практичні аспекти проблеми удосконалення системи державного земельного кадастру відображено у наукових працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема М. Лихогруда, А. Мартина, Л. Перовича, І. Перовича, М. Ступеня, А. Третяка, П. Черняги та ін.

### Невирішені частини загальної проблеми

Державний земельний кадастр у процесі управління земельними відносинами, організації раціональ-

ного використання та охорони земель, здійснення землеустрою повинен забезпечувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб повною та достовірною інформацією щодо об'єктів нерухомості. Проте питання інформаційного забезпечення кадастру залишається остаточно не відпрацьованим.

### Постановка завдання проблеми

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів правового регулювання земельних відносин.

### Виклад основного матеріалу проблеми

Ключем до вступу нашої країни у європейські та світові інституції співпраці є гарантоване Конституцією України право власності на землю. Відповідно до ст. 13 Конституції України “...Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. ... Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом...” [1]. Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Це конституційне положення, яке має принципово важливе значення для врегулювання земельних відносин, закріплено і в новому Земельному кодексі України [1]. Створення нової системи земельних відносин, які ґрунтуються на праві власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави – основа земельної реформи, головний вектор ринкової економіки держави. “...Земля являє собою один з компонентів довкілля, найважливіший природний ресурс, що впродовж всієї історії використовувався для задоволення різних потреб...” [2].

Трансформаційні процеси, що відбуваються у нашій країні, зумовлюють необхідність вдосконалення інструментів ринкового механізму. У цьому контексті особливого значення набуває процес управління земельними ресурсами і земельними відносинами. Земля, як об'єкт управління, виконує потрійну роль: в екологічному розумінні – це природний об'єкт, складова частина природного середовища, що взаємодіє з іншими об'єктами природи – лісами, надрами, водами, а в широкому розумінні – охоплює всі природні ресурси; з економічного погляду земля – об'єкт господарської та іншої діяльності, є основним

засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також виконує роль територіально-просторового базису.

Земельний кодекс України, який набув чинності з 1.01.2002 р., окреслив напрями земельної політики держави, яка концентрується на вирішенні проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні цивілізованого ринку земель, розвитку іпотечного кредитування, посиленні державного контролю за використанням та охороною земель тощо [1]. Згідно зі ст. 79 Земельного кодексу України земельна ділянка як об'єкт права власності являє собою частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. "...Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб..." [1].

На сучасному етапі, задля розвитку Земельного кодексу України, прийнято понад 50 законів, які регулюють земельні відносини. Окрім того, прийнято цілий спектр підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання, розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи. Одночасно продовжується формування нормативної бази, спрямованої, зокрема, на регламентацію ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

Починаючи з 2010 р., основним програмним документом, що визначив низку стратегічно важливих напрямів розвитку земельних відносин та розроблення відповідних проектів нормативних актів, є Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Зокрема, для того, щоб вирішити питання удосконалення земельних відносин, Програма до завершення 2014 року передбачає [3]:

- створення передумов для функціонування ринку землі, зокрема проведенням інвентаризації земельних ресурсів, завершенням видачі державних актів на право власності на землю, виділенням меж земельних ділянок у природі (на місцевості);
- удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель різних категорій з метою визначення їх реальної ринкової вартості;
- створення електронного загальнодержавного кадастру землі й відповідної земельно-інформаційної бази даних;
- створення дієвої інфраструктури ринку землі;
- розроблення механізмів регулювання ринку землі та ефективного обігу земель сільськогосподарського призначення;
- спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво.

Щорічно одним з пріоритетних завдань Держзем-агентства України є реалізація передбачених Національними планами дій щодо впровадження Програми економічних реформ на відповідний рік, завдань та заходів, що спрямовані на вдосконалення земельних відносин та завершення земельної реформи.

У ст. 2 Земельного кодексу України визначено земельні відносини як "... суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею...".

Отже, Земельний кодекс України закріпив основні сфери земельних відносин. Проте цей перелік не є вичерпним. Зокрема, земельні відносини охоплюють суспільні відносини, що пов'язані, наприклад, з охороною земель, їх відтворенням, підвищенням родючості ґрунтів, застосуванням відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин [4], раціональним використанням, здійсненням управління у сфері земельних відносин [5] тощо. У наукових і літературних джерелах є й інші визначення земельних відносин. Зокрема, М. Шульга визначає земельні відносини як "...вольові суспільні відносини, об'єктом яких є земля як складова частина біосфери, що забезпечує належне існування флори і фауни та життєдіяльності людини..." [6, с.118]. Ширше визначення наводить В. Носік, на думку якого, земельні відносини – це "...врегульовані нормами та методами земельного, приватного, публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю Українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави..." [7, с.153]. У цьому контексті необхідно зазначити, що цінність землі, її важливість для розвитку суспільства зумовлюють той факт, що земля є об'єктом правового регулювання у багатьох галузях права: конституційного, цивільного, земельного, екологічного.

Термін "земельна ділянка" є одним із базових термінів землеустрою, займає центральне місце в системі об'єктів нерухомого майна. Проблема, пов'язана з визначенням терміна "земельна ділянка", дуже актуальна, оскільки від правильного його розуміння залежить правильність застосування норм різних галузей права, які використовують це поняття. Адже, з одного боку, земельна ділянка є об'єктом нерухомості, а з іншого – розглядається як природний ресурс, який необхідно раціонально використати і охороняти від несприятливої дії природи і антропогенного чинника [8, с.12].

Визначення терміна "земля" наведено у ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) "Землі. Терміни та визначення". Згідно з цим документом земля – це "...найважливіша частина природного довкілля, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є головним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств і організації усіх галузей народного господарства..." [12].

У вітчизняному законодавстві вживають два терміни: "земля" (як самостійне значення і як "земельна ділянка") і "земельна ділянка". Проте об'єктом земельних відносин є не земля в широкому розумінні цього слова, а індивідуалізована земельна ділянка, відносно якої встановлений певний правовий режим. Відповідно до ст. 79 Земельного кодексу України земельна ділянка як об'єкт права власності – це "...частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними

щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб. Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд..." [4]. Проте, з огляду на той факт, що однією зі складових державного земельного кадастру є грошова оцінка земельних ділянок, на нашу думку, повнішим є визначення, наведене у Національному стандарті № 2 "Оцінка нерухомого майна", а саме: "...земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, визначеними щодо неї правами. Під час проведення оцінки земельна ділянка розглядається як частина земної поверхні і (або) простір над та під нею висотою і глибиною, що необхідні для здійснення земельних поліпшень..." [9]. До земельних поліпшень належать "...результати будь-яких заходів, що призводять до зміни якісних характеристик земельної ділянки та її вартості. До земельних поліпшень належать матеріальні об'єкти, розташовані у межах земельної ділянки, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни призначення, а також результати господарської діяльності або проведення певного виду робіт (зміна рельєфу, поліпшення ґрунтів, розміщення посівів, багаторічних насаджень, інженерної інфраструктури тощо)..." [9].

З огляду на вищенаведене, а також враховуючи той факт, що "...власник земельної ділянки може використовувати на свій розсуд все, що знаходиться над і під поверхнею цієї ділянки, якщо інше не встановлено законом та якщо це не порушує прав інших осіб..." [10], можна погодитись з думкою російського вченого О. Крассова, що відбувається законодавче відособлення режиму нерухомого майна як єдиного цілого, головним елементом якого є земля. "...Тенденції розвитку законодавства про нерухомість дають змогу зробити висновок про формування загальних підходів у визначенні правового режиму усіх елементів поняття "нерухомість". Головна роль в цьому процесі відведена землі, як основі нерухомого майна. Вказані обставини є об'єктивною передумовою розширення сфери дії земельного права як права нерухомості, включення до складу предмета правового регулювання цієї галузі питань, пов'язаних не лише з іншими природними ресурсами, але і з об'єктами, створеними людиною – будівлями і спорудами..." [11, с. 60]. Окремо зауважимо, що відповідно до ст. 6 Закону України "Про державний земельний кадастр" до основних принципів, на яких ґрунтується ведення Державного земельного кадастру, належить принцип безперервності внесення до Державного земельного кадастру не лише характеристик земельних ділянок, але й інших об'єктів нерухомого майна, розташованих на цих земельних ділянках, речових прав на них та їх обмежень [13].

Згідно з Цивільним кодексом України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення

підлягають державній реєстрації [10]. До 1 січня 2013 року в Україні формування земельних ділянок та оформлення прав на них здійснювалось шляхом ведення одного реєстру – Державного реєстру земель (компетенція Державного агентства земельних ресурсів України та його територіальних органів), проте нині існують два реєстри, а саме: формування земельних ділянок фіксується у Державному земельному кадастрі, а оформлення прав на земельні ділянки – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (компетенція Мін'юсту). Електронні бази даних державного земельного кадастру повинні слугувати основою для ведення Державного реєстру речових прав і таких галузевих та відомчих кадастрів:

- містобудівного кадастру;
- державного лісового кадастру;
- державного водного кадастру;
- державного кадастру водних біоресурсів і рибогосподарських водних об'єктів;
- державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України;
- державного кадастру природних територій курортів;
- державного кадастру природних лікувальних ресурсів;
- регіональних кадастрів природних ресурсів;
- державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин;
- державного кадастру рослинного світу;
- державного кадастру тваринного світу;
- державного кадастру сховищ та місць тимчасового зберігання радіоактивних відходів;
- державного реєстру нерухомих пам'яток України;
- єдиного реєстру об'єктів державної власності;
- реєстру місць видалення відходів;
- реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів;
- обліку місць масового відпочинку та місць любительського і спортивного рибальства;
- державного реєстру географічних назв.

Складовою частиною містобудівного кадастру на будь-якому рівні (від державного до міського) є відомості про єдину цифрову топографічну основу території на підставі топографічних карт і планово-картографічної основи державного земельного кадастру та межі адміністративно-територіальних одиниць на підставі даних державного земельного кадастру [14]. Ідентифікація об'єктів нерухомого майна для реєстрації речових прав здійснюється на основі індексних кадастрових карт [15], [16].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновки, що земельно-кадастрова інформація апріорі слугує основою регулювання земельних відносин. У цьому контексті особливого значення набуває повнота та цілісність земельно-кадастрової інформації, створення єдиної системи нормативно-правових актів у сфері державного земельного кадастру, введення обґрунтованих технічних, економічних та правових вимог до комплексу стандартів і норм у сфері земельних відносин та землекористування, раціонального використання земельних ресурсів. З огляду на цей

факт, можна погодитись з думкою І. Перовича щодо необхідності об'єднання різних кадастрів у єдину кадастрову систему в Україні [17].

Окремо зазначимо, що у містобудівній сфері діють ДБН, які розробляють і затверджують центральний орган виконавчої влади та інші органи виконавчої влади за бюджетні кошти, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Проте за десять років існування Закону України "Про землеустрій" із 52 стандартів розроблено лише три, що зумовлено відсутністю загальнодержавної програми і, як наслідок, передбачених бюджетних коштів на розроблення технічної документації.

Інформаційні бази даних Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, Державного реєстру речових прав повинні повністю корелювати між собою, що зумовлює необхідність розроблення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо змісту, обсягу та стандартизації кадастрової інформації.

### Висновки

За результатами дослідження можна зробити такі висновки:

1. Земля, як об'єкт управління, виконує потрійну роль: в екологічному розумінні – це природний об'єкт, складова частина природного середовища, що взаємодіє з іншими об'єктами природи – лісами, надрами, водами, а в широкому розумінні – охоплює всі природні ресурси; з економічного погляду земля виступає як об'єкт господарської та іншої діяльності, є основним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також виконує роль територіально-просторового базису.

2. Цінність землі, її важливість для розвитку суспільства зумовлюють той факт, що земля є об'єктом правового регулювання у багатьох галузях права: конституційного, цивільного, земельного, екологічного.

3. Основою регулювання земельних відносин слугує земельно-кадастрова інформація.

4. Інформаційні бази даних Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, Державного реєстру речових прав повинні повністю корелювати між собою, що зумовлює необхідність розроблення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо змісту, обсягу та стандартизації кадастрової інформації, що буде предметом подальших досліджень.

### Література

- Конституція України: за станом на 06.10.2013 р. / Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Земельний кодекс України: за станом на 09.11.2013 р. / Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 25.10.2001 р. № 2768-III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.
- Краснова І.О. Земельное право. Элементарный курс / И.О. Краснова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 412 с.
- Програма економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентно-спроможна економіка, ефективна держава". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).
- Земельний кодекс України: науково-практичний коментар станом на 1 березня 2013 року / [за заг. ред. В.І. Курило]. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 536 с.
- Титова Н.І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н.І. Титова // Право України. – 2002. – № 4. – С.70-77.
- Шульга М.В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи / М.В. Шульга // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1(36). – С.115–124.
- Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія / В.В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
- Крассов О.И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права / О.И. Крассов // Экологическое право. – 2011. – № 4. – С.4–12.
- Національний стандарт № 2 "Оцінка нерухомого майна": за станом на 17.04.2013 р. / Кабінет Міністрів України; Постанова, Стандарт від 28.10.2004 р. № 1442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-%D0%BF>.
- Цивільний кодекс України: за станом на 11.10.2013 р. / Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 16.01.2003 № 435-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15?nreg=435-15&find=1&text=%E7%E5%EC%EB%FF>.
- Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 608 с.
- Землі. Терміни та визначення: ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). – [Чинний від 1987-01-01] . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.981.0>.
- Закон України "Про Державний земельний кадастр" / Верховна Рада України. Закон від 07.07.2011 р. № 3613-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?doc\\_id=641825](http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=641825).
- Положення про містобудівний кадастр: за станом на 01.01.2011 р. / Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 25.05.2011 р. № 559. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF/page>.
- Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них / Кабінет Міністрів України; Постанова, від 08.12.2010 р. № 1117. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/42586>.

17. Порядок надання інформації про зареєстровані земельні ділянки органу державної реєстрації прав та про зареєстровані речові права на земельні ділянки органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру: за станом на 01.01.2013 р. / Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 25.05.2011 р. № 559. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/118-2012-%D0%BF>.
18. Перович І. Концепція побудови кадастрової системи України / І. Перович // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2010 – Вип. 73. – С. 99–101.

**Концептуальні засади правового регулювання земельних відносин**  
Ю. Калиніченко, В. Сай

Проаналізовано теоретичні й практичні аспекти регулювання земельних відносин. Аргументовано, що основою регулювання земельних відносин слугує земельно-кадастрова інформація. Обґрунтовано необхідність створення єдиної системи нормативно-правових актів у сфері державного земельного кадастру.

**Концептуальные основы правового регулирования земельных отношений**  
Ю. Калиниченко, В. Сай

Проанализированы теоретические и практические аспекты регулирования земельных отношений. Аргументировано, что основой регулирования земельных отношений служит земельно-кадастровая информация. Обоснована необходимость создания единой системы нормативно-правовых актов в сфере государственного земельного кадастра.

**Conceptual principles of the legal adjusting of the landed relations**  
J. Kalynichenko, V. Sai

The theoretical and practical aspects of the regulation of land relations are analyzed. It is argument that the basis of regulation of the land relations is the land cadastral information. The necessity to create a unified system of legal acts in the sphere of the state land cadastre is grounded.

**Організація прибудинкових територій житлових багатоквартирних будинків**

- геоінформаційні технології
- аналіз стану та тенденцій
- основи формування

Монографія.  
О.А. Лагоднюк,  
П.Г. Черняга.  
Львів: Видавництво  
Львівської політехніки  
2012. 176 с.  
ISBN 978-617-607-265-2



**Один із перших українських посібників з оцінки нерухомості**

- загальні положення оцінки нерухомості
- ринок нерухомості
- методичні підходи до оцінки нерухомості
- нормативна грошова оцінка земель
- підходи в експертній оцінці землі
- оцінка майнових прав

**ОЦІНКА НЕРУХОМОСТІ**  
Навчальний посібник.  
Перович Л. М.,  
Губар Ю. П.  
Львів: Видавництво  
Львівської політехніки,  
2010. 296 с.  
ISBN 978-966-553-983-4

