

Цвігун І. М.,
адвокат, викладач кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного економічного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІПОТЕКИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

LEGAL REGULATION OF MORTGAGE OF LAND PLOTS: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE PROVISIONS OF THE CURRENT LEGISLATION

У статті проаналізовано положення законів України «Про іпотеку» та «Про заставу», Цивільного та Земельного кодексів України в частині правового регулювання відносин іпотеки земельних ділянок. Звернуто увагу на термінологічні розбіжності та прогалини в законодавстві. Унаслідок чого надані відповідні пропозиції щодо їх усунення з метою вироблення єдиного підходу у формуванні норм, що регулюють правовідносини щодо іпотеки земельних ділянок.

Ключові слова: термінологічне виокремлення, законодавча прогалина, термінологічна розбіжність, Цивільний кодекс України, Земельний кодекс України, іпотека, застава.

В статье проанализированы положения законов Украины «Об ипотеке» и «О залоге» Гражданского и Земельного кодексов Украины в части правового регулирования отношений ипотеки земельных участков. Обращено внимание на терминологические расхождения и пробелы в законодательстве. Вследствие чего предоставлены соответствующие предложения по их устранению с целью выработки единого подхода в формировании норм, регулирующих правоотношения по ипотеке земельных участков.

Ключевые слова: терминологическое выделение, законодательный пробел, терминологическое расхождение, Гражданский кодекс Украины, Земельный кодекс Украины, ипотека, залог.

The article analyzes the provisions of the laws of Ukraine «On mortgage» and «On pledge», the Civil Code and the Land Code of Ukraine in the part of legal regulation of mortgage relations of land plots. The attention is paid to terminological differences and gaps in the legislation. As a result, appropriate suggestions have been made for their replacement in order to develop a single approach in creating the norms operating the legal relationship of mortgage of land plots.

Key words: terminological isolation, legislative gap, terminological differences, Civil Code of Ukraine, Land Code of Ukraine, mortgage, pledge. **Key words:** terminological isolation, legislative gap, terminological differences, Civil Code of Ukraine, Land Code of Ukraine, mortgage, pledge.

Постановка проблеми. Запровадження правового інституту іпотеки в українському законодавстві стало важливою складовою частиною економічного розвитку України. Іпотечні відносини зумовлені відродженням речових прав на чужу земельну ділянку, багатоманітністю форм власності на землю, розмежуванням земель державної та комунальної власності. Означене вказує на необхідність вироблення єдиного підходу у формуванні загальних норм, придатних для широкого застосування у відносинах іпотеки земельних ділянок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження іпотеки земельних ділянок здійснювалось представниками науки цивільного права, зокрема: О.В. Дзерою, А.В. Журавель, В.К. Мамутовою, О.С. Кізловою, Є.О. Харитоновим та земельного права, а саме В.І. Андрейцевим, Г.І. Балюк, М.Я. Дем'яненко, П.Ф. Кулиничем, В.В. Носіком та ін.

У переважній більшості праці науковців присвячені вивченню заставних правовідносин у цілому або іпотеки окремих категорій земель у контексті розвитку кредитних правовідносин. Натомість кількість праць у дослідженні іпотеки земельних ділянок у цивільному праві залишається незначною.

Мета статті. Мета статті полягає в проведенні порівняльно-правового аналізу чинного законодавства у сфері іпотечних правовідносин, об'єктом яких є земельна ділянка.

Виклад основного матеріалу. Визначальними для правовідносин, що виникають у царині використання природних ресурсів, є положення ст. ст. 9, 324 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). Зокрема, ст. 9 ЦК України передбачено застосування норм ЦК України до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля [1].

У теорії цивільного та земельного права термін «земля» вживається в понятті природного ресурсу, земної поверхні з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Земля не може слугувати об'єктом цивільних правовідносин, на відміну від земельної ділянки, натомість земля є об'єктом права власності народу відповідно до ст. 13 Конституції України.

Поняття «земля» є ключовим для земельних правовідносин. При цьому Земельний кодекс України (далі – ЗК України) розмежує поняття «земля» та «земельна ділянка». Зазвичай термін «земля» визначається як окремий природний ресурс (ст. 1), натомість «земельна ділянка» – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (ст. 79) [2].

У ст. ст. 373, 374 ЦК України термін «земля» (земельна ділянка) застосовується в понятті об'єкта права власності, право на яку поширюється на

поверхневий (грунтовий) шар у межах цієї ділянки, на водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, які необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

Як впливає зі змісту ст.ст. 179, 181 ЦК України, земельна ділянка – це нерухома річ, предмет матеріального світу, щодо якої можуть виникати цивільні права та обов'язки.

У зв'язку із цим під поняттям «земельна ділянка» ми бачимо частину земної поверхні, землі як природного ресурсу. У ЦК України термін «земля» та «земельна ділянка» використовується в розумінні об'єкта права власності. Натомість ЗК України визначає умови формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, що передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру (ст. 79-1).

Принагідно слід відзначити те, що чинним цивільним законодавством виокремлюється іпотека землі, що є логічним, беручи до уваги об'єкт застави. При цьому вживається термін «земля», а не «земельна ділянка». Так, ч. 3 ст. 575 ЦК України передбачено, що правила про іпотеку землі та інші окремі види застав встановлюються законом. Натомість у Законі України «Про іпотеку» вживається лише термін «земельна ділянка» в розумінні окремого об'єкта нерухомості, що може слугувати видом забезпечення виконання зобов'язання [3].

Наведене дає підстави для формування проміжного висновку про те, що є необхідність у термінологічному виокремленні понять «земля» та «земельна ділянка» як цілком «офіційних, що слугуватимуть еталоном для подальших законодавчих та підзаконних актів» [4].

Не можна ігнорувати також і закріплені термінологічні відмінності в положеннях ЦК України та Законі України «Про іпотеку» щодо порушеної проблематики.

Так, відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про іпотеку» іпотекою визначається вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомих майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання задовільнити свої вимоги за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника в порядку, встановленому цим Законом.

Згідно із ч. 1 ст. 575 ЦК України іпотекою визнається застава нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи. Ч. 1 ст. 576 ЦК України передбачено, що предметом застави, окремим видом якої є іпотека, може бути будь-яке майно (зокрема річ, цінні папери, майнові права), що може бути відчужене заставодавцем і на яке може бути звернене стягнення.

Натомість у ст. 133 ЗК України вже застосовується термін «застава земельних ділянок та прав на них». Відповідно до ст. 1 Законі України «Про

заставу» застava визначається як спосіб забезпечення зобов'язання [5]. Поряд з цим, беручи до уваги те, що іпотека є різновидом застави, Закон України «Про заставу» не вміщує дефініції поняття іпотека.

Наведене вказує на відсутність єдиної, чіткої та однозначної законодавчої дефініції, яка б містила найсуттєвіші для правильного застосування терміну ознаки такого явища як забезпечення зобов'язання, предметом якого є земельна ділянка.

Ще одна неузгодженість у правовому регулюванні іпотечних правовідносин спостерігається в положеннях Закону України «Про іпотеку», ЦК України та ЗК України.

Аналізуючи положення ЦК та ЗК України, слід виокремити те, що окрім земельних ділянок, об'єктом іпотеки можуть бути і права на них: право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право забудови земельної ділянки (суперфіцій), право оренди. Допускаючи відчуження права користування земельною ділянкою землекористувачем (ст. 411 ЦК України), законодавець допускає можливість перетворення цього права в речове, не обумовлюючи механізм набуття права користування.

Разом із тим земельним законодавством обумовлюється порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності та прав на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис) на конкуретних торгах, про що зазначено в главі 20 ЗК України.

Визначаючи в ст. 133 ЗК України можливість застави земельних ділянок, законодавець допускає можливість передачі земельних ділянок державної, комунальної та приватної власності, а також права на них: право оренди земельної ділянки, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) у заставу. При цьому застерігаючи, що заставодержателем земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них (оренди, емфітевзису) можуть бути лише банки.

Однак Закон України «Про іпотеку» регулює виключно відносини щодо іпотеки земельних ділянок приватної форми власності, що закріплено в положеннях ст. 15 цього Закону. Поряд із цим, визначаючи у ч. 7 ст. 5 Закону України «Про іпотеку», що «предметом іпотеки може бути право оренди чи користування нерухомих майном, яке надає орендарю чи користувачу право будувати, володіти та відчужувати об'єкт нерухомого майна. Таке право оренди чи користування нерухомих майном для цілей цього Закону вважається нерухомих майном» [3], законодавець не окреслює особливостей механізму передачі в іпотеку прав на земельні ділянки приватної форми власності.

У свою чергу, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про заставу» визначено, що предметом застави можуть бути майно та майнові права.

Відповідно до ст. 190 ЦК України майнові права визнаються речовими правами. Законодавець одночасно закріплює, що категорія «майнові права»

є різновидом майна – неспоживною річчю – та речовим правом і є об'єктом цивільного обороту (ст. ст. 177, 190 ЦК України). Хоча в ст. 179 ЦК України річ розуміється як предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки. Не встановлюючи обмежень щодо предмета застави, законодавець визначає правовий механізм реалізації майнових прав шляхом уступки заставодавцем заставодержателю вимоги, що впливає із заставленого права, або в інший спосіб, не заборонений законом, у тому числі шляхом продажу права вимоги третій особі, про що зазначається в ст. 23 Закону України «Про заставу».

Наведене дає підстави констатувати наявність законодавчої прогалини у регулюванні іпотечних правовідносин. Через це вбачається необхідність у систематизації та глибинному аналізі норм, що стосуються іпотеки земельних ділянок та прав на них як надійного виду забезпечення зобов'язання та розробленні відповідного правового механізму щодо врегулювання порушеної проблематики.

При детальному аналізі законодавства постає питання про мету та правомірність обмежень, встановлених законодавцем щодо іпотеки земельних ділянок та прав на них приватної форми власності.

С.В. Нижний зазначає, що «практика забезпечення виконання зобов'язань заставою... майнових прав є не досить поширеною в Україні» і «можна із впевненістю стверджувати, що розвиток сучасного цивільного обороту вимагає більш детального правового регулювання застави такого виду майнових прав» [6]. Із цього приводу також є слушною думка В.Д. Сидор про те, що сучасне «вітчизняне... законодавство характеризується незавершеністю і суперечливістю. Нормативно-правова база не забезпечує правового вирішення проблем, що стоять на шляху розвитку земельних відносин, та не відповідає потребам соціально-економічного розвитку України» [7, с. 92]. І ця тенденція спостерігається вже впродовж тривалого часу.

Ще одна законодавча прогалина існує в правовому регулюванні іпотечних відносин щодо земельних ділянок державної та комунальної форм власності. Так, ст. 133 ЗК України допускається застава земель усіх форм власності, проте механізм іпотеки земельних ділянок державної і комунальної власності та прав на них відсутній.

Наступною характерною ознакою, що визначає правове забезпечення іпотеки земельної ділянки, є об'єкт цивільного права, що за своєю сутністю вказує на вільне відчуження або перехід від однієї до іншої особи в порядку правонаступництва чи спадкування, не вилучення або не обмеження в цивільному обороті. Привертає увагу і необхідність державної реєстрації прав на нерухоме майно. Право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають реєстрації у єдиному реєстрі прав. Як зазначає Є.В. Степанов, «новий підхід до системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень потребує якісно нового забезпечення прав

власника нерухомого майна, в тому числі того, що є предметом іпотеки» [8, с. 210].

Динаміка об'єкта є необхідною ознакою цивільного обороту, як і динаміка права на нього. Відтак виключення із цивільного обороту всіх правочинів (емфітевзис, суперфіцій та оренда), об'єктом яких є земельна ділянка, та, відповідно, відсутність на законодавчому рівні правового механізму щодо передачі прав на земельні ділянки приватної форми власності в іпотеку є необґрунтованим.

Принагідно слід відмітити, що на сучасному етапі розвитку відносин іпотеки земельної ділянки є обмежена оборотоздатність окремих категорій земель незалежно від форми власності, про що свідчать положення ЗК України. Зазвичай це стосується земель сільськогосподарського призначення за окремими їх видами використання.

Обумовленість використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення в іпотечних правовідносинах визначається в ст. 15 Закону України «Про іпотеку» та є обмеженою.

Наведене дає підстави для висновку про те, що на сучасному етапі важливим є встановлення балансу приватних і публічних інтересів, які виявляються в цивільному та земельному законодавстві.

Також не сприяє розвитку іпотечних правовідносин недосконалість законодавства в регулюванні суперфіційарних та емфітезисних відносин, зокрема присутність правової невизначеності щодо істотних умов договору суперфіцію та емфітевзису на відміну від договору оренди.

Варто звернути увагу на те, що іпотека є окремим видом застави (ст. 575 ЦК України), універсальність якої широко засовується для цивільно-правових та інших видів зобов'язань. Дуалістична правова природа іпотеки земельних ділянок зумовлює їх складність. Доречним є застереження А.В. Журавель про те, що основу правового інституту іпотеки землі становлять норми цивільного права, а специфіку визначають норми земельного права, зокрема щодо правового режиму земель, їх цільового призначення, суб'єктів права власності та користування тощо. Це дозволяє говорити про комплексний правовий інститут [10, с. 156].

Натомість, як впливає зі змісту схваленої 07 червня 2017 р. Кабінетом Міністрів України Стратегії удосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної форми власності та розпорядження ними, на сучасному етапі державна земельна політика перебуває в стадії формування та не повною мірою відповідає європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними ресурсами [11].

Висновки. Хоча чинне цивільне та земельне законодавство пріоритетом визначають приватні інтереси, однак відсутність чіткої законодавчої політики у сфері регулювання земельних правовідносин не сприяє подальшому розвитку іпотечних правовідносин.

Наявні численні термінологічні неузгодженості та прогалини вказують на несистемний підхід зако-

нодавця до регулювання іпотечних правовідносин, об'єктом яких є земельна ділянка, що не приносить жодної економічної користі. Розвиток суспільних та економічних відносин потребує більш якісного та швидкого реагування правової спільноти щодо комплексної наукової розробки теоретично обґрунтованого законопроекту, що забезпечуватиме спеціалізоване правове регулювання іпотеки земельних ділянок та прав на них, що дозволить усунути існуючі прогалини та неточності.

Право виступає центральним елементом сталого розвитку держави та механізмом євроінтеграції.

Як зазначає В.В. Боднар, «для України членство в Європейському Союзі є стратегічною метою. Це шлях до модернізації економіки, можливість широкого залучення інвестицій тощо [12, с. 62]. Відтак у подальших кроках розвитку іпотеки земельних ділянок доречним буде враховувати європейські принципи та стандарти розвитку земельного законодавства.

Натомість квінтесенцією гармонізації законодавства залишається захист права власності, що є основою буття та фундаментом розвитку будь-якого суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Земельний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Закон України «Про іпотеку». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/898-15>.
4. Артикуца Н.В. Законодавчі терміни та їх визначення. Наукові записки. 2009. Том 90. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/605/Artykutsa_Zakonodavchi%20terminy.pdf.
5. Закон України «Про заставу». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2654-12>.
6. Нижний С.В. Застава майнових прав, виникають з орендних відносин. Університетські наукові записки. 2005. № 1-2(13-14). С. 130–134. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/740.pdf>.
7. Сидор В.Д. Динаміка розвитку земельного законодавства України. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 1. С. 91–99.
8. Степанов Є.В. Щодо окремих правових аспектів механізму набуття права власності на предмет іпотеки в позасудовому порядку. Часопис Київського університету права. 2016. № 4. С. 208–2011.
9. Майданик Р. Пропорційність (співмірність) і право власності // Міжнародна конференція Право власності: європейський досвід та українські реалії. Київ. 2015. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/233276?download=true>.
10. Журавель А.В. Розвиток інституту іпотеки в Україні: історичний досвід, проблеми та перспективи: монографія. Одеса: ОДУВС, 2010. 156 с.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 413 Стратегію удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>.
12. Боднар В.В. Загальні засади правового регулювання раціонального використання природних ресурсів в Україні та Європейському Союзі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2017. Випуск 47. Том 2. С. 62–65.