

Правове регулювання відносин права власності на землю та землекористування в Україні

Проблеми щодо права власності на землю та землекористування завжди гостро стояли перед українським суспільством, яке завжди залежало від особливостей ставлення держави до загальних його проблем. Саме питання про те, хто матиме повноваження володіння, користування та розпорядження землею була стрижнем у відносинах між державою та власним народом на всіх державотворчих етапах. Але зміст цих відносин і взаємодія сторін на кожному етапі розвитку держави мали свої особливості.

На сьогоднішній день встановлення титулів власності, постійного та тимчасового користування землею для різних суб'єктів, запровадження ринку землі є суттєвими новелами у розвитку земельних правовідносин незалежної української держави. На їх реалізацію прийнято більше трьохсот правових актів. Але даний блок прийнятих норм не вирішив повністю зазначених проблем, залишається велика кількість прогалин у законодавстві по вказаному напрямку, які потрібно вирішувати саме сьогодні, тоді коли держава стала на демократичний шлях розвитку і поклала в основу європейські стандарти по задоволенню потреб суспільства.

Започатковані дані реформаційні процеси постановою Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року «Про земельну реформу»¹, згідно якої всі землі УРСР з 15 березня 1991 року оголошувалися об'єктом земельної реформи. З того часу земельне законодавство зазнало багато реформаційних змін.

Діючий Земельний кодекс України² нині є єдиним кодифікованим правовим актом в земельному законодавстві, що являє собою

загальногалузевий кодифікований спеціалізований закон у системі законодавства України, а в системі земельного законодавства – основний.

У порівнянні з Земельним кодексом 1992 р. у чинному кодексі містяться положення які для регулювання відносин права власності та землекористування є новими. Зокрема, у кодексі закріплені державна, комунальна та приватна власність на землі; передбачена можливість використання земельних ділянок на засадах спільної власності; допускається можливість набуття у приватну власність земельних ділянок фактично із всіх категорій земель; передбачається проведення розмежування земель державної і комунальної власності; визначається перелік земель, які не можуть бути передані у приватну власність; закріплюються способи та механізм придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок; запроваджується (фактично відтворений) правовий інститут земельних сервітутів тощо.

Не дивлячись, загалом, на прогресивний характер нового Земельного кодексу України він містить ряд достатньо суттєвих недоліків.

Зазначений кодекс, як справедливо стверджує В. Андрейцев, більшою мірою схематизував форму законодавчого акта, але як правило, далі узагальнень та набору бланкетних норм так і не пішов, оскільки далася взнаки не зовсім виважена доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин, він не став логічним продовженням у правовому регулюванні тих новацій які були запроваджені попереднім кодексом³.

У багатьох випадках, у нині діючому Земельному кодексі України не враховуються висловлені у науковій літературі думки щодо необхідності застосування нових методологічних підходів до розроблення системи земельного законодавства, які мають базуватися на нормах Конституції України⁴. Через невідповідність Земельного кодексу Основному Закону держави ускладнюється системний підхід до розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства.

Крім того, переважна більшість вчених у галузі земельного права, серед яких В. Андрейцев, О. Пашенко, Н. Титова, В. Носік вважає, що є потреба у вдосконаленні системи не лише Земельного кодексу України, а й усього земельного законодавства шляхом проведення його кодифікації.

Неоднозначні ставлення до змісту Земельного кодексу висловлюють практичні працівники. Так, голова Співки землевпорядників України А. Третяк наголошує, що «Земельна Конституція» є урізаною. Науковці-земельники свідомо вдаються до дрібнення — низки профільних законів, бачачи їх технологічну реалізацію через призму стандартів. Але вони не розробляються. Навіть прийняті земельні закони залишаються без руху через відсутність механізму впровадження — державних стандартів⁵.

Ми не можемо погодитися з думкою А. Беженаря, Є. Берднікова, Л. Бондара, які вважають, що на нинішньому етапі розвитку земельного законодавства до кодифікованих актів належать крім Земельного кодексу, закони «Про охорону навколишнього природного середовища»⁶, «Про плату за землю»⁷, «Про оренду землі»⁸ та ін. Застосування норм, що містяться у Земельному кодексі України, як норм прямої дії, неможливе без прийняття додаткових нормативно-правових актів⁹.

Саме з метою удосконалення земельного законодавства та надання Земельному кодексу України дійсно універсального характеру, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 року № 6-р «Про затвердження плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають із Земельного кодексу України»¹⁰ передбачено потребу у прийнятті низки законів, а саме: «Про ринок земель», «Про державний земельний (іпотечний) банк», «Про державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про вилучення земель права приватної власності», «Про особисте селянське господарство», «Про особливості утворення та діяльності іпотечних установ».

Переважна більшість законів, що визначені Постановою, уже прийняті і діють, а саме:

- закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р.¹¹, де визначені вимоги до власників і землекористувачів, у тому числі орендарів земельних ділянок, щодо охорони земель при здійсненні господарської діяльності;
- закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р.¹², яким передбачено формування раціональної системи землеволодіння і землекористування; встановлення і закріплення на місцевості меж земельних ділянок власників і землекористувачів тощо;
- закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р.¹³;
- закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р.¹⁴, що визначає права власників земельних ділянок і землекористувачів ініціювати на договірній основі проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок;
- закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р.¹⁵, що передбачає заходи по контролю за використанням і охороною земель, функції і процедуру проведення перевірок уповноваженими органами тощо.

Отже, очевидно, що Земельному кодексу поступово надається універсальний характер при регулюванні земельних правовідносин, у тому числі відносин права власності на землі та землекористування.

Про відсутність системності у законодавчому забезпеченні земельних відносин свідчить і той факт, що земельне законодавство містить багато норм, які дублюються у різних нормативно-правових актах.

Так, ст. 32 Земельного кодексу України продубльована у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про фермерське господарство»¹⁶; те ж саме смислове навантаження, що і в Земельному кодексі несуть статті 1-8 ЗУ «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р.¹³; абзац 2 статті 6 закону України «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996 р.¹⁷ дублює статтю 66 кодексу; і такий перелік можна було б ще продовжувати довго.

При застосуванні норм Земельного кодексу України на практиці багато проблем тягне за собою відсутність чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності чи право оренди. Переоформлення відповідних прав пов'язано із проведенням земельно-кадастрових робіт та інших послуг, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином, постійним землекористувачам не гарантована можливість зміни законно набутого права за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

Неврегульованість питання щодо переважного права постійного землекористувача на придбання земельної ділянки у власність породжує проблеми, пов'язані з вибором способу переоформлення права на землю, відшкодуванням вартості проведених землекористувачем поліпшень за час користування землею тощо.

Крім того, на наш погляд, не належним чином у земельному законодавстві урегульоване питання щодо використання та розпорядження землями рекреаційного призначення у межах населених пунктів. Дана прогалина у законодавстві дає підстави органам місцевого самоврядування передавати земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, об'єктів фізичної культури і спорту, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів та інших територій, під розважальні комплекси та об'єкти для здійснення підприємницької діяльності чи будівництва елітного житла.

Таке розпорядження землями рекреаційного призначення призводить до порушення права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, що передбачено розділом II «Стан використання територій України» закону України «Про генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р.¹⁸. Зокрема, даним законом визначено, що використання території України характеризується значними диспропорціями, а саме:

малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення; недостатнім розвитком екологічної інфраструктури.

З приводу зазначеного питання постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2000 р. схвалено «Національний план дій з гігієни довкілля на 2000 - 2005 роки»¹⁹, а Верховною Радою України закон «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21.09.2000 р.²⁰, за якими на власників земельних ділянок і землекористувачів покладаються додаткові обов'язки при реалізації повноваження користування. Але подальшого розвитку положення даних правових актів не набули.

У процесі розпорядження комунальними землями велику роль відіграє, на жаль, суб'єктивний фактор. Не всі органи місцевого самоврядування здатні належним чином розпорядитися землями, які їм належать, що може викликати велику диспропорцію і дезорганізацію в окремих регіонах, як це вже спостерігається у Криму, Києві і Київській області та інших регіонах і населених пунктах.

Основною причиною цих недоліків є відсутність науково обґрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території країни. Зони урбанізації потребують екологічного оздоровлення територій.

Треба зазначити, що на сьогодні процедура розпорядження земельними ділянками, що належать територіальним громадам відповідно до нині діючого законодавства, вкрай заплутана та непрозора. Дана ситуація впливає з недосконало сформульованих норм Земельного кодексу України². Так, неналежне формулювання статті 121 суттєво обмежує права громадян в отриманні безоплатно у власність земельних ділянок. Зміст даної статті не дає змоги зрозуміти, у яких випадках громадянин може отримати земельну ділянку у власність, а в яких у користування. Це різні титули, які характеризуються суттєвими відмінностями у правах та обов'язках суб'єктів.

Звичайно, органи місцевого самоврядування мають право на суб'єктивні підходи щодо передачі у власність або у користування тієї чи іншої земельної ділянки. Однак, зміна постійного землекористування на тимчасове (тим більше, переважною мірою, на правах короткострокової оренди (до 5-7 років), яке періодично буде потреба переоформляти та сплачувати за це кошти, є суттєвим порушенням майнових прав громадян. Такі підходи щодо вибору титулу (на власний розсуд) породжують ситуації зловживання владою та корупційні діяння в органах місцевого самоврядування.

З метою усунення даної прогалини є потреба у чіткій регламентації підстав та умов закріплення земельних ділянок на праві власності і на праві користування.

Багато проблем викликає відсутність нормативно закріпленої процедури приватизації земельних часток (паїв). Навіть ті акти, які приймалися Президентом України (указ Президента «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 02.02.2002 р.²¹), Верховною Радою України (постанова ВРУ від 22.05.2003 р. «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення»²²) – результатів не приніс.

Треба відзначити, що у постанові Верховної Ради від 22.05.2003 р. проаналізовано ситуацію, яка склалася з видачею органами влади громадянам та юридичним особам державних актів на право власності на земельну ділянку, і, зокрема, констатовано, що зволікання з видачею державних актів на право власності на земельну ділянку призводить до порушення права власності громадян на землю. Зроблені висновки, що причиною незадовільного стану видачі громадянам державних актів на право власності на земельну ділянку (заміна сертифікатів на Державний акт про право на земельну частку (пай) є відсутність законодавчого забезпечення

цього процесу та значною мірою неспроможність громадян оплатити вартість робіт, необхідних для виготовлення цих актів.

В той же час слід наголосити, що зазначена постанова Верховної Ради України є підзаконним актом, в ній не можуть закріплюватися положення, якими встановлюється правовий режим власності на землю.

Потрібним і своєчасним, на нашу думку, є указ Президента від 25 липня 2006 року «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок»²³. Разом з тим, основної проблеми, яка існує на ринку земель, він не вирішив. Слід констатувати прикрий факт, що фактично ринок земель уже існує, але у прихованій формі.

Висновки. Отже, земельне законодавство на даному етапі розвитку стає дуже громіздким, мають місце дублювання норм в різних нормативних актах, прогалини та колізії у законодавстві. Тому сучасна сфера прав власності на землі та права землекористування потребує правового узагальнення та кодифікації не лише в межах земельного кодексу України, а всього земельного законодавства.

Підзаконні нормативні акти, які приймаються на виконання законів, у багатьох випадках носять фрагментарний характер. В результаті реалізація багатьох норм законодавчих актів є вкрай складною, дає можливість трактувати норми на місцях по різному.

Використана література:

-
1. «Про земельну реформу». Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року. Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 17. – Ст.10.
 2. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 р. Відомості Верховної Ради України, 2002 р., N 3-4.
 3. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005, - с. 422.

-
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
 5. Чопенко В. Тижневик «Дзеркало тижня» № 17 (596) субота 29 квітня – 12 травня 2006 р.
 6. «Про охорону навколишнього природного середовища». Закон України від 25.06.1991. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
 7. «Про плату за землю». Закон України. Відомості Верховної Ради, 1992, № 38, ст. 560.
 8. «Про оренду землі». Закон України. Офіційний вісник України. – 1998. - № 42 від 05.11.1998 р.
 9. Земельное право Украины: Учебное пособие / Авт.кол.: А.М. Беженарь, Е.С. Бердников, Л.А. Бондар и др.; Под ред. Погребного А.А., Каракаша И.И. – К.: Истина, 2002. – с. 36-37.
 10. «Про затвердження плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, що впливають із Земельного кодексу України». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 року № 6-р. <http://www.zakon1.rada.ua>.
 11. «Про охорону земель». Закон України від 19 червня 2003 року. Відомості Верховної Ради України, 2003, № 39, ст.349.
 12. «Про землеустрій». Закон України від 22.05.2003 р. Відомості Верховної Ради України, 2003, № 36, ст.282.
 13. «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Закон України від 05.02.2004 р., Відомості Верховної Ради, 2004, № 35, ст.411.
 14. «Про оцінку земель» Закон України від 11 грудня 2003 року. Відомості Верховної Ради України, 2004, № 15, ст.229.
 15. «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Закон України від 19.06.2003 р. Відомості Верховної Ради України, 2003, № 39, ст.350.

-
16. «Про фермерське господарство» Закон України від 19 червня 2003 року. Відомості Верховної Ради України, 2003, N 45, ст.363.
 17. «Про залізничний транспорт». Закон України від 4 липня 1996 р. Відомості Верховної Ради України, 1996, N 40, ст. 183.
 18. «Про генеральну схему планування території України». Закон України від 07.02.2002 р. Відомості Верховної Ради України, 2002, N 30, ст.204.
 19. «Національний план дій з гігієни довкілля на 2000 - 2005 роки». Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2000 р. <http://www.zakon.meta.ua>.
 20. «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки». Закон України від 21.09.2000 р. Відомості Верховної Ради, 2000, N 47, ст.405.
 21. «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)». Указ Президента від 02.02.2002 р. <http://www.zakon1.rada.ua>.
 22. «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення». Постанова Верховної Ради України від 22.05.2003 р. <http://www.zakon1.rada.ua>.
 23. «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок». Указ Президента від 25 липня 2006 р. <http://www.zakon1.rada.ua>.