

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ЗЕМЛЮ

*У статті аналізується ситуація, пов'язана із захистом права власності громадян на землю в процесі їх приватизації та одержання безоплатно у власність із земель державної та комунальної власності.*

**Ключові слова:** право власності, поліпшення, титул, обмеження прав на землю, територіальна громада, орган місцевого самоврядування.

*В статье анализируется ситуация, связанная с защитой права собственности граждан на землю в процессе их приватизации и получения безвозмездно в собственность из земель государственной и коммунальной собственности.*

**Ключевые слова:** право собственности, улучшения, титул, ограничение прав на землю, территориальная община, орган местного самоуправления.

*Analyzed situation and makes suggestions in relation to securing of right of ownership of citizens for earth in the process of their privatizing and receipt gratuitously in property from earth of public and communal domain.*

**Keywords:** right of ownership, improvement, title, limit of rights on earth, territorial society, organ of local self-government.

В умовах прогнозування продовольчої кризи українські землі стають предметом особливої уваги для багатьох країн світу, у зв'язку з чим основним завданням держави є забезпечення своїм громадянам права власності на землю, адже для українців земля залишається однією із найбільших цінностей, гарантією їх економічного благополуччя і добробуту.

Проблемним при забезпеченні права власності на землю громадянам є етап надання у власність земель. Названою проблемою викликана необхідність у науковому обґрунтуванні ситуації, що склалася, і підготовці пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення права власності на землю громадянам України при набутті у власність земельних ділянок.

Означена проблематика була об'єктом дослідження багатьох вчених,

зокрема, В.І. Андрейцева, В.В. Носіка, О.В. Пащенко, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка та інших.

Найбільшою цінністю для українця земля була у всі часи. З цього приводу, зокрема, в роки зародження марксистської революційної думки в Росії (також і на українських територіях) В.І. Ленін зазначав, що революційні селяни («Трудовики» та «Селянський союз»), ведучи боротьбу за різні форми ліквідації поміщицького землеволодіння, в тому числі і відміни приватної власності на землі, боролись саме як господарі, як дрібні підприємці [1].

Однак, після перемоги Жовтневої революції дані пріоритети не знайшли відображення у законодавстві, у зв'язку з чим Л.Д. Троцький звернув увагу на те, що право стає важелем за допомогою якого держава задовольняє свій інтерес, зневажаючи інтересами приватного та суспільного, де суспільне складається з окремого приватного. Радянська доба – це доба революційного законодавства. Потреби суспільства відходять на осатаній план [2, с. 8].

Соціально-економічні зміни в Україні суттєво позначилися на правах громадян у сфері земельних відносинах. Зокрема, громадяни отримали право мати землю на праві власності на відміну від радянського періоду, коли громадянам та юридичним особам землі надавалися лише у користування. Право власності на землю громадянам України гарантується Конституцією України (стаття 14) [3].

Підставами набуття права власності на земельні ділянки громадянами України, відповідно до статті 81 ЗК України<sup>4</sup>, є договори купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, інші цивільно-правові угоди; безоплатна передача із земель державної і комунальної власності; приватизація земельних ділянок, що були раніше надані громадянам у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю).

Крім того, відповідно до статті 119 ЗК України, громадяни можуть набути земельну ділянку у власність чи у користування за давністю користування якщо добросовісно, відкрито і безперервно користуються

земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які б свідчили про наявність у них прав на цю земельну ділянку. Але варто зауважити, що скористатися таким правом громадяни зможуть лише з плином 15 років від дня набрання чинності (1 січня 2002 року) Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року.

Право надавати громадянам земельні ділянки у власність мають органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідних рішень в межах їх повноважень (ст. 116 ЗК України).

Слід зазначити, що процедура одержання громадянами земельних ділянок, що належать територіальним громадам відповідно до чинного законодавства, у край заплутана та непрозора. 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, неналежне формулювання статті 121 ЗК України суттєво обмежує права громадян на отримання безоплатно у власність земельних ділянок. Зміст цієї статті не дає змоги зрозуміти, у яких випадках громадянин може отримати земельну ділянку у власність, а в яких у користування. Це різні титули, що 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 (переважно, як свідчить практика, на правах короткострокової оренди (до п'яти – семи років), яке періодично слід 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.

Переоформлення відповідних прав включає в себе також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, водночас встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином, постійні землекористувачі не мають гарантованої можливості змінити законно набуте право за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

В окремих випадках державні органи в результаті викупу земель, що мають особливу екологічну, наукову, історичну, естетичну та культурну цінність, прикриваючись суспільними потребами, несуть реальну загрозу правам власників земельних ділянок через те, що ці питання не урегульовані належним чином на законодавчому рівні. При цьому суттєвою, але повною гарантією захисту права власності на земельну ділянку є положення, що закріплене пунктом 3 статті 152 ЗК України і яким передбачено, що колишній власник земельної ділянки, яка викуплена для суспільних потреб, має право звернутися до суду з позовом про визнання недійсним чи розірвання договору викупу земельної ділянки та відшкодування збитків, пов'язаних з викупом, якщо після викупу земельної ділянки буде встановлено, що земельна ділянка використовується не для суспільних потреб.

Варто зазначити, що Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [5] також не зміг остаточно вирішити цієї проблеми.

На противагу вказаним вище правовідносинам, у багатьох регіонах України спостерігається тенденція, коли всупереч громадським інтересам здійснюється встановлення та ліквідація рекреаційних зон населених пунктів та розпорядження ними. Надаючи, зазвичай, перевагу корпоративним та особистим інтересам, порушуються права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, що передбачено статтею 50 Конституції України. Такі дії вже нині породжують велику диспропорцію і дезорганізацію в окремих регіонах, як це спостерігається у Криму, Києві й Київській області та інших

регіонах і населених пунктах. При цьому, органи місцевого самоврядування шляхом прийняття колегіальних рішень мають можливість передавати земельні ділянки зелених зон 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, що для них економічно більш вигідно.

Ряд критичних зауважень слід висловити з приводу можливості отримання у приватну власність іноземними фізичним та юридичними особами земель сільськогосподарського призначення. Хоча пунктами 4 статей 81 та 82 ЗК України чітко визначено, що іноземні громадяни та іноземні юридичні особи не можуть набувати у приватну власність землі сільськогосподарського призначення, але існує реальна загроза, що такі землі будуть переходити у їх власність незаконним шляхом, особливо в умовах запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. На нашу думку, з метою уникнення такої ситуації у ЗК України необхідно встановити заборону на право власності на землі спільних підприємств, а також максимально обмежити права іноземців на землі сільськогосподарського призначення. Крім того, доцільно передбачити, що іноземні фізичні та юридичні особи можуть мати такі землі лише у короткостроковому користуванні на умовах оренди (до 10 років). З метою збереження якісного складу ґрунтів в процесі їх експлуатації слід передбачити більш суворий порядок перевірки його якості до надання земельної ділянки у користування і після закінчення строку користування.

Ще й досі багато проблем викликає відсутність нормативно закріпленої процедури приватизації земельних часток (паїв). Навіть ті акти, що приймалися Президентом України (Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 2 лютого 2002 року) [6], Верховною Радою України (Постанова «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» від 22 травня 2003 року) [7] – належних результатів не дають.

У Постанові Верховної Ради України від 22 травня 2003 року проаналізовано ситуацію, що 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.

З цього приводу Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22 вересня 2005 року вказано, що ситуація, яка складається на місцях у процесі реформування земельних відносин, зумовлює ряд критичних зауважень, про що свідчать факти незаконного надання у власність та користування земельних ділянок, яке провадиться за безпосередньої участі відповідних органів виконавчої влади або за їх сприяння [8].

Набуття громадянином права власності на земельну ділянку, яка перебуває у його користуванні, у загальному порядку, визначеному статтею 118 ЗК України, не передбачає встановлення обмеження щодо строків набуття цього права. Відповідно до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 2 квітня 2002 року [9], раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на землю та

державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні в разі добровільного звернення громадян або юридичних осіб. Це положення знайшло своє відображення і в частині 5 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [10], яким передбачено, що право власності та інші речові права на нерухоме майно підлягають реєстрації, а також, якщо вони набуті згідно з чинними нормативно-правовими актами до набрання чинності цим Законом, то вони визнаються державою. Але спадкоємці громадянина, який свого часу одержав Державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, не мають права ні на постійне, ні на тимчасове користування цією земельною ділянкою, доки не переоформлять на себе таке право. На жаль, жодних гарантій того, що спадкоємець отримає таку земельну ділянку у власність чи у користування немає, так як така земельна ділянка після смерті постійного землекористувача повертається у власність територіальної громади. При цьому орган місцевого самоврядування, як представник територіальної громади, як власника, може розпорядитися такою землею на власний розсуд, аргументуючи це різними причинами.

Однак, відповідно до законодавчих актів, держава взяла на себе обов'язок гарантувати своїм громадянам право власності на землю. Найбільш детально способи та гарантії права власності на землю передбачені ЗК України (статті 152 – 155), відповідно до норм якого держава забезпечує власникам рівні умови захисту прав власності на землю, встановлює можливість власників вимагати усунення будь-яких порушень його прав власності на земельну ділянку, в тому числі й у разі, якщо вони не пов'язані з позбавленням права володіння нею і відшкодування збитків.

Статистичними даними підтверджено, що за період з 2001 по 2005 роки кількість розглянутих адміністративних справ про самовільне зайняття земельної ділянки збільшилася на 38 % (з 20535 до 23871) при цьому слід звернути увагу, що посягати на права власників на земельні ділянки, осіб спонукає недовіра громадян до влади через байдужість влади

до їх проблем (74 %), складна і заплутана процедура отримання земельної ділянки законним шляхом (2 %), до того ж – не чітко налагоджений контроль з боку держави за діями громадян у цій сфері (15 % опитаних) [11].

При цьому ЗК України передбачає способи захисту прав громадян на земельні ділянки шляхом визнання земельних прав; відновлення якісного стану земельної ділянки, який існував до правопорушення, запобігання вчиненню дій, здатних порушити або створити ризик такого порушення прав на землю; визнання земельних угод недійсними; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які спрямовані на виникнення, зміну або припинення права власності на земельну ділянку; відшкодування збитків, заподіяних у зв'язку з порушенням, обмеженням або іншим обтяженням прав на земельні ділянки; встановлення юридичної відповідальності різних органів та осіб за порушення права власності на землю.

Як вказує В.І. Андрейцев, з об'єктивної точки зору право власності на землю гарантується насамперед системою земельно-правового регулювання, і гарантом такого регулювання виступає держава, яку репрезентують відповідні державні органи та інституції відповідно до розподілу функцій влади – законодавчої, виконавчої та судової. Зрозуміло, що законодавча система гарантій має бути не тільки обґрунтованою, виваженою, повною та логічною, але й сталою і ефективною, спроможною забезпечити мотиваційну поведінку суб'єктів власності, а у разі порушення їх повноважень, здатною поновити та захистити від правопорушення, компенсувати шкоду у разі її заподіяння власникам [12]. При цьому не можна трактувати як обмеження прав громадян на землю, обмеження, що закріплені статтею 111 ЗК України.

Отже, право власності громадян на землю в Україні гарантоване і захищене державою не достатньо. Покращенню ситуації у цій сфері сприятиме заборона на право приватної власності на землі сільськогосподарського



призначення спільних з іноземним капіталом підприємств; прискорення процедури приватизації земель; чітке визначення підстави набуття земель у власність.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Социал-Демократ № 26, 8 мая (25 апреля) 1912 г. № 1-58. 1908-1917 гг. Под общей редакцией Н.Л.Мещерякова. Партиздат. 1933.
2. Троцкий Л.Д. К истории русской революции: Сборник. – М.: Политиздат, 1990. – 446 с.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. : Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 01 лютого 2011 р. № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р.: за станом на 05 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. // Офіційний вісник України. від 18 лют. 2011 – 2011 р., № 10. – стор. 40. – Ст. 449, код акту 54796/2011.
5. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 лист.2009 р. : за станом на 7 серп.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. Ст. 2.
6. Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) : Указ Президента України від 02 лют. 2002 р. № 92/2002 : за станом на 01 верес. 2008 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 14 лют. – № 30.
7. 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 трав. 2003 р. № 882-IV // Голос України. – 2003. – № 115. – 24 черв.

8. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 22 верес. 2005 р. № 2897-IV // Голос України. – 2005 – № 187. – 5 жовт.

9. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2002 р. № 449 : за станом на 05 груд. 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14.– Ст. 753. – 19 квіт. – С. 221, код акта 22081/2002.

10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : Закон України від 1 лип. 2004 р. : за станом на 29 січ. 2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 51. – Ст. 553. Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 15 груд. 2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 13. – Ст. 110.

11. Кузьменко О.В., Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : [монографія]. – Тернопіль. : ТзОВ «Терно-граф», 2010. – С. 90.

12. Андрейцев В.І. Механізм гарантування права власності на землю : [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.anvou.org.ua/index.php?module=pagemaster&PAGE\\_user\\_op=view\\_page&PAGE\\_id=401](http://www.anvou.org.ua/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=401)