

ПРАВА ЛЮДИНИ І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Підюкова Тетяна Петрівна –
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри цивільного права
і процесу КНУВС;

Устименко Богдан Миколайович –
магістр права

ПРАВО ПОСТІЙНОГО КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ДІЛЯНКАМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання трансформації інституту права постійного користування земельними ділянками в Україні.

Згідно з ч. 1 ст. 79 чинного Земельного кодексу (ЗК) України від 25 жовтня 2001 року, земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами [1].

Розділ III ЗК України визначає такі види прав на землю:

- право власності на землю;
- право користування землею;
- право земельного сервітуту.

Глава 14 вищезазначеного розділу ЗК України присвячена праву власності на землю. Згідно з ч. 1 ст. 78 ЗК України, право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Суб'єктами права власності на землю, відповідно до ст. 80 ЗК України, є: громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності.

Глава 15 розділу III ЗК України присвячена праву користування землею, яке поділяється на постійне право користування земельною ділянкою та право оренди земельної ділянки.

Право постійного користування земельною ділянкою згідно з ч. 1 ст. 92 ЗК України це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку.

Згідно з ч. 1 ст. 92 ЗК України, право постійного користування земельною ділянкою може набуватися за рахунок земель, що перебувають у державній або комунальній власності. Перелік таких земель визначається ст. 83 і 84 ЗК України.

Відповідно до ч. 2 ст. 83 ЗК України, в комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, пляжі, набережні, парки, сквери, бульвари, кладовища тощо); землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; земельні ділянки, що використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 3 ст. 84 ЗК України, до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення; землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення; землі під водними об'єктами загальнодержавного значення; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, на яких розташовані державні, у тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти.

До земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать землі атомної та космічної системи; землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу,

наукову, історико-культурну цінність; землі лісгосподарського призначення, крім випадків, визначених ЗК України; землі водного фонду, крім випадків, передбачених ЗК України; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій; земельні ділянки зон відчуження та безумовного відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної і комунальної форм власності (ч. 4 ст. 84 ЗК України).

Право постійного користування земельними ділянками із земель державної та комунальної власності відповідно до ч. 2 ст. 92 ЗК України набувають підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації.

Частина 1 ст. 93 ЗК України визначає право оренди земельної ділянки як засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Земельні ділянки можуть передаватися в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземним громадянам і особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням і організаціям, а також іноземним державам (ч. 2 ст. 93 ЗК України).

Глава 16 ЗК України визначає право земельного сервітуту як право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками).

Особливу увагу серед вищезазначених прав на землю слід звернути на інститут права постійного користування земельними ділянками. Проаналізувавши окремі норми земельного законодавства, чинного в різні часи, автори дійшли висновку, що право постійного користування земельними ділянками сьогодні зазнало істотних змін.

Земельний кодекс Української РСР від 8 липня 1970 року встановлював безстрокове і тимчасове користування землею (ст. 15). Землекористувачами визначалися: колгоспи, радгоспи, інші сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації і установи; промислові, транспортні, інші несільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації та установи; громадяни.

У Земельному кодексі Української РСР від 18 грудня 1990 року (стаття 7) поняття "користування землею", поряд з постійним (без задолегідь встановленого строку), передбачало тимчасове користування (короткострокове – до трьох років і довгострокове – від трьох до двадцяти п'яти років). У постійне користування земля надавалася ра-

дами народних депутатів із земель, що перебувають у державній власності громадянам України для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства; сільськогосподарським підприємствам і організаціям; громадським об'єднанням; релігійним організаціям; промисловим, транспортним та іншим несіельськогосподарським підприємствам, установам й організаціям; організаціям, зазначеним у ст. 70 цього Кодексу, для потреб оборони; для ведення лісового господарства спеціалізованими підприємствами; житловим, житлово-будівельним, гаражно-будівельним і дачно-будівельним кооперативам; спільним підприємствам, міжнародним об'єднанням і організаціям з участю українських, іноземних юридичних і фізичних осіб, підприємствам, що повністю належать іноземним інвесторам.

З огляду на те, що земля як об'єкт постійного користування виконувала й виконує нині важливу соціально-економічну функцію, є матеріальною основою життєдіяльності й господарювання не лише окремих громадян та юридичних осіб, а певного суспільного прошарку населення України, Верховна Рада Української РСР прийняла Постанову "Про порядок введення в дію ЗК Української РСР" 18 грудня 1990 року за № 562-XII, п. 5 якої встановлено, що громадяни, підприємства, установи, організації, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Кодексу, зберігають свої права на користування до оформлення ними у встановленому порядку прав власності на землю або землекористування.

Також, п. 8 Постанови Верховної Ради УРСР "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі" від 13 березня 1992 року № 2200-XII встановлено, що громадяни, підприємства, установи, організації, яким було надано в установленому порядку земельні ділянки в довічне успадкування чи постійне володіння, зберігають свої права на використання цих земельних ділянок до оформлення права власності або землекористування відповідно до Земельного кодексу України.

Відповідно до п. 6 Постанови Верховної Ради Української РСР "Про земельну реформу" від 18 грудня 1990 року № 563-XII (з подальшими змінами й доповненнями), було передбачено, що громадяни, підприємства, установи й організації, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення у дію ЗК Української РСР, повинні до 1 січня 2008 року оформити право власності або право користування землею. Після закінчення вказаного строку надане їм право користування земельною ділянкою втрачалося.

Таким чином, у вищевведених нормативно-правових актах державою було встановлено певний строк для належного оформлення права власності або права користування землею, а також закріплені певні гарантії щодо збереження за громадянами, підприємствами, установами та організаціями своїх прав на використання земельних ділянок, які були їм надані до 15 березня 1991 року, тобто до введення в дію ЗК Української РСР. До закінчення встановлених строків розпорядники землі – відповідні сільські, селищні, міські ради, не

мають права ні продати, ні передати ці ділянки в оренду іншим особам, ні вилучити її без встановленої ЗК України процедури.

У зв'язку з прийняттям нового ЗК України 2001 року, право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації. Пунктом 6 розділу X "Перехідних положень" ЗК України визначалося, що особи, які не можуть бути суб'єктами права постійного користування земельними ділянками, повинні до 1 січня 2005 року переоформити в установленому порядку зазначене право на право приватної власності або на оренду.

Пізніше, Законом України від 6 жовтня 2004 року № 20-59-IV до пункту 6 розділу X "Перехідних положень" ЗК України було внесено зміни, відповідно до яких вищезгаданий строк переоформлення продовжено до 1 січня 2008 року.

Але 22 вересня 2005 року рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" ЗК України (справа про постійне користування земельними ділянками) визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), норми законодавства:

пункт 6 розділу X "Перехідних положень" ЗК України щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення;

пункт 6 Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу" від 18 грудня 1990 року № 563-XII з подальшими змінами в частині втрати громадянами, підприємствами, установами й організаціями після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше наданого їм права користування земельною ділянкою.

У цьому рішенні Конституційного Суду України викладено правову позицію, згідно з якою стосовно права постійного користування земельними ділянками діє механізм захисту, гарантований ст. 13, 14, 41, 55 Конституції України.

Згідно із ч. 4 ст. 13 Конституції України, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ч. 4 ст. 41 Конституції) [2].

Конституційним Судом України встановлено, що пункт 6 Перехідних положень ЗК України суперечить низці положень Конституції через відсутність: а) встановленого чіткого порядку переоформлення

права власності або оренди та б) унеможливлення безоплатного проведення робіт із землеустрою і виготовлення технічних матеріалів та документів для переоформлення права постійного користування земельною ділянкою на право власності або оренди в строки, визначені ЗК України.

Також Конституційний Суд України вирішив, що ЗК України не встановлено чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності чи права оренди. Переоформлення відповідних прав включає також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, устанавлюючи їх розцінки на свій розсуд. Тому постійним землекористувачом не гарантована можливість зміни законно набутого права за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

Конституційний Суд України вказав, що підставою для виникнення права на земельну ділянку є відповідний юридичний факт, але чинний ЗК України серед підстав набуття права на землю громадянами та юридичними особами не називає оформлення чи переоформлення прав на земельні ділянки.

Водночас ця судова інстанція встановила, що порівняльний аналіз змісту положень пункту 6 Постанови і пункту 6 розділу X "Перехідних положень" ЗК України свідчить, що в першому акті йдеться про оформлення права на земельну ділянку, а в другому – про переоформлення. А ні в ЗК України, а ні в інших нормативно-правових актах не розкривається юридичний зміст термінів "оформлення" і "переоформлення", не визначається їх співвідношення. Невизначеність суті цих понять негативно впливає на практику здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки громадянами та юридичними особами.

Водночас, згідно з Конституцією України, правовий режим власності та користування землею визначається законами України. Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" є підзаконним актом, тому в ній не можуть закріплюватися положення, якими встановлюється правовий режим власності на землю. Тим більше, що громадяни та юридичні особи не можуть втрачати раніше наданого їм права користування земельною ділянкою.

Частиною 5 ст. 48 Закону України "Про власність" передбачено, що положення стосовно захисту права власності поширюються також на особу, яка хоч і не є власником, але володіє майном на праві повного господарського відання, оперативного управління, довічного успадкованого володіння або на *іншій підставі*, передбаченій законом чи договором. Ця особа має право на захист свого володіння також від власника [3].

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 3 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав не рухоме майно та їх обмежень", право власності та інші речові права на нерухоме майно, набуті згід-

но з чинними нормативно-правовими актами до набрання чинності ЗК, визнаються державною [4].

На думку авторів, заслуговують на увагу також норми 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 № 449, якою затверджені нові форми документів, що посвідчують зазначені права.

Пунктом 2 цього підзаконного нормативно-правового акта встановлено, що 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.

Отже, з огляду на вищевикладене, не тільки підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, громадські організації інвалідів України, а також їх підприємство (об'єднання), установи та організації можуть користуватися земельними ділянками на праві постійного користування, а й інші особи, які набули його до вступу в дію чинного ЗК України.

Автори вважають, що такі особи мають право використовувати земельні ділянки без встановлення часових обмежень у їх користуванні, з усіма правами, наданими постійним користувачем землі чинним земельним законодавством України, та не зобов'язані переоформляти право постійного користування земельними ділянками на право власності або право оренди до відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення такого переоформлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Земельний кодекс України* від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (зі змінами й доповненнями, внесеними Законом України від 19 грудня 2006 року № 489-V) // ОВУ. – 2007. – № 52. – Ст. 3477.

2. *Конституція України*, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 8 грудня 2004 року № 2222-IV) // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

3. *Про власність*: Закон України від 7 лютого 1991 року № 697-XII (зі змінами й доповненнями, внесеними Законом України від 14 вересня 2006 року № 139-V).

4. *Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень*: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV (зі змінами й доповненнями, внесеними Законом України від 15 грудня 2005 року № 3201-IV).

5. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідних положень" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)* від 22 вересня 2005 року.