

УДК 349.41

**М. В. Антонюк,**

магістр права Київського Національного університету імені Тарас Шевченка

**О. Є. Сидорчук,**

магістр права Київського Національного університету імені Тарас Шевченка

## ПРОВОА ПРИРОДА ПРАВА ПОСТІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

*В статті проаналізовані причини появи, сутність права постійного користування земельною ділянкою крізь призму його історичного розвитку. Охарактеризовані проблеми, які виникли в результаті непослідовного історичного розвитку інституту права постійного землекористування.*

**Ключові слова:** Земельний кодекс, землекористування, земельне законодавство, земельні ділянки.

Право постійного землекористування сьогодні в Україні посідає чільне місце серед інших правових титулів на землю. Сьогодні 3,2 млн га сільськогосподарських угідь перебуває у постійному користуванні державних і комунальних підприємств, установ та організацій і 1,5 млн га — у постійному користуванні фізичних осіб та юридичних осіб, які набули це право за законодавством, що діяло раніше [14]. Така велика кількість земель, що перебувають у постійному землекористуванні, є результатом, сформованим через історичні обставини та розвитком законодавства, зумовленим цими історичними обставинами. Варто зауважити, що законодавство, яким регулюється право постійного землекористування, розвивалось нелогічно та непослідовно. В результаті чого сьогодні існує велика низка питань, які жодним чином не врегульовані. Всі ці питання потребують нагального вирішення. Проте вирішення цих питань і з'ясування правильного вектору законодавчих змін неможливе без з'ясування причин виникнення цих проблем і правової природи права постійного землекористування, які можуть бути розкриті через історичний аналіз розвитку цього правового титулу. До того ж, існування цього правового титулу в Україні завжди було

дискусійним питанням, і сьогодні як ніколи актуальне питання реформування даного інституту, проте чітких позицій стосовно того, як це має відбутись, поки що не сформовано.

Правова природа права постійного землекористування в земельно-правовій доктрині була предметом дослідження таких науковців як М. Я. Ващишин, О. С. Комарова, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, В. І. Семчик, Т. Є. Харитонова. Проте, на жаль, брак досліджень з цією тематикою додатково зумовлює актуальність цього питання і необхідність аналізу та вироблення пропозицій стосовно долі права постійного землекористування в сучасній Україні.

Мета статті полягає у з'ясуванні правової природи права постійного користування шляхом аналізу історичного розвитку права постійного землекористування та встановлення подальшої правової долі права постійного землекористування в сучасних умовах України.

Право постійного землекористування виникло в умовах виключної державної власності на землю і історично пов'язане із формою організації держави і політичним режимом. Як зазначає О. Баран, саме це і стало причиною того, що цей інститут був універсальною і домінуючою

формою для всіх суб'єктів земельних правовідносин у радянський період [7, с. 7]. Схожої думки затримується і Р. О. Мовчан, яка вказує, що право постійного землекористування існувало як заміник права власності через відсутність альтернатив [11].

Вперше інститут постійного землекористування з'явився у 1968 р. і був закріплений в Основах земельного законодавства СРСР [5]. Згодом положення, закріплені у Основах, були продубльовані у Земельному кодексі Української РСР 1970 р. (далі – ЗК УРСР 1970) [3, ст. 15]. В ЗК УРСР 1970 безстроковим (постійним) визнавалось землекористування без заздалегідь встановленого строку. Як бачимо, ЗК УРСР оперував двома термінами, які вживались як синоніми, — безстрокове та постійне землекористування.

Відповідно до ЗК УРСР 1970 безстроковим (постійним) визнається землекористування без заздалегідь встановленого строку. Об'єктом права постійного землекористування були лише землі сільськогосподарського призначення, а також, у деяких випадках, земельні ділянки для житлового, промислового та іншого капітального будівництва. Землі сільськогосподарського призначення могли надаватись у постійне землекористування таким суб'єктам:

1) колгоспам, радгоспам, іншим сільськогосподарським державним, кооперативним, громадським підприємствам і організаціям — для ведення сільського господарства;

2) науково-дослідним, навчальним та іншим сільськогосподарським установам — для ведення польових досліджень, практичного застосування і поширення досягнень науки та передового досвіду в сільському господарстві, а також для виробничих цілей;

3) несільськогосподарським підприємствам, організаціям і установам — для ведення підсобного сільського господарства;

4) громадянам — для ведення особистого господарства без застосування найманої праці [3, ст. 50].

Також ЗК УРСР 1970 передбачав, що земельні ділянки для спорудження на них житлових і службових будівель надаються житлово-будівельним і дачно-будівельним кооперативам у безстрокове користування. Крім того, земельні ділянки для житлового, промислового та іншого капітального будівництва надаються державним підприємствам, організаціям і установам, а також житлово-будівельним кооперативам та окремим громадянам для індивідуального житлового будівництва у безстрокове користування за рішенням виконавчого комітету міської Ради народних депутатів відповідно до генерального плану розвитку і забудови міста [3, ст. 87].

З аналізу кола суб'єктів, яким земельна ділянка надавалась на праві постійного землекористування, чітко вбачається, що земельна ділянка надавалась для забезпечення продовольчих інтересів цих суб'єктів.

Динамізм соціально-економічних процесів у суспільстві неминує призвів до радикального реформування земельних відносин в Україні в кінці 1980-х — початку 1990-х років, що не могло не вплинути на законодавчу регламентацію права постійного землекористування.

Реформування земельних відносин почалося з моменту введення в дію Постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р. № 563-12 [6]. На думку О. С. Пасечник, проведення змін у земельних відносинах було зумовлене потребою забезпечити здійснення базисних функцій, які виконує земля. Тому земельна реформа передбачала здійснення ряду заходів, спрямованих на забезпечення і розвиток нових за змістом і характером цивільних відносин, пов'язаних з використанням землі, розроблення необхідної юридичної моделі правового регулювання земельних відносин на основі юридичного закріплення різних титулів на землю [13, с. 148].

Саме тому для досягнення зазначеної мети в даній Постанові був передбачений п. 6, який встановлював обов'язок реформити права на землю, виниклі до

введення в дію Земельного кодексу УРСР. Таким чином, дана норма зобов'язувала усіх суб'єктів права постійного користування землею, які виникли до 1990 р., оформити право власності або право користування.

Перша спроба змінити форми володіння землею була реалізована вже в ЗК УРСР від 18 грудня 1990 р. [4]. У зазначеному Кодексі, поряд з правом постійного землекористування, з'явилося право довічного успадкованого володіння. Перевагою довічного успадкованого володіння землею було лише право передачі земельних ділянок у спадщину як за законом, так і за заповітом. Однак, спираючись на досвід експертів Світового банку, П. Ф. Кулинич зазначив, що довгострокове користування землею може замінити відсутність приватної власності, тільки якщо воно може передаватися, бути об'єктом на ринку, бути забезпеченням іпотечного кредиту і пов'язаним із незначними обмеженнями і обов'язками [9, с. 219]. Іншими словами, право довгострокового користування повинно включати ряд прав, ідентичних правам власника.

Тому цілком закономірно, що ні право постійного землекористування, ні право довічного успадкованого землеволодіння не могли бути довготривалими замінниками права приватної власності. Зрештою, редакцією ЗК України від 13 березня 1992 г. був введений інститут права приватної власності на землю для громадян і інститут права колективної власності на землю для колективних та інших сільськогосподарських підприємств. З цього часу не передбачалося надання земельних ділянок на праві довічного успадкованого володіння землею, однак ще регламентувалось право постійного користування громадян.

Варто зауважити, що ЗК 1990 р. виділяв два титули, якщо виходити із чисто буквального тлумачення закону, — постійне володіння та постійне землекористування. Відповідно до ст. 6 ЗК 1990 р. у постійне володіння земля надавалась колгоспам, радгоспам, іншим державним, кооперативним, громадським

підприємствам, установам і організаціям, релігійним організаціям для ведення сільського та лісового господарства. В той же час, ст. 7 ЗК 1990 р. встановлювала такий перелік можливих суб'єктів права постійного землекористування:

- громадяни Української РСР для городництва, сінокосіння і випасання худоби;
- промислові, транспортні та інші не-сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, установи і організації;
- для потреб оборони організації для розміщення та постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил і внутрішніх військ;
- сільськогосподарські державні, кооперативні і громадські підприємства, установи і організації для використання у несільськогосподарських цілях;
- релігійні організації;
- спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю радянських та іноземних юридичних осіб.

Тож, як бачимо, законодавець розширив перелік суб'єктів, яким може належати земельна ділянка на праві постійного землекористування, порівняно із закріпленим у ЗК 1970 р. Так, до таких суб'єктів додалися релігійні організації, промислові, транспортні підприємства, спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організаціям з участю радянських та іноземних юридичних осіб. В першу чергу це пов'язано із зміною існуючих організаційно-правових форм товариств, оскільки законодавство, яке регулювало правові форми товариств, було змінено.

Крім того, законодавець, порівняно із ЗК 1970 р., відмовився від терміна «безстрокове землекористування», проте ускладнив усе введенням іншого терміна — «постійне землеволодіння». З аналізу ст. 6 та ст. 7 ЗК 1990 р. вбачається, що термін «постійне землеволодіння» використовувався лише щодо земель сільськогосподарського призначення. Тобто, якщо радгосп мав землю для ведення

сільського та лісового господарства безстроково, то така земля перебувала у постійному володінні. Якщо ж була така земля, яка використовувалась у несільськогосподарських цілях, — то така земля перебувала на праві постійного користування. На це також вказує і ст. 60 ЗК УРСР 1970 р., яка встановлює, що «колгоспи, радгоспи та інші сільськогосподарські підприємства, установи і організації одержують землю в постійне володіння для ведення сільськогосподарського виробництва. Зазначені підприємства, установи і організації можуть додатково орендувати або одержувати у тимчасове користування земельні ділянки». Дана норма вказує на те, що право постійного володіння включає поряд із ним право постійного користування.

Проте історичне тлумачення вищезазначених норм дає зрозуміти, що насправді терміни «постійне володіння» і «постійне користування» у ЗК 1990 р. були абсолютними синонімами, оскільки вже в редакції 1992 р. термін «постійне володіння» був замінений терміном «постійне користування». Тому таке невіддале вжиття синонімів було лише недоліком законодавчої техніки. До того ж, у редакції 1992 р. ЗК законодавець збільшив перелік суб'єктів постійного землекористування. Так, до суб'єктів постійного землекористування були додані спеціалізовані підприємства для ведення лісового господарства, житлові, житлово-будівельні, гаражно-будівельні і дачно-будівельні кооперативи.

Із закріпленням у Земельному кодексі в редакції від 13 березня 1992 р. права колективної та приватної власності на землю, відпала необхідність у винаході нових форм землеволодіння, заснованих на державній власності, тому право постійного землекористування знову набуло колишніх дореформених рис, не втрапивши при цьому свого соціалістичного відтінку.

Цей Кодекс чітко не розмежував випадки, коли земельні ділянки можуть надаватися у постійне користування, а коли — в оренду, що давало можливість

оформити право постійного користування практично будь-якій комерційній структурі нарівні з громадянином та державною установою. Все це перешкоджало державі використовувати плоди земельної реформи у фіскальних цілях та включати право користування землею до цивільного обігу. Неринковий характер загальнопоширеного постійного користування був швидко усвідомлений реформаторськи налаштованими представниками виконавчої влади, тому жодний президентський указ, що регулював питання оформлення права землекористування під час приватизації об'єктів нерухомого майна, не передбачав оформлення суб'єктами приватизації земельних ділянок під приватизованими об'єктами у постійне користування [8].

Кардинально ситуація з постійним користуванням змінилася лише після прийняття нового Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р., яким юридичний статус цього інституту було принципово змінено [8].

Новий Земельний кодекс визначив постійне землекористування як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають тепер лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, залишивши поза увагою усіх інших суб'єктів, яким земельна ділянка уже належала на такому правовому титулі. На думку О. Баран, саме з огляду на надану можливість переоформлення, а також виходячи з переваг права приватної власності, в порівнянні з правом постійного землекористування, розробником чинного ЗК України не включили громадян до переліку суб'єктів права постійного землекористування, визначений ст. 92 ЗК України, і цьому сприяло і те, що на момент розробки Земельного кодексу процес приватизації отримав широке застосування [7, с. 8]. На нашу думку, однією з таких причин могла також бути прива-

тизація земельних ділянок, які перебували у постійному землекористуванні.

Оскільки сферу застосування інститутів права постійного користування землею новим ЗК України звужене, то значна частина титульних землекористувачів виявилася за межами правового регулювання. Тому в законодавстві потрібно було знайти механізм для приведення існуючих на той момент титулів прав на землю у відповідність до нових інститутів земельного права: права власності і права оренди. Законодавець знайшов вихід у п. 6 Перехідних положень ЗК України, зобов'язавши громадян і юридичних осіб, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, переоформити в установленому порядку право власності або право оренди на них до 1 січня 2005 р. [1].

Якщо земельну ділянку було надано у постійне користування до 15 березня 1991 р. (дата початку земельної реформи в Україні та введення у дію Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 р.), то, виходячи зі змісту п. 6 Постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ «Про земельну реформу» (з наступними змінами), згідно з яким громадяни, підприємства, установи й організації, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення у дію Земельного кодексу Української РСР, повинні були до 1 січня 2004 р. оформити право власності або право користування землею. Після закінчення вказаного строку раніше надане їм право користування земельною ділянкою мало втрачатись. Якщо земельну ділянку було надано у постійне користування після 15 березня 1991 р., то треба виходити зі змісту п. 6 Перехідних положень чинного Земельного кодексу, згідно з яким громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні були до 1 січня 2005 р. переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них [8]. Варто зауважити, що зазначені норми пізніше були визнані Кон-

ституційним Судом України неконституційними.

Як бачимо, Земельний кодекс оперував терміном «переоформлення», в той час як Постанова ВРУ «Про земельну реформу» вживала поняття «оформлення». Тому не зовсім зрозуміло, чи один і той самий процес мався на увазі у цих законодавчих актах, ураховуючи, що механізму переоформлення не існувало. Ця невизначеність у законодавстві термінів «оформлення» та «переоформлення» створює додаткові проблеми до врегулювання зазначеного питання, адже, як слушно зауважує В. В. Носік, від правильного визначення сутності «оформлення» і «переоформлення» прав на землю залежить можливість здійснення громадянами та юридичними особами гарантованого Конституцією України права власності на землю і права користування нею, довіра громадян до держави [12, с. 127—130]. Тож зміна права постійного користування на право власності проходила через процедуру приватизації. Як зауважує О. Баран, громадянам забезпечувалася можливість у будь-який момент скористатися державними актами на право постійного землекористування для оформлення права власності незалежно від того, коли були надані земельні ділянки — до або після 1992 р. [7, с. 7].

Не можна не погодитись із Є. Бердніковим та П. Пастушенком, що вищезазначений підхід законодавця має відверто конфіскаційний характер і не зовсім кореспондує з конституційними гарантіями непорушності права приватної власності та інших речових прав, до яких за своєю юридичною природою відноситься і право постійного землекористування [8].

Тож, передбачений Земельним кодексом України механізм трансформації інституту постійного користування був недостатню досконалим. У результаті, п. 6 Перехідних положень ЗК України було визнано неконституційним рішенням Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [2].

Аналізуючи рішення № 5-рп/2005, П. Ф. Кулинич зазначив, що обов'язковість переоформлення права постійного користування землею була трансформована в право на таке переоформлення, але неоспорюване. Це означає, що громадяни та приватні юридичні особи України, які отримали земельні ділянки, включаючи сільськогосподарські, в постійне користування до 1 січня 2002 р., мали право в односторонньому порядку вимагати від власника землі переоформлення права постійного користування такими ділянками на право власності [10, с. 252].

#### Висновки

*Отже, як бачимо, історія становлення права постійного землекористування вказує на те, що це право весь час знаходиться у динаміці. Із часу своєї появи право постійного користування було пов'язане із існуванням лише державної форми власності на землю. Проте сьогодні, коли існує різноманіття форм власності, доцільність існування права постійного землекористування ставиться під питання, адже в сучасних умовах існує приватна власність на землю і немає необхідності шукати йому альтернатив. Аналіз кола суб'єктів в історичному розвитку чітко показує, що і мета існування цього правового титулу сьогодні вже зовсім інша: якщо раніше це право було спрямоване на задоволення продовольчих потреб суб'єктів, то нинішній перелік суб'єктів чітко вказує на те, що метою права*

*постійного землекористування є захист публічних інтересів.*

*Тому не дивно, що впродовж усієї історії становлення цього права точаться дискусії стосовно того, як необхідно трансформувати це право, і чи може взагалі такий правовий титул існувати в умовах ринкової економіки. Тож аналіз історії розвитку цього правового титулу вказує на те, що законодавча база, що врегульовує даний правовий титул, потребує змін. Пошук оптимальних змін відбувався ще з 1990-х років, проте так і не був знайдений. Як свідчить історія розвитку інституту права постійного землекористування, намір законодавця був і є достатньо чітким – право постійного землекористування є «перехідним правом» і має бути трансформоване в якесь інше право. З набуттям чинності діючого Земельного кодексу право постійного землекористування за наміром законодавців від самого початку встановлювалось як право перехідного періоду, яке має бути переоформлене в інші суміжні права, проте через недоліки законодавчої техніки заданому законодавцем шляху так і не вдалось відбутись. На нашу думку, генеза права постійного землекористування вказує на те, що за своєю правовою природою це право є найближчим до права власності, адже від самого початку воно і було альтернативною праву власності. Тому і трансформувати право постійного землекористування необхідно у право власності.*

#### Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005 / Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. Київ, 2006. Ст. 111–125.
3. Земельний кодекс УРСР: Закон від 08.07.1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1970. № 29. Ст. 205.
4. Земельний кодекс УРСР: Закон від 18.12.1990 р. № 561-ХІІ // Голос України. 1991. № 10. Ст. 98.
5. Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик: Закон от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15219.htm>.
6. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 р. № 563-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 10. Ст. 100.

7. Баран О. Правовые проблемы осуществления прав постоянного пользования земельными участками гражданами Украины // Правовой журнал «LegeasiViata». 2015. № 6/3. С. 7–10.

8. Бердніков Є., Пастушенко П. Трансформація інституту постійного землекористування // Юридичний вісник України. 2003. №47 (439). URL: [http://www.ts.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=176380&base=1](http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=176380&base=1).

9. Кулинич П. Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види // Часопис Київського університету права. 2010. № 3. С. 215–219.

10. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

11. Мовчан Р. О. Щодо перспектив удосконалення законодавчого регулювання відносин у сфері постійного користування земельною ділянкою // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. 2012. № 3. С. 188–194.

12. Носік В. Оформлення і переоформлення прав на землю: юридичний факт, право чи обов'язок? // Право України. 2004. № 5. С. 127–130.

13. Пасечник О. С., Рышкова Л. В. Правовые проблемы земельных прав в переходной период в Республике Крым // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Юридические науки. 2015. № 3. С. 145–151.

14. Федун А. Право постійного користування землями: між минулим та майбутнім. URL: <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniya-zemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim/#>.

**Антонюк Н. В., Сидорчук О. Е. Правовая природа права постоянного землепользования в исторической ретроспективе.**

*В статье проанализированы причины появления, сущность права постоянного пользования земельным участком сквозь призму его исторического развития. Охарактеризованы проблемы, которые возникли в результате непоследовательного исторического развития института права постоянного землепользования.*

**Ключевые слова:** Земельный кодекс, землепользования, земельное законодательство, земельные участки.

**Antoniuk M. V., Sydorchuk O. Ye. Legal nature of the right of permanent land use in historical retrospect.**

*The article analyses the causes of the appearance, the essence of the right of permanent use of the land plot through the prism of its historical development. The problems that arose as a result of inconsistent historical development of the institute of the right of permanent land use are characterized.*

**Key words:** Land code, land use, land legislation, land plots.