



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

І. О. Костяшкін

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права*

УДК 349.4 (477)

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

В статті розкриваються проблеми законодавчого регулювання права власності на землю в умовах земельної реформи. Досліджено окремі засади реалізації державою соціальної функції у відносинах власності на землю.

В статье раскрываются проблемы законодательного регулирования права собственности на землю в условиях земельной реформы. Исследованы отдельные основы реализации государством социальной функции в отношениях собственности на землю.

The article revealed the problems of legislative regulation of right of ownership on earth in the conditions of the landed reform; investigated some principles of state social function in the relations of land ownership.

Україна переживає дуже складний для її народу період реформ, що закладають фундамент нового суспільного устрою, при якому діяльність всіх суспільних і державних інститутів будується на підставі визнання вищою соціальною цінністю людини, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, як це проголошується в ст. 3 Конституції України. В результаті суспільних змін, що відбулись в нашій державі, право приватної власності на землю отримало своє визнання та закріплення в чинній Конституції України. При цьому всі землі в межах території України є об'єктом права власності Українського народу. Більше того земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Виникає питання, наскільки широкою є свобода власника землі, якими повноваженнями він наділений, як визначити межі його свободи і навпаки наскільки можливим та обґрунтованим є втручання держави у відносини приватної власності з метою забезпечення правового режиму земель, здійснення загальнодержавних функцій, реалізації суспільних інтересів.

Визначення оптимальних шляхів роздержавлення та передачі земель у власність як громадянам України так і господарюючим суб'єктам стало предметом низки наукових дискусій та монографічних досліджень. Зокрема, значний вклад у питання становлення відносин власності землю в Україні внесли праці В. І. Андрейцева, В. В. Носіка, П. Ф. Кулиничка, В. І. Семчика, Н. І. Титової, М. В. Шульги та інших. Однак актуальність цих питань у світлі становлення нового земельного законодавства

© Костяшкін І. О., 2009.



лише зростає.

Попри надзвичайну важливість права власності на землю юридична наука ще не виробила оптимальної моделі цього права для нашої країни. Реформування земельно-правових відносин у нашій державі з необхідністю потребує розвитку інститутів, покликаних забезпечити узгодження інтересів власників чи користувачів земельних ділянок як між собою, так і з іншими членами суспільства, що лежить в основі реалізації соціальної функції права власності на землю.

Земельна ділянка, як просторово і функціонально визначене ціле призначена, не лише для задоволення потреб власника (спеціального користувача), а й, залишаючись частиною земної поверхні, являє собою споживчий інтерес для суспільства в цілому як територія, здатна задовольняти духовні, естетичні, оздоровчі, рекреаційні потреби населення.

Конституційно-правова модель, реалізована в ЗК України про те, що земля є основним національним багатством, підкреслює її специфіку як об'єкта права власності, що належить до надбання нації, а отже, усього Українського народу, реальне присвоєння корисних властивостей якого спрямоване логічно на задоволення загальнонародного, суспільного, і в той же час індивідуального інтересу кожної людини [1, с. 99]. Як справедливо відзначає Т. С. Касімов, існування в правовому регулюванні земельних відносин у США принципу дотримання балансу інтересів суспільства й приватних землевласників дає можливість успішно регулювати такі важливі проблеми, пов'язані із правом приватної власності на землю, як: межі державного втручання у володіння, користування й розпорядження землею приватними власниками й обмеження їхніх прав на користь держави й інших зацікавлених осіб, тобто суспільства в цілому.

Гармонізація індивідуальних та суспільних інтересів, як мета будь-якої земельної реформи [2], зумовлює гостру потребу детального наукового дослідження та належного законодавчого регулювання соціальної функції права власності на землю в Україні.

Потреба у наукових дослідженнях соціальної функції права власності на землю в Україні зумовлена нині об'єктивними негативними реаліями соціально-економічного, демографічного, екологічного, правового характеру через незавершеність земельної та аграрної реформ, проблемами пов'язаними зі сприйняттям і реалізацією ідеї та конституційних приписів щодо права власності на землю Українського народу.

Як небезпідставно стверджує В. В. Носік, в Україні розробляються протилежні за векторами теоретичні і законодавчі конструкції сучасного українського земельного права щодо:

- а) утвердження і водночас обмеження права приватної власності на землю;
- б) запровадження демократичних і прозорих форм та методів державного регулювання відносин власності на землю і встановлення жорстких адміністративних процедур щодо здійснення громадянами і юридичними особами прав на земельні ділянки;
- в) дозвіл на право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення і закріплення мораторію на їх відчуження;
- г) формування ринку землі й пропозиції щодо встановлення адміністративного контролю за його функціонуванням з боку держави [3, с. 28].

Вихід із такого стану вбачається у науково-теоретичному обґрунтуванні соціальної функції права власності на землю в Україні, виходячи з об'єктивних закономірностей природи, економіки і суспільства у розвитку соціально-економічних та державно-правових явищ, керуючись нормами Конституції, щодо права власності на землю Українського народу, правового режиму земель як основного національного багатства, зобов'язаннями зумовленими власністю на землю, обмеженнями у використанні права власності, соціальною спрямованістю економіки держави, рівністю усіх суб'єктів права власності перед законом, і на цій основі здійснення розбудову земельно-правової системи України.

Спробуємо проаналізувати реалізацію соціальної функції права власності на землю в контексті забезпечення суспільних та приватних інтересів громадян. Безперечно одним із головних принципів, що забезпечує можливість громадянина реалізувати земельну правосуб'єктність є фактичний і нормативно гарантований доступ до земельної ділянки. Із впровадженням приватної власності на землю в Україні починаючи з 1992 р. відбуваються процедури приватизації та безоплатної передачі земель у колективну власність сільськогосподарських підприємств та приватну власність громадян. При цьому держава залишилась осторонь вирішення концептуальних питань трансформації права власності. Зокрема, незрозумілою залишається доля лівової частки сільськогосподарських угідь, що передані у колективну власність і не увійшли до земель пайового фонду.



Приймаючи Земельний кодекс 2001 р., законодавець взагалі забуває про існування земель колективної власності. Як мінімум необґрунтованою є процедура паювання та розпаювання земель. За наслідками процедури паювання земель держава начебто передала у власність громадян земельні ділянки відповідно до їх паю. Однак така власність через законодавчі маніпуляції не передбачає права розпорядження. Законодавець фактично уникає зняття мораторію на продаж земель посилаючись на певні дати а згодом прийняття необхідних законів.

На наш погляд, проблемою подібної законодавчої невизначеності є не просто відсутність ринку землі чи кадастру земель¹, а, перш за все, невпевненість законодавця в необхідності продажу земель товарного сільськогосподарського призначення громадянами. Адже розпаювання земель абсолютно не виконало своєї основної місії — передачу земель тим, хто її обробляє. Колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств фактично були усунуті від ведення товарного сільськогосподарського виробництва із реорганізацією такого роду підприємств. Натомість новоутворені сільськогосподарські підприємства змушені брати відповідні земельні наділи на умовах оренди в громадян. Виникає логічне питання навіщо держава передавала землі товарного сільськогосподарського призначення у власність громадян, що проживають у сільській місцевості, які в переважній більшості не мають можливості на ній працювати. Адже, якщо йшлося про забезпечення рівних конституційних можливостей доступу до землі, то логічно, що абсолютно рівні наділи мали одержати усі громадяни України, як це відбувалось із приватизаційними сертифікатами. Цілком зрозуміло, що саме відсутність чіткої стратегії реформування земельних відносин зумовила невизначеність у головному питанні доступу та реалізації права власності на землю.

Аналогічно, концептуально необґрунтованим, видається і порядок приватизації інших земель в Україні. Декрет Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земель” від 1992 р. визначив норми безоплатної передачі земель у власність громадян та встановив час проведення такої приватизації — до 1993 р. З аналізу норм вказаного Декрету не простежується механізм реалізації права кожного на земельну ділянку. Адже якщо на першому етапі земельної реформи відповідно до однойменної Постанови Верховної ради передбачалось здійснення інвентаризації усіх земель, то наступний етап, принаймні, мав визначати механізм приватизації, виходячи з принципу рівності, та з врахуванням наявного резерву земель. На жаль, такого механізму не вироблено і сьогодні. Норми Декрету з окремими змінами площі земельних ділянок відображені в ЗК України від 25.10.2009 р. на невизначений термін без будь-якого механізму, який би визначав реальну черговість та послідовність забезпечення права кожного громадянина на земельну ділянку.

Наступний принцип покликаний гарантувати забезпечення приватних та суспільних інтересів в умовах запровадження різних форм власності на землю є невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами права власності на землю. У зв'язку з цим, заслуговують на увагу, недоліки чинного земельного законодавства, що містять непослідовність у викладі загальних та примусових підстав для припинення прав на землю. З одного боку ЗК України містить виключний перелік підстав припинення права власності та права користування землею, а з іншого узагальнений характер підстав примусового припинення прав на землю. Так, за твердженням А. П. Гетьмана, в ст. 140 ЗК України наводиться вичерпний перелік, а саме сім, підстав припинення права власності на землю, “тобто інші юридичні факти, які не перераховані у зазначеній статті, не можуть розглядатись як підстава припинення права власності на земельну ділянку” [4, с. 450].

До таких підстав законодавець, зокрема, відносить:

- а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку;
- б) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця;
- в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника;
- г) звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора;
- г) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- д) конфіскація за рішенням суду;
- е) невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом. Як бачимо,

¹ Адже ринок не сформується за відсутності пропозиції а кадастр формується по мірі зміни власника земель.



законодавець не передбачає можливості припинення права власності в інших випадках встановлених законодавством.

Разом із тим ст. 143 ЗК України містить дещо інший склад підстав припинення прав на землю, включаючи і право власності, а саме:

- а) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;
- б) неусунення допущених порушень законодавства в терміни, встановлені вказівками спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів; тощо.

Зазначені підстави припинення прав на землю виділені в ст. 141 ЗК серед підстав припинення права землекористування. Цілком очевидно, що ст. 143 ЗК України є узагальноною нормою і містить підстави припинення і права власності і права користування в той час як ст. 140 ЗК України визначає лише підстави припинення права власності. Отже, зазначені статті співвідносяться між собою як загальна (ст. 143) та спеціальна (ст. 140). При цьому, як справедливо зазначає М. В. Шульга, згідно з правилами тлумачення та застосування правових норм, якщо закон містить з одного й того самого питання дві норми (статті), з яких одна є загальною а друга спеціальною, то застосовується спеціальна норма (стаття). Таким чином, на думку вченого, право приватної власності на землю може бути припинене лише з підстав, передбачених у ст. 140 ЗК України [5, с. 88].

Разом із тим, ст. 143 ЗК України вказує на судовий порядок припинення прав на землю. Натомість ст. 144 ЗК України, яка деталізує порядок припинення права користування земельними ділянками, що використовуються з порушенням земельного законодавства тобто порядок примусового припинення права користування землею, передбачає прийняття рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування щодо припинення права на землю за наслідками перевірки державного інспектора з використання та охорони земель. І лише відповідне рішення може бути предметом оскарження в суді. За таких обставин виникає питання щодо припинення яких прав на землю в ст. 143 ЗК України передбачено судовий розгляд в разі використання земель не за цільовим призначенням, або з порушенням екологічних вимог?

На думку А. П. Гетьмана, у ст. 143 ЗК України передбачені підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку, яке здійснюється безвідносно до того, перебуває земельна ділянка на праві власності чи на праві користування [4, с. 456]. Хоча цілком очевидно, що конфіскація, викуп, примусове звернення стягнення на земельну ділянку та невідчуження земельної ділянки іноземними особами є підставами припинення лише права власності на землю. Натомість віднесення до підстав припинення права власності на землю — використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням екологічних норм видається доволі дискусійним.

Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. При цьому право власності реалізується громадянами, юридичними особами та державою, як зазначено в Конституції, виключно відповідно до закону. Отже, цілком виправданим, в контексті конституційних положень, є віднесення до підстав припинення права власності на землю такі суттєві порушення законодавства, які визначені в ст. 143 ЗК України, тобто використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням норм щодо охорони земель. Однак необхідним є виділення та закріплення відповідних підстав у ст. 140 ЗК України, яка безпосередньо визначає підстави припинення права власності на землю.

Непослідовність законодавця можна спостерігати і при регулюванні такої підстави припинення права власності на землю, як викуп земельної ділянки для суспільних потреб. В ст. 143 ЗК України дана підстава виділяється в контексті примусового припинення права власності, яке до того ж відбувається в судовому порядку. З іншого боку, ст. 146 ЗК України, яка встановлює порядок викупу земельних ділянок для суспільних потреб, передбачає, що такий викуп здійснюється за згодою її власника на підставі рішення органу державної влади та органи місцевого самоврядування. Вищий господарський суд України у роз'ясненні від 27 червня 2001 р. (із змінами та доповненнями) "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування" вказує, що згода власника земельної ділянки на її викуп повинна надаватись у письмовій формі. Якщо, відповідним органом прийнято рішення без згоди власника земельної ділянки, останній має право звернутися до суду із заявою про визнання такого рішення недійсним [6]. За твердженням



А. П. Гетьмана, якщо власник не дає згоду на її викуп, питання вирішується у судовому порядку. Однак відповідна норма відсутня в ст. 146 ЗК України, невизначеним залишається і можливий зміст судового рішення щодо примусового викупу земельної ділянки. Натомість вирішення питання у судовому порядку, законодавець передбачає, лише у випадку, якщо власник земельної ділянки не згоден з викупною вартістю. Недоліком відповідного регулювання є і відсутність конкретизації сторони, що звертається до суду. Адже при неузгодженості ціни позов може пред'явити кожна із сторін. Видається необхідним внесення доповнень до ЗК України, щодо конкретизації положень примусового порядку викупу земельної ділянки для суспільних потреб, оскільки положення ст. 146 ЗК України фактично визначають можливість такого викупу лише за погодженням сторін.

Проведений аналіз законодавчого регулювання дає підставі сформулювати окремі засади реалізації державою соціальної функції у відносинах власності на землю, які передбачають:

- забезпечення реального доступу громадянина до земельної ділянки право приватної власності на яку закріплено Конституцією;
- гарантування чітких механізмів реалізації принципу невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами права власності на землю;
- встановлення конкретних та вичерпних підстав припинення права власності на землю при наявності чітких та дієвих процедур їх застосування.

Список використаних джерел

1. *Андрейцев В. І.* Конституційно-правові імперативи використання власності на землю / В. І. Андрейцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2004. — № 58-59. — С. 96-99, 140-143.
2. *Пейчев К.* Обмеження права власності на земельні ділянки: окремі питання / К. Пейчев // Право України. — 2002. — № 8. — С. 47-49.
3. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : Монографія / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006.
4. *Земельний кодекс України* : Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. — К. : Ін Юре, 2004.
5. *Земельне право України* : Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004.
6. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування : роз'яснення Вищого господарського суду України 27.06. 2001 р. (із змінами та доповненнями) // Вісник господарського судочинства. — 2001. — № 3. — С. 60.

*Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 3 від 5 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 12.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

