

15. Саруханов Э. Рынок труда и рынок занятости: противоречия определения и трактовки / Э. Саруханов // Человек и труд. - 2002. - № 2. - С. 49-57.
16. Боровик В.С. Занятость населения: Учебное пособие / В.С. Боровик. - Ростов-на-Дону: "Феникс", 2001. - 320 с.
17. Вакулина О. "Лишние" люди на украинском рынке труда / О. Вакулина // Зеркало недели. - 1995. - 6 янв. - С. 11-12.
18. Лазор В.В. Роль трудового законодательства в обеспечении занятости населения / В.В. Лазор // Актуальные проблемы права: теория и практика. Сборник научных трудов. - Луганск: Издат-во ВНУ, 1999. - № 1. - С. 48-52.
19. Голенкова З.Т., Чун Ч.В. Трансформация структуры занятости России в контексте процессов глобализации / З.Т. Голенкова, Ч.В. Чун // Общество и право. - 2006. - № 4 (14). - С. 38-45.

УДК 349.41

Р.О. Мовчан

■ **ЩОДО ПЕРСПЕКТИВ УДОСКОНАЛЕННЯ
ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ПОСТІЙНОГО КОРИСТУВАННЯ
■ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ**

Ця стаття присвячена дослідженню деяких проблем інституту постійного користування земельною ділянкою. На основі аналізу чинних законодавчих положень щодо регулювання інституту постійного користування земельною ділянкою було зроблено висновок про їх недосконалість та були запропоновані рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності законодавчого регулювання інституту постійного користування земельною ділянкою.

Ключові слова: *земельна ділянка, постійне користування, оренда, право власності.*

Эта статья посвящена исследованию некоторых проблем института постоянного пользования земельным участком. На основании анализа действующих законодательных положений относительно регулирования института постоянного пользования земельным участком был сделан вывод о их несовершенстве и были предложены рекомендации, направленные на повышение эффективности законодательного регулирования института постоянного пользования земельным участком.

Ключевые слова: *земельный участок, постоянное пользование, аренда, право собственности.*

The article is devoted to the research of some issues concerning the institute of permanent use of a land. Out of the analysis of the law provisions which regulate the institute of permanent use of a land it is concluded that there are a lot of loopholes, and some recommendations for improvement of legal regulation of the institute of permanent use of a land are formulated.

Key words: lot land, permanent use, lease, right of ownership.

Згідно з ч. 1 ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством. Землі надано статус об'єкта права власності українського народу, яке у встановленому законом порядку може делегуватися органам державної влади чи місцевого самоврядування, а також надаватися громадянам як представникам цього народу. У ч. 2 ст. 14 Основного Закону країни проголошено, що право власності на землю гарантується; воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Утім ситуацію, яка склалася сьогодні у сфері земельних відносин, можна охарактеризувати одним терміном, протилежним саме до терміну "закон" - беззаконня. Відсутність розмежованості земель державної та комунальної власності, корумпованість чиновників, тривалість оформлення документів, які підтверджують права на землю, відсутність дієвих заходів впливу на порушників земельного законодавства - всі ці обставини не сприяють дотриманню норм земельного законодавства. Але чи не найприкрішим є те, що подекуди саме норми діючого законодавства створюють максимально зручне підґрунтя для того, щоб в царині земельних відносин панувало беззаконня. Подібні ситуації виникають внаслідок безсистемності вітчизняного законодавства, некомпетентності парламентарів, поспішності у прийнятті законів, що нерідко обумовлюється мотивами політичної доцільності тощо. Одним з яскравих прикладів такого стану речей є ситуація, яка склалася сьогодні у сфері законодавчого регулювання відносин постійного користування земельною ділянкою.

Метою цієї статті є висвітлення деяких проблем законодавчого регулювання відносин постійного користування земельною ділянкою та формулювання на основі проведеного дослідження науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення чинного земельного законодавства.

Відповідно до ч. 1 ст. 92 ЗК України право постійного користування земельною ділянкою - це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановленого строку.

У постійне користування земельні ділянки можуть надаватися лише певним суб'єктам, а саме: 1) підприємствам, установам та організаціям, що належать до державної та комунальної власності; 2) громадським організаціям інвалідів України, їх підприємствам (об'єднанням), установам та організаціям; 3) релігійним організаціям України, статуту (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності; 4) публічному акціонерному товариству залізничного транспорту загального користування, утвореному відповідно до Закону України "Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування" (ч. 2 ст. 92 ЗК України). Порядок надання земельних ділянок у постійне користування регламентується ст. 124 ЗК України.

Як бачимо, чинним земельним законодавством громадяни не віднесені до суб'єктів права постійного користування земельними ділянками. Незважаючи на це, ст. 92 ЗК України не обмежує і не скасовує право постійного користування земельними ділянками, набуте у встановлених законодавством випадках станом на 1 січня 2002 р.¹ Тобто, наприклад, якщо особи, котра відповідно до ч. 2 ст. 92 ЗК України не визнається суб'єктом права постійного користування, земельна ділянка була надана до 1 січня 2002 р. (час набрання чинності ЗК України, прийнятим 25 жовтня 2001 р.), то ця особа має право і надалі користуватися земельною ділянкою на підставі правового титулу, не переоформлюючи відповідне право на право власності чи оренди земельної ділянки.

Розглянемо питання про кваліфікацію дій особи, котра використовує земельну ділянку після смерті громадянина, якому відповідна земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р.

Як зазначається в постанові пленуму ВГСУ від 17 травня 2011 р. № 6 "Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин", право постійного землекористування є безстроковим, на відміну від права оренди, і може бути припинене лише з підстав, передбачених ст. 141 ЗК України, перелік яких є

¹ На цьому наголошується у рішенні КСУ від 22 вересня 2005 р. у справі № 1-17/2005 за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" ЗК України (справа про постійне користування земельною ділянкою).

вичерпним. Дії органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на позбавлення суб'єкта права користування земельною ділянкою після державної реєстрації такого права поза межами підстав, визначених у ст. 141 ЗК України, є такими, що порушують право користування земельною ділянкою.

П. "в" ст. 141 ЗК України називає як підставу припинення права користування земельною ділянкою припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій¹. А ось смерть громадянина, якому відповідна земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р., серед підстав припинення права користування земельною ділянкою не зазначається. Тобто якщо керуватися положеннями ст. 141 ЗК України та викладеним вище роз'ясненням Пленуму ВСУ, то в разі смерті громадянина, якому земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р., право постійного користування земельною ділянкою не припиняється. Але це суперечить ч. 2 ст. 92 ЗК України.

Позначена проблема виникла через те, що законодавець, закріпивши у п. 6 Перехідних положень ЗК України положення про те, що громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але згідно ЗК України не можуть мати їх на такому праві, повинні до 1 січня 2008 р. пересформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них, жодним чином не відреагував на визнання КСУ цієї норми неконституційною та залишив невизначеною юридичну долю відповідних земельних ділянок. Як наслідок, між нормами ЗК України виникла колізія.

Видається, що у випадку смерті громадянина, якому земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р., право постійного користування відповідною земельною ділянкою державної чи комунальної власності має припинитися і, на відміну від права оренди земельної ділянки, не може автоматично переходити до спадкоємців чи інших осіб. Ця точка зору впливає зі змісту ст. 92 ЗК України. Тому будь-яке використання спадкоємцем або іншою

¹ Незрозуміло, якою логікою керувався законодавець, зазначаючи у відповідній правовій нормі як підставу припинення права постійного користування земельною ділянкою припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій, не вказуючи при цьому на припинення діяльності громадських організацій інвалідів України, їх підприємств (об'єднань), установ та організацій – суб'єктів, які частиною 2 ст. 92 ЗК України також визнаються суб'єктами права постійного користування земельними ділянками.

особою відповідної земельної ділянки без переоформлення прав на неї (права власності чи оренди земельної ділянки) формально є незаконним. Показовим у цьому аспекті є такий приклад із практики прокурорського реагування.

Прокурором Горностаївського району було з'ясовано, що з 2006 р. Ц., не переоформивши землю після смерті свого батька, та не змінивши статут фермерського господарства "Великий Луг", обробляв земельну ділянку площею 41,7 га, надану в постійне користування його батькові, чим заподіяв державі матеріальні збитки на суму 45 347 грн. На підставі викладеного прокурором було порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 197-1 КК України¹.

Можна, звичайно, дискутувати, наскільки обґрунтованим з точки зору "букви" закону є вказане рішення прокурора. На нашу думку, якщо спадкоємці або інші особи, котрі використовували земельну ділянку разом з постійним землекористувачем, продовжують користуватися земельною ділянкою, не виконуючи при цьому дій, спрямованих на отримання прав на неї, їх дії (за відсутності на сьогодні самостійної юридичної відповідальності за незаконне утримання земельних ділянок, тобто за бездіяльність, що фактично і має місце у розглядуваній ситуації) повинні кваліфікуватись не як самовільне зайняття земельної ділянки, а як порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель (ст. 54 КУпАП).

У будь-якому разі рішення прокурора порушити кримінальну справу за ч. 1 ст. 197-1 КК України не можна визнати доцільним і справедливим, особливо враховуючи те, що Ц. і після смерті батька сплачував усі належні податки та інші обов'язкові платежі.

Вважаємо, що у випадку смерті громадянина, якому земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р., має виключатись відповідальність (у т. ч. кримінальна) осіб, які раніше спільно використовували відповідну земельну ділянку разом з постійним користувачем і продовжують її використовувати за умови, що ними протягом одного місяця (строк, який найчастіше встановлюється земельним законодавством для вчинення тих чи інших юридично значущих дій) з дня смерті постійного користувача виконані всі необхідні дії щодо оформлення права власності (оренди) на відповідну земельну ділянку.

З огляду на аргументи, викладені вище, вважаємо доцільним змінити ЗК України. Орієнтиром при цьому може виступати шлях

¹ Матеріали Горностаївської районної прокуратури Херсонської області. Справа № 630045-10 за 2010 р.

розв'язання подібних питань у контексті орендних відносин: у ч. ч. 1, 2 ст. 7 Закону України від 6 жовтня 1998 р. "Про оренду землі" йдеться про те, що право на оренду земельної ділянки переходить після смерті фізичної особи - орендаря, якщо інше не передбачено договором оренди, до спадкоємців, а в разі їх відмови чи відсутності таких спадкоємців - до осіб, які використовували цю земельну ділянку разом з орендарем і виявили бажання стати орендарями.

Враховуючи схожість інституту постійного користування земельною ділянкою з інститутом права власності на земельну ділянку (а саме їх безстроковий характер), а також те, що раніше - за умови існування монополії держави на право власності на землю - право постійного користування земельною ділянкою нерідко виступало своєрідним "замінником" права власності, вважаємо, що відповідні особи мають отримувати право на передачу відповідної земельної ділянки у власність або надання в користування на безконкурентних засадах.

З урахуванням викладеного, пропонуємо внести зміни до ЗК України, доповнивши ст. 92 частинами 4, 5, 6 і 7 такого змісту:

"У разі смерті громадянина, якому земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 року, право користування земельною ділянкою переходить до спадкоємців, а в разі їх відмови чи відсутності таких спадкоємців - до осіб, які використовували цю земельну ділянку разом з постійним користувачем.

Особи, вказані в частині 4 цієї статті, зобов'язані протягом одного місяця з дня смерті постійного землекористувача звернутися до уповноваженого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, у власності якого знаходиться відповідна земельна ділянка, та виконати всі залежні від них дії, які вимагаються законодавством для отримання земельної ділянки у власність чи в користування.

Зазначені в частині 4 цієї статті особи мають право на передачу відповідної земельної ділянки у власність або надання в користування на безконкурентних засадах за умови, що це не суперечить вимогам цього Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до нього.

У разі невиконання без поважних причин вимог частини 5 цієї статті особами, зазначеними у частині 4 цієї статті, їхнє право користування відповідною земельною ділянкою припиняється".

За логікою процедура оформлення прав на земельну ділянку в таких випадках мала б бути аналогічною процедурі переоформлення права власності чи оренди земельної ділянки громадян та юридич-

них осіб, які не вказані у ч. 2 ст. 92 ЗК України, і яким земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 р., як це вимагалось п. 6 Перехідних положень ЗК України. Але, на жаль, така процедура ЗК України не передбачена, що, до речі, і стало чи не головною причиною визнання неконституційними положення п. 6 Перехідних положень ЗК України. Тому відповідні суб'єкти мають отримувати у власність (користування) земельні ділянки на загальних засадах, проте безконкурентно.

Також вважаємо, що п. "в" ст. 141 ЗК України має бути викладений у такій редакції: *"припинення діяльності суб'єктів, зазначених у ч. 2 ст. 92 цього Кодексу"*. Крім того, ст. 141 ЗК України має бути доповнена п. "ж" наступного змісту: *"ж) право постійного користування земельною ділянкою припиняється в разі смерті громадянина або припинення діяльності юридичної особи, не зазначеної у ч. 2 ст. 92 цього Кодексу, яким земельна ділянка була надана в постійне користування до 1 січня 2002 року"*.

Пропозицію про доповнення ст. 141 ЗК України подібним пунктом свого часу висував В.С. Макаренко¹. Однак дослідник обмежив припинення права постійного користування лише випадками припинення діяльності відповідних суб'єктів, не враховуючи випадки смерті фізичної особи – землекористувача, яка не є тотожною "припиненню діяльності", позаяк це поняття притаманне для юридичних осіб.

Видається, що врахування вітчизняними парламентарями у процесі подальшої законотворчості запропонованих у статті пропозицій, дозволило б значно підвищити ефективність законодавчого регулювання відносин постійного користування земельною ділянкою.

УДК 349.6:336.22

В.М. Комарницький

**ДОЗВОЛИ НА СПЕЦІАЛЬНЕ
ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ:
ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ**

У статті досліджується питання подальшого вдосконалення механізму користування природними ресурсами через призму документів дозвільного характеру.

Ключові слова: *природокористування, право природокористування, спеціальний дозвіл, природний об'єкт, ліцензія.*

¹ Макаренко В.С. Щодо підстав примусового припинення права користування земельною ділянкою [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastic.php.