

ОСОБЛИВОСТІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРШОЧЕРГОВОГО ПРАВА НА ЗЕМЛЮ

Рибалко К. В.,

*заступник начальника відділу правового забезпечення
Юридичного управління Головного управління Держгеокадастру у Харківській області,
м. Харків*

Зроблено аналіз діючого законодавства щодо питання реалізації першочергових прав окремих категорій громадян на землю. Окреслено основні проблеми, які виникають під час реалізації вказаного права. Визначено напрями подальшого вирішення зазначеного питання на державному рівні.

Ключові слова: першочергове право, земля, учасник антитерористичної операції, децентралізація.

Rybalko K. V.,

*Deputy Head of the Legal Support Department of the Legal Department
of the Main Directorate of the State Geocodraw in the Kharkiv Region, Kharkiv*

FEATURES OF THE CURRENT LEGISLATIVE REGULATION OF THE PRIMARY RIGHT TO LAND

The analysis of the current legislation concerning the implementation of priority rights of certain categories of citizens to land is made. The main problems that arise during the implementation of this right are outlined. The directions of further solution of this issue at the state level are determined.

Key words: priority right, land, participant in the antiterrorist operation, decentralization.

Постановка проблеми. Земельним кодексом України (ст. 116) (далі – ЗКУ) передбачено, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом або за результатами аукціону [1]. Безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян провадиться, зокрема, у разі одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених цим Кодексом.

Громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності в розмірах, передбачених ст. 121 ЗКУ.

І хоча ЗКУ вказує, що кожний громадянин України має право на безоплатну приватизацію земельних ділянок, при цьому низка законів України (“Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” (п. 14 ст. 12) [2], “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” (п. 20 ст. 20) [3] виділяють категорії громадян, які мають саме першочергове право на окремі категорії земель та з окремим цільовим призначенням.

Такі особливості свідчать про необхідність законодавчого визначення поняття “першочергового права на землю” та механізму його врегулювання з метою зняття соціальної напруги в суспільстві у зв’язку з неухильним зростанням останнім часом такої окремої категорії громадян як учасники бойових дій (учасників антитерористичної операції) та осіб прирівняних до них та фактичною обмеженістю такого національного природного багатства як земля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему прав соціального забезпечення окремих соціальних категорій громадян в своїх наукових працях досліджували такі українські вчені як Н. Болотіна, В. Жернаков, Т. Занфірова, М. Кравченко, С. Прилипка, Б. Сташків, О. Ярошенко.

Мета статті – здійснити теоретичний аналіз законодавства, яке регулює першочергове право громадян на землю, та сформулювати низку заходів, які дозволять усунути прогалини в чинному законодавстві з цього питання.

Виклад основного матеріалу. ЗКУ та іншими законодавчими актами врегульовано процедуру безоплатної приватизації землі.

Процедура безоплатної приватизації земельної ділянки передбачає наступні етапи: надання дозволу на розробку землевпорядної документації (ч. 6, 7 ст. 118 ЗКУ), розробка землевпорядної документації (статті 26–28 Закону України “Про землеустрій” [4]), погодження землевпорядної документації (статті 186, 186-1 ЗКУ), експертиза землевпорядної документації (є обов’язковою у разі, якщо земельна ділянка відноситься до особливо цінних земель відповідно до вимог ст. 9 Закону України “Про державну експертизу землевпорядної документації” [5]), реєстрація земельної ділянки в Державному земельному кадастрі (статті 21, 24 Закону України “Про Державний земельний кадастр” [6]), пункти 107–112 Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 [7]), затвердження землевпорядної документації та передача земельної ділянки у власність (ч. 9 ст. 118 ЗКУ), реєстрація права власності на земельну ділянку (статті 125, 126 ЗКУ).

Враховуючи, що на даний час найбільш чисельною категорією громадян, які мають першочергове право на землю, що виникає у зв’язку з наявністю в останніх статусу учасника бойових дій, підтвердженого посвідченням учасника бойових дій та врегульованого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 413 “Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення” [8], є саме учасники антитерористичної операції – учасників бойових дій, тому в подальшому у викладеному матеріалі саме їх першочерговим правам на землю буде приділена найбільша увага.

Зокрема, під час парламентських слухань восени 2016 р. на тему “Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їх родин: стан і перспективи” перший заступник голови Верховної Ради України І. Геращенко повідомила, що понад 266 тис. учасників АТО отримали статус учасника бойових дій [9].

Варто звернути увагу на те, що аналіз норм п. 14 ст. 12 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” визначає, що учасникам бойових дій (статті 5, 6) надаються такі пільги, зокрема, “...першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва...”, що абсолютно не корелюється з нормами ст. 121 ЗКУ, яка визначає норми безоплатної приватизації земельних ділянок з цільовим призначенням: для ведення садівництва, для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), для індивідуального дачного будівництва. Норми безоплатної приватизації земельних ділянок для городництва взагалі не передбачені чинним ЗКУ.

За даними Держгеокадастру (<http://land.gov.ua/>), головними управліннями Держгеокадастру в областях станом на 27.12.2017 р. учасникам анти-

терористичної операції (далі – учасник АТО) видано наказів про надання дозволів на розробку проектів землеустрою щодо відведення 134 777 земельних ділянок загальною площею 169 179,5258 га та прийнято наказів про затвердження проектів землеустрою щодо відведення 89 910 земельних ділянок загальною площею 116 548,6844 га.

Беручи до уваги, статистику Держгеокадастру станом на 29.06.2017 р. за результатами розгляду звернень учасників АТО землевпорядники Держгеокадастру надали військовим майже 131 тис. дозволів на розроблення проектів землеустрою для відведення землі, що становить 78 % від кількості поданих заяв. На вказану дату військовослужбовці оформили у власність понад 54 тис. земельних ділянок площею майже 65 тис. га.

Для порівняння, за цей же період до органів місцевого самоврядування подано 89 653 заяви на отримання земельних ділянок. Військовослужбовцям надано дозволи на розроблення проектів землеустрою щодо відведення 40 908 земельних ділянок загальною площею 13,9 тис. га, що становить 45 % від кількості поданих заяв. На вказану дату органами місцевого самоврядування передано у власність учасникам АТО 16 266 земельних ділянок загальною площею 4,8 тис. га.

Слід зазначити, що певними кроками на шляху певної регламентації процедури реалізації першочергових прав на землю учасників антитерористичної операції є прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження “Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками” від 19.08.2015 р. № 898-р [10], яке передбачає Державній служб із питань геодезії, картографії та кадастру, обласним та Київській міській державним адміністраціям забезпечити, та органам місцевого самоврядування рекомендувати:

- розгляд у першочерговому порядку звернень учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції щодо відведення їм земельних ділянок;

- розміщення на власних офіційних веб-сайтах інформації про місце розташування, цільове призначення та площу земельних ділянок, які можуть бути відведені учасникам антитерористичної операції та сім'ям загиблих учасників антитерористичної операції;

- надання в десятиденний строк після подання учасниками антитерористичної операції або членами сімей загиблих учасників антитерористичної операції заяв про надання їм земельних ділянок відповідної інформації Державній службі у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Державній службі у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції забезпечити включення до відомостей Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції інформації про подання учасниками антитерористичної операції або членами сімей загиблих учасників антитерористичної операції заяв про надання їм земельних ділянок та отримання такими особами земельних ділянок.

Однак навіть набуття чинності вказаного розпорядження не створює дієвого правового механізму реалізації першочергового права на землю та лише збільшує соціальне напруження в суспільстві збоку пересічних громадян, які не мають статусу учасника бойових дій.

1.04.2014 р. Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [11], надавши старт реформі децентралізації в Україні, яка передбачає комплекс заходів, спрямованих на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Ефективність місцевого самоврядування може бути досягнута

лише шляхом створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, що беззаперечно висунуло на передній план необхідність в децентралізації земельних відносин.

Таким чином, на даний час у разі передачі повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення від Держгеокадастру до органів місцевого самоврядування (зокрема, до об'єднаних територіальних громад), вирішення питання реалізації першочергових прав учасників АТО на землю ляже на плечі виключно органів місцевого самоврядування, і своєчасне законодавче врегулювання поняття та механізму реалізації вказаного права шляхом прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акту стає вкрай необхідним.

Варто не забувати, що окрім першочергових прав на землю учасники АТО звільнені нормами п. 81.1 ст. 281 Податкового кодексу України [12] від податку на землю.

Протягом 2014–2016 рр. у Верховній Раді України було зареєстровано 13 законопроектів з питань визначення розпорядника та процедури розпорядження землями державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів.

Комітетом з питань аграрної політики та земельних відносин ще у лютому 2015 р. було підтримано проект Закону України “Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами” (реєстр. № 1159 від 02.12.14 р. [13]) та рекомендовано Верховній Раді України прийняти його за основу і в цілому як закон. Однак даний законопроект не знайшов підтримки депутатів, за нього проголосувало лише 147 народних обранців. Інші 12 законопроектів з цього питання було комплексно розглянуто на засіданнях Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин, які відбулися 12 та 19 квітня 2016 р., і прийнято консолідоване рішення рекомендувати Верховній Раді України прийняти за основу законопроект № 4355 від 31.03.2016 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель”.

19.04.2016 р. Верховною Радою України за результатами розгляду у першому читанні було прийнято за основу законопроект від 31.03.2016 р. № 355 [14].

Зокрема, законопроектом № 4355 пропонувалось передати сільським, селищним та міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів, як делеговані повноваження (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави) та встановити порядок передачі земель державної власності у власність територіальних громад, що об'єднались відповідно до закону.

Законопроектна діяльність навколо вирішення питання земельної децентралізації активно відродилась 17.10.2017 р., коли парламентський комітет з питань аграрної політики та земельних відносин розглянув два законопроекти – № 7118 [15] і № 7118-1 [16], які пропонують дві концепції земельної децентралізації. Урядовий законопроект № 7118 пропонує передати радам об'єднаних громад функції розпорядження землями державної власності, без передачі у комунальну, за межами населених пунктів (крім земельних ділянок

під державними об'єктами), а також зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності. Ці земельні ділянки державної власності можуть бути передані у комунальну власність, але виключно за розпорядженням голови відповідної обласної держадміністрації, і окремо щодо кожної земельної ділянки. Будь-яких інших положень законопроект № 7118 не містить.

Депутатський законопроект № 7118-1 також передбачає передачу радам об'єднаних громад функції щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів (крім земельних ділянок під державними об'єктами). Водночас законопроект пропонує просту процедуру встановлення меж територіальних громад: розробити нескладну землевпорядну документацію, погодити межу із сусідньою місцевою радою і внести відомості про межі громади до кадастру. Якщо це буде зроблено, об'єднана громада одержує усі землі та земельні ділянки державної власності за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані державні об'єкти) у комунальну власність.

Законопроект № 7363 “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і децентрації повноважень у сфері земельних відносин” [17], включений 8 грудня до порядку денного Верховної Ради України, визначив погляд Президента України на земельну децентралізацію, здебільшого врахувавши окремі норми законопроектів № 7118 та № 7118-1.

Вказаний законопроект ставить за мету зміцнення матеріальної та фінансової основи об'єднаних територіальних громад, більш якісне та обґрунтоване планування розвитку територій, оптимізацію та децентрацію державного контролю за використанням та охороною земель, забезпечення захисту майнових прав власників і користувачів земельних ділянок, запобігання протиправному поглинанню і захопленню підприємств в аграрному секторі економіки.

Законопроект № 7363 також передбачає істотні зміни до Земельного кодексу України, Податкового кодексу України та Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, що суттєво вплине на права учасників АТО на землю, зокрема на оподаткування земельних ділянок у них на праві власності, зменшення норми безоплатної приватизації земель для ведення особистого селянського господарства до 1,0 га та включення права на земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства до кола першочергових прав на землю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами проведеного теоретичного аналізу діючого законодавства та законопроектів можемо стверджувати, що існують численні законодавчі прогалини у законодавчому врегулюванні першочергових прав на землю. Варто визнати, що сучасна реформа децентралізації не знаходиться осторонь вказаного питання і успішність її реалізації також потребує його системного вирішення, яке можливе завдяки здійсненню наступних заходів:

- прийняття нормативно-правового акту, який би включав визначення поняття “першочергового права на землю” та механізм його реалізації;
- законодавче врегулювання невідповідностей між статтями безоплатної приватизації в Земельному кодексі України та статтями, які регулюють першочергові права на землю в законах України “Про статус війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”;

– створенню відповідних земельних паспортів в об'єднаних територіальних громадах, які б визначали фактичні земельні банки громад, та керувались їх даними при прийнятті рішень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.01.2002 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
2. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 09.11.1993 р. № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796- XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 16. Ст. 200.
4. Про землеустрій": Закон України від 22.05.2003 р. № 858- IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
5. Про державну експертизу землевпорядної документації: Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 38. Ст. 471.
6. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
7. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру": Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3598.
8. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413. *Офіційний вісник України*. 2014. № 73. Ст. 2068.
9. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їхніх родин: стан і перспективи": Постанова Верховної Ради України від 09.02.2017 р. № 1843. *Голос України*. 2017. № 39.
10. Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками": розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 898. *Офіційний вісник України*. 2015. № 72. Ст. 2381.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
12. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 3. Ст. 12.
13. Проект Закону про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596 (дата звернення: 06.03.2018).
14. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 06.03.2018).
15. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556 (дата звернення: 06.03.2018).
16. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648 (дата звернення: 06.03.2018).
17. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63085 (дата звернення: 06.03.2018).

Надійшла до редколегії 08.03.2018 р.