

# Безоплатна приватизація землі

як умова забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні



## І. О. Костяшкін

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, земельного та господарського права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права

*У статті звернуто увагу на проблеми законодавчого регулювання набуття права власності на землю в умовах земельної реформи. Визначено правові засади розподілу земельних ділянок відповідно до конституційних положень щодо здійснення соціальної функції права власності на землю Українського народу.*

**Ключові слова:** соціальна функція, право власності на землю, набуття власності, приватизація земель.

*В статье обращено внимание на проблемы законодательного регулирования получения права собственности на землю в условиях земельной реформы. Определены правовые основы распределения земельных участков исходя из конституционных положений относительно осуществления социальной функции права собственности на землю Украинского народа.*

**Ключевые слова:** социальная функция, право собственности на землю, получение собственности, приватизация земель.

*The article focuses on the problems of legal regulation of the acquisition of land ownership under the land reform. Legal principles of land plots distribution based*

*on the constitutional provisions as for the implementation of the social function of land ownership of the Ukrainian people are defined.*

**Keywords:** *social function, land ownership, acquisition of property, privatization of land.*

Відповідно до принципу 22 Декларації з навколишнього середовища та розвитку, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), «корінне населення і його громади, а також інші місцеві громади покликані грати життєво важливу роль в раціональному використанні і поліпшенні навколишнього середовища з урахуванням їх знань і традиційної практики» [1]. Означений принцип є певним дороговказом на шляху до правового забезпечення соціальної функції права власності на землю, що передбачає передачу земель громадянам, які живуть і працюють на ній, а також гарантує можливість доступу до землі як найширшого кола осіб, що мають бажання та можливість її використання для найрізноманітніших потреб відповідно до тих функцій, які виконує земля за умови дотримання вимог щодо збереження, відтворення та охорони ґрунтів, інших природних ресурсів, що визначають правовий режим земель.

У свою чергу власники землі зацікавлені найкраще і з максимальною віддачею використовувати належні їм ділянки, що сприяє вибору оптимального виду землекористування для такої земельної ділянки. Відомий дореволюційний цивіліст І. А. Покровський зазначав, що розподіл земельного капіталу в руках приватних осіб диктувався всім ходом економічної історії, всім ходом економічного прогресу. Він писав, що «... система децентралізації та приватної власності

в високій мірі стимулює особисту ініціативу і особисту енергію, і що саме тому принцип вільної індивідуальної власності превалував в історії над принципом первісного колективізму. Але в той же час не може зникати з поля зору інша сторона питання, саме суспільна, загальнонаціональне значення нерухомості, внаслідок чого перед правом стоїть нескінченно важке завдання поєднання двох протилежних тенденцій» [2, с. 178].

Забезпечуючи доступ до дефіцитного природного ресурсу, як відзначає О. В. Глотова, держава повинна знайти компроміс між соціальними інтересами населення, що потребує землі, і економічними інтересами суспільства, що полягають в можливості переходу землі до ефективного власника, а це в остаточному підсумку сприяє технічному прогресу [3, с. 13]. Відтак, законодавчо забезпечуючи доступ громадян та юридичних осіб до землі, держава повинна вводити певні обмеження, спрямовані на запобігання необґрунтованій концентрації земельних ресурсів у руках обмеженого кола осіб [3, с. 13], захист інтересів членів відповідної територіальної громади. На нашу думку, правове регулювання у відповідній сфері має бути виписано таким чином, щоб реалізація приватних інтересів сприяла досягненню загальнонаціонального блага. Тобто через забезпечення інтересів приватних осіб у доступі до землі має бути реалізовано загальнонаціональний інтерес у її ефективному використанні, відтворенні та охороні. Тут підтримуємо позицію В. І. Андрейцева, що створення правових засад для формування ринку земель, земельних ділянок, а відтак, розвитку ринкових земельних правовідносин має підпорядкований і обслуговуючий характер стосовно правовідносин ефективного їх використання. Адже слід створити у нових економічних умовах ринково-конкурентні засади для зміни но-

вих власників земель та земельних ділянок, здатних фінансово, матеріально-технічно, екологічно, науково-консультативно забезпечити та організувати найбільш ефективно використання набутих на нових юридичних титулах об'єктів відповідно до сучасних вимог чинного законодавства з метою задоволення приватних та суспільних інтересів [4, с. 45-58].

Проблемні питання набуття та реалізації права власності на землю громадянами України є предметом низки наукових дискусій та монографічних досліджень. Серед них можна назвати також праці: С. В. Гринько, О. І. Заєць, І. І. Каракаша, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинича, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Семчика, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін. Однак, актуальність цих питань у світлі становлення нового земельного законодавства лише зростає. З огляду на викладене, завданням нашого дослідження є відпрацювання теоретико-правових засад забезпечення соціальної функції в процесі безоплатного одержання земельних ділянок у власність громадянами України із земель державної та комунальної власності.

Поняття соціальної функції права власності на землю включає сукупність правових норм, в основу яких покладено конституційні принципи щодо дворівневої системи права власності на землю, яка спрямована на правове регулювання відносин власності зобов'язального характеру, з метою поєднання інтересів особи, держави та народу загалом, у сфері набуття прав на землю. Відтак, маємо виокремити ключові (базові) інтереси особи, держави та народу у сфері набуття права власності на землю з метою визначення збалансованого правового механізму щодо реалізації та захисту відповідних інтересів.

Зокрема, інтереси особи передбачають можливість реального доступу до зем-

лі через: використання дієвих, прозорих, зрозумілих, не розтягнутих у часі процедур набуття права власності, а також права користування земельною ділянкою; свободи укладання цивільно-правових угод із земельними ділянками, наявність повної та доступної інформації щодо земельних ділянок, які можуть бути набуті в процесі здійснення безоплатної приватизації земельних ділянок або укладення цивільно-правових угод із ними; наявність ефективної та доступної системи реєстрації права власності чи інших прав на земельну ділянку, мінімізації трансакційних витрат.

У свою чергу, інтереси держави в цьому випадку збігаються з інтересами особи, оскільки права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Разом з тим, у сферу інтересів держави входить також забезпечення особливої охорони земель, їх збереження для прийдешніх поколінь, гарантування екологічної безпеки, захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальна спрямованість економіки, які мають бути реалізовані як на етапі набуття права власності, так і в процесі його здійснення. Поєднання вказаних інтересів зумовлює забезпечення інтересів народу, до яких має бути віднесено також забезпечення рівних умов доступу до землі якнайширшого кола осіб, припинення права приватної власності та набуття відповідно у власність земельної ділянки державою чи територіальною громадою для забезпечення суспільних потреб, недопущення розвитку латифундій через необґрунтоване збільшення кількості земель в одних руках, як і необґрунтоване подрібнення землеволодінь в сфері товарного сільськогосподарського виробництва, отримання економічної вигоди від ефективного використання земель фізичними та юридичними особами (народом),

гарантування права загального землекористування для забезпечення широкого кола рекреаційних, оздоровчих, естетичних, духовних потреб громадян.

Очевидно, що поєднання вказаних інтересів в процесі здійснення земельної реформи, яка передбачає розподіл та перерозподіл земель, має гарантувати соціальну функцію права власності на землю, і може бути досягнуто в процесі становлення розвитку дворівневої концепції права власності на землю Українського народу. Як стверджує В. В. Носік, у конституційній концепції права власності на землю первинним визнається природне і юридичне право власності Українського народу. Юридичними підставами набуття Українським народом права власності на землю стали події, пов'язані з розпадом СРСР, дії Верховної Ради УРСР щодо прийняття Декларації про державний суверенітет України, Закону «Про економічну самостійність України», проголошення незалежності України, проведення Всеукраїнського референдуму на підтвердження незалежності держави, прийняття Конституції України [5, с. 365]. Конституція України визначила землі об'єктом права власності Українського народу, що ж до інших суб'єктів, то Основний Закон гарантує набуття і реалізацію такого права виключно відповідно до закону. Отже, набуття права власності на землю іншими суб'єктами в межах території України можливе лише через перерозподіл земельної власності Українського народу і зазначена обставина має бути визначена в Земельному кодексі України на рівні одного з головних принципів земельного законодавства [6, с. 187].

Відтак, законодавством має бути забезпечений доступ громадян та юридичних осіб до землі. Для цього держава повинна вводити певні обмеження, спрямовані на запобігання необґрунтованій кон-

центрації земельних ресурсів у руках обмеженого кола осіб [3, с. 13], та забезпечити можливість набуття прав на землю особам, які безпосередньо живуть та працюють на ній з метою здійснення соціальної функції. Оскільки за Конституцією України право власності на землю набувається виключно до закону, то з формально-правової точки зору в законі перелік підстав виникнення для громадян, юридичних осіб і держави права власності на земельні ділянки має бути вичерпним, а порядок набуття відповідного права не повинен створювати умови для подвійних трактувань. Необхідність у законодавчому закріпленні конкретних підстав набуття права власності на землю, як відмічає В. В. Носік, зумовлена також соціальним призначенням землі, обмеженістю землі у просторі, зростаючими потребами в її використанні на підставах права приватної власності [5, с. 362].

При цьому правова можливість доступу до земельної ділянки може відбуватись у спосіб, що передбачає можливість її використання на різних правових титлах. В нашому випадку держава має гарантувати такі правові механізми, які передбачають можливість вільного набуття земельної ділянки у власність для потреб як економічного характеру, так і забезпечення умов життєдіяльності, не обмежуючи інших громадян в можливості вільного доступу до земельної ділянки на титлі права загального землекористування. Існування множинності суб'єктів права власності на землю не має стояти на заваді у громадян щодо реалізації права загального землекористування. Зазначене право поширюється на землі різних категорій, що забезпечують використання землі як необхідної умови, джерела, засобу і місця забезпечення життєдіяльності людини; частини довкілля, що задовольняє пізнавальні, естетичні, освітні, наукові, рекреаційні, оздоровчі, туристич-



тичні та інші потреби людини, гарантує можливість вільного використання земель як шляхів сполучення, а відтак, є неодмінною умовою свободи пересування. Адаже в даному випадку йдеться про необхідність забезпечення безпосереднього доступу до землі відповідно до конституційної норми щодо права кожного на користування природними об'єктами права власності Українського народу.

Більше того, виходячи з правової конструкції, за якою земля, не залежно від форми власності на неї, залишається основним національним багатством, при розподілі земель має передбачатись отримання позитивних благ від її використання народом в цілому. Зокрема, П. Ф. Кулинич, характеризуючи систему правового регулювання ринку сільськогосподарських земель в Україні, відзначав, що вона потребує доповнення такими правовими та організаційно-правовими засобами, які, по-перше, виражатимуться в закріпленні в нормах права чітких якісних параметрів, свого роду законодавчих меж, для розвитку ринку сільськогосподарських земель та, по-друге, нададуть суспільству правові важелі для утримання стихії ринку в зазначених межах, не утискуючи надмірно приватну ініціативу, а навпаки, заохочуючи її розвиток на користь українського суспільства [7, с. 77].

Виходячи з реалій правового регулювання у відповідній сфері маємо відзначити, що керуючись принципом «соціальної справедливості» або «соціальної рівності», державою з початку проведення земельної реформи взято курс на «соціалізацію» земель через процедури безоплатної передачі земель у приватну власність громадян в межах норм безоплатної приватизації та передачі земель у колективну власність членів сільськогосподарських підприємств з метою реалізації права кожного на земельну ділян-

ку. Однак, реалізуючи принцип рівності у забезпеченні громадян України землею, держава не спромоглась забезпечити завершення земельної реформи і нині. Цілком очевидно, що означена проблема має місце через невизначеність у питаннях власності на землю та доступу до землі. Так, гарантуючи кожному можливість приватизації земельної ділянки із земель державної та комунальної власності, держава фактично усуває громадянина від реального доступу до безоплатного одержання такої ділянки.

Процедура приватизації, як правило, передбачає посередництво землевпорядних організацій, які здійснюють підготовку технічної документації, включаючи проект відведення та його погодження на усіх етапах, аж до прийняття рішення про передачу земельної ділянки у власність. При цьому громадянин фактично і формально юридично відсторонюється від участі в процесі безоплатного одержання земельної ділянки.

Проведений у публікаціях аналіз приватизаційної процедури [8] свідчить про відсторонення громадянина від процесу безоплатної передачі земельної ділянки у власність громадян, що зумовлено наступним:

- відсутні будь-які критерії черговості одержання земельної ділянки безоплатно у власність громадян;
- необхідність самостійного пошуку громадянином вільної земельної ділянки, не володіючи абсолютно матеріалами інвентаризації земель;
- процедура «безоплатної» приватизації в порушення Закону України перетворюється на досить дороге «задоволення» через діяльність посередницьких землевпорядних організацій;
- суб'єктивний підхід уповноважених органів при розгляді клопотань щодо одержання безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або кому-

нальної власності в частині відповідності місця розташування об'єкта (земельної ділянки) вимогам нормативних актів.

Крім того, законодавець без будь-якого організаційно-правового механізму видає такі спеціальні підстави набуття прав на землю, як набувальна давність та перехід права власності на земельну ділянку при переході права власності на будівлю чи споруду. Адже при набувальній давності ми повертаємось до повної процедури приватизації, визначеної чч. 6-10 ст. 118, яка жодним чином не залежить від терміну фактичного використання земельної ділянки. Щодо переходу права власності на земельну ділянку при переході права власності на будівлю чи споруду, то вказана процедура взагалі не дає відповіді, яким документом за умов такого переходу має посвідчуватись право власності на земельну ділянку.

За таких умов маємо відзначити, що порядок безоплатної передачі земель у власність громадян із земель запасу носить декларативний характер і стосується переважно осіб, які наділені владними повноваженнями або в інший спосіб мають можливість впливати на органи, уповноважені до розподілу земель. Вказана ситуація надає можливість органам державної влади та місцевого самоврядування брати участь у корупційних схемах, оскільки законодавче регулювання в цій частині не зобов'язує вказані органи передавати земельну ділянку конкретній особі, встановленій у порядку, визначеному законом. Тобто, якщо на одну ділянку претендує декілька осіб, вказані органи не обмежені законодавством у визначенні остаточного претендента щодо такої ділянки. Усунення вказаних недоліків правового регулювання доступу до землі потребують запровадження дієвих механізмів безоплатного набуття права власності на землю в Україні, що визначатимуть правове обґрунтування розподілу

земельних ділянок, виходячи з конституційних положень щодо здійснення соціальної функції права власності на землю Українського народу.

Зокрема, слід підтримати нагальну необхідність запровадження ефективного державного земельного кадастру із обов'язковим внесенням відомостей про всі земельні об'єкти, що передбачає дієвий механізм інвентаризації усіх земель, визначення їх якісних та кількісних характеристик, оцінку, розподіл між власниками і користувачами. Повноцінний кадастр наявних земель ідентифікує об'єкт володіння, щодо якого реалізуються правомочності усього Українського народу. Лише через інвентаризацію та облік усіх земель можна підійти до завершення реформування у відповідній сфері, шлях вироблення дієвих механізмів доступу до землі, визначення перспектив її використання, відтворення та охорони шляхом забезпечення найвищого соціального ефекту. Проведення інвентаризації земель за рахунок місцевих та державного бюджетів забезпечить умови для встановлення реальної маси вільних земель, що перебувають у запасі.

Одним із базових принципів ведення кадастру має стати відкритість та доступність відомостей земельного кадастру, що спрямоване на забезпечення фізичних та юридичних осіб, повною інформацією про наявність вільного земельного фонду, який підлягатиме приватизації.

Ключовим елементом приватизаційної процедури слід визнати формування чітких критеріїв щодо можливого розподілу земель на рівні національного законодавства. Такі критерії мають відображати черговість надання земельних ділянок, їх можливе місце розташування і розміри з врахуванням проведеної інвентаризації та особливостей конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Наступним кроком на шляху до забезпечення дійсно безоплатної процедури приватизації земель є замовлення проекту відведення земельної ділянки органом державної влади чи місцевого самоврядування, який прийматиме рішення про передачу земельної ділянки у власність за рахунок відповідних бюджетів, та перерозподіл таких ділянок в інтересах зацікавлених громадян (згідно з поданими заявами) відповідно до встановленої процедури (черговості). Відповідна процедура на сьогодні врегульована щодо платної приватизації, зокрема проведення земельних аукціонів, коли саме на уповноважені органи, які є розпорядниками земель, покладається обов'язок підготовки земельної ділянки до продажу. Вважаємо, що така процедура з певними правками може бути застосована і щодо безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадян.

Разом з тим, в період трансформації відносин власності на землю винят-

кова роль держави та органів місцевого самоврядування безперечно обумовлена Конституційною нормою щодо здійснення прав власника від імені Українського народу органами державної влади та органами місцевого самоврядування у визначених межах. Відтак, діяльність вказаних органів має відбуватись в контексті забезпечення соціальної функції права власності на землю та реалізації означених вище підходів щодо приватизації земель. Адже наділені виключними повноваженнями на розпорядження землями та маючи виключний доступ щодо земельно-кадастрової інформації за умови відсутності чітких критеріїв розподілу земель вказані органи зобов'язані представляти та захищати інтереси Українського народу, несуть усю повноту відповідальності за прозорий, рівний та соціально мотивований доступ громадян до землі, що визначає також подальші дослідження у відповідній сфері.

## Список використаної літератури

1. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
2. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. – М. : Статут, 1998. – 204 с.
3. *Глотова О. В.* Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Глотова. – К., 2003. – 20 с.
4. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
5. *Носік В. В.* Право власності на землю українського народу: моногр. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. *Бондар О. Г.* Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. – К., 2005. – 224 с.
7. *Кулинич П. Ф.* Регульований ринок сільськогосподарських земель: правова концепція / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 6. – С. 74-88.
8. *Костяшкін І. О.* Право на безоплатне одержання земельної ділянки: проблеми законодавчого регулювання / І. О. Костяшкін // Наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2010. – №2. – С. 149-155.