

**Н. В. БОНДАРЧУК**

*Наталія Валеріївна Бондарчук, кандидат юридичних наук, доцент Житомирського національного агроєкологічного університету*

## ПРОБЛЕМИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

На сьогодні досить актуальним та проблемним у нашій країні є питання права власності на землю. Земля в Україні може перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Нормативно-правове регулювання права приватної та комунальної власності на землю знаходиться на етапі становлення і має багато суперечливих аспектів. А в період завершення аграрної та земельної реформ у нашій державі питання права власності на землю ще більше актуалізується і потребує подальшого дослідження.

Право власності на землю досліджували такі вчені: І. І. Каракаш, Т. Г. Ковальчук, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, А. А. Погрібний, В. І. Семчик, М. В. Шульга та інші.

Метою даної статті є дослідження проблемних питань нормативно-правового регулювання права власності на землю та можливих шляхів їх вирішення.

Становлення інституту права приватної власності на землю в Україні має свої особливості. Зокрема, П. Ф. Кулинич зазначає, що в Україні, як і в Росії та інших країнах СНД, розвиток права приватної власності на землю розпочався, так би мовити, з «чистого аркуша», оскільки до початку 90-х років ХХ ст. у цих країнах існувала монополія державної власності на землю. Саме тому в Україні після законодавчого введення у 1992 р. інституту права приватної власності домінуючими в його розвитку були тенденції, певною мірою протилежні за своїм вектором щодо світових тенденцій розвитку права приватної власності на землю. Адже в перші роки після запровадження інституту права приватної власності на землю (1992–2000 рр.) він розвивався шляхом розширення як сфери його дії, так і повноважень приватних власників земельних ділянок. І лише після прийняття нині діючого Земельного кодексу почали звертати увагу на досягнення певного балансу між свободою власника земельної ділянки та суспільними інтересами у сфері використання землі<sup>1</sup>. На нашу думку, дані твердження є надзвичайно актуальними, оскільки в певних сферах народного господарства суспільні інтереси повинні переважати приватні, зокрема в сфері забезпечення роботи транспорту, енергетики та ін.

Приватна власність забезпечує стабільність і добробут суспільства. Однією з найбільших проблем права приватної власності на землю в нашій державі залишається мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Ще за часів Римської імперії головною складовою змісту відносин права власності було право розпорядження. Власник землі повинен мати змогу вирішувати її юридичну долю. Лише тоді можна говорити про те, що селянин є справжнім господарем землі. Оскільки Закон України «Про державний земельний кадастр» прийнятий, то найбільшою перепорою у відміні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається прийняття Закону України «Про ринок земель». Вищезгаданий законопроект містить ряд недоліків. Зокрема, із переліку суб'єктів права власності на землі сільськогосподарського призначення вилучені юридичні особи України, із колізіями врегульовано правове становище земельного банку, який визнається власником земель сільськогосподарського призначення тощо<sup>2</sup>. Проте необхідність прийняття Закону України «Про ринок земель» не викликає сумнівів, оскільки мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення звужує права громадян України та перешкоджає формуванню конкурентоспроможних господарств ринкового типу.

Існують також проблеми щодо механізму реалізації норми Земельного кодексу України про набуття права на земельну ділянку за давністю користування. Зокрема, у ст. 119 Земельного кодексу не встановлена процедура набуття права власності на земельну ділянку на підставі набувальної давності. Так, не вказано, яким чином має бути підтверджено факт добросовісного, відкритого та безперервного користування земельною ділянкою протягом 15 років. М. Самбор зазначає, що оскільки цей факт має юридичне значення, тобто від його встановлення залежить виникнення, зміна або припинення особистих чи майнових прав фізичної особи, то громадянин повинен звернутися до суду із заявою про встановлення факту користування земельною

ділянкою. Доказами у такій справі виступатимуть свідчення очевидців, людей, які проживають поряд понад 15 років, обробляють суміжні ділянки чи земельні ділянки по сусідству<sup>3</sup>.

До проблем права приватної власності на землю можна також віднести той факт, що дана сфера є досить корумпованою. Злочинами, які найчастіше вчиняються в цій сфері, є отримання хабара за виготовлення службової документації за незаконний перерозподіл, допомогу у вирішенні питання щодо безоплатної передачі у власність земельної ділянки, сприяння та прискорення процедури прийняття рішень місцевою радою щодо надання дозволу на розробку проектів відведення земельних угідь, зміну цільового призначення земельних ділянок.

Проблеми є і у сфері нормативно-правового регулювання права комунальної власності на землю. Запровадження комунальної власності на землю – конституційне право громадян. Саме через неї на місцях реально здійснюється конституційне положення, що земля – це об'єкт права власності народу. Це право конкретизується в особі територіальної громади, яка реалізує його через власний орган самоврядування. Останній стає її безпосереднім розпорядником без участі в цьому держави. Крім того, практично народжується і зростає економічна відповідальність місцевих органів самоврядування за збереження використання та поліпшення земель, що знаходяться в їхньому розпорядженні, підвищення економічної ефективності землекористування для одержання прибутку<sup>4</sup>.

Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади сіл, селищ та міст. Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр<sup>5</sup>.

У науковій літературі немає єдиного підходу щодо підстав виникнення права комунальної власності на землю. Відповідно до ч. 4 ст. 83 ЗК України територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі:

- а) передачі їм земель державної власності;
- б) примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;
- в) прийняття спадщини;
- г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- д) виникнення інших підстав, передбачених законом.

М. В. Воскобійник серед підстав виникнення прав комунальної власності на землю також вирізняє: 1) перехід права на земельну ділянку при переході права на будівлю і споруду; 2) реприватизацію земельної ділянки; 3) конфіскацію земельної ділянки за рішенням суду<sup>6</sup>.

Цілком слушною є думка М. В. Шульги, який зазначає, що підставами виникнення права комунальної власності на землю є також: 1) проведення розмежування земель державної та комунальної власності (п. 12 перехідних положень ЗК) та 2) добровільна відмова власника земельної ділянки від прав на неї на користь територіальної громади села, селища чи міста (ст. 140 ЗК)<sup>7</sup>.

Розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної й комунальної власності. Дія Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» не поширюється на регулювання відносин, пов'язаних з передачею земельних ділянок державної власності в комунальну власність, та земельних ділянок комунальної власності в державну власність відповідно до ст. 117 Земельного кодексу України та щодо набуття територіальними громадами або державою права на землю за цивільно-правовими угодами, при прийнятті спадщини, відчуженні земельних ділянок відповідно до законів України. Саме тому доцільно виділити розмежування земель державної та комунальної власності як окрему підставу виникнення комунальної власності на землю.

Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» був прийнятий ще у 2004 р., проте таке розмежування до цього часу ще не проведено. Причиною такого становища є відсутність механізму реалізації даного нормативно-правового акта.

Заслужовує на увагу думка деяких авторів, які з метою прискорення процесу розмежування земель державної та комунальної власності, а також економії значних коштів і підсилення ролі місцевого самоврядування пропонують одночасно передати всю землю в комунальну власність, зобов'язавши місцеві ради за зверненням органів виконавчої влади, державних закладів і підприємств надавати їм у власність або оренду необхідні земельні ділянки за встановленими нормативами<sup>8</sup>.

Актуальним на сьогодні є питання відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб. 17 листопада 2009 р. прийнято Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»<sup>9</sup>. Відповідно до ст. 8–9 вказаного Закону рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для будівництва, капітального ремонту, реконструкції аеропортів та об'єктів, необхідних для їх експлуатації, приймають органи виконавчої влади та сільські, селищні, міські ради, Київська і Севастопольська міські ради в межах території здійснення їх повноважень. У разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть

бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише як виняток з мотивів суспільної необхідності.

Як правило, вилучені земельні ділянки переходять у власність держави, а суб'єктам господарювання надаються в оренду. Таким чином держава має досить потужний інструмент для безоплатного збільшення належних собі земельних площ, який на практиці ніколи не використовується для зменшення таких площ. Зміни у такому стані речей можливі лише за умови фундаментальних змін у земельному законодавстві в бік визнання права приватної власності на землю. Якщо вилучені земельні ділянки будуть надаватися підприємствам, на користь яких вони вилучені у приватну власність, то відбуватиметься справедлива оплата вартості таких ділянок шляхом внесення відшкодування на користь суб'єктів, у яких ці земельні ділянки були вилучені. На сьогодні суб'єкт, в інтересах якого земельна ділянка була вилучена, сплачує двічі – перший раз відшкодовує втрати, а другий раз тоді, коли вносить орендну плату за надану йому землю<sup>10</sup>.

Недосконале законодавство призводить до великої кількості земельних спорів, справи про які в судах вважаються одними із найскладніших. В Україні зберігаються два порядки вирішення цих спорів – судовий і позасудовий. І хоча законодавець не запровадив правила про виключно судовий порядок вирішення земельних спорів, утім практика фактично свідчить саме про переважність цього порядку, він є пануючим. Такий стан речей є цілком виправданим, оскільки саме судовий порядок вирішення земельних спорів найбільшою мірою здатен забезпечити реалізацію фундаментальних принципів рівності, законності, справедливості, розумності й добросовісності<sup>11</sup>.

Законодавче регулювання права власності на землю не можна вважати достатнім. Норми права, що регулюють дане питання, розпорошені у різних правових актах та є нечіткими. До проблем права власності на землю в Україні можна віднести, зокрема, проблеми механізму реалізації нормативно-правових актів як у випадку розмежування земель державної та комунальної власності, регулювання набуття права власності на землю за давністю користування чи необхідності прийняття нормативно-правових актів, так і у разі правового регулювання ринку земель тощо. Найбільш нагальним на сьогодні питанням є зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, після чого можна буде говорити про новий рівень розвитку земельних та аграрних відносин у нашій державі.

<sup>1</sup> Кулинич П. Ф. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2009. – № 9. – С. 22–29. – С. 25.

<sup>2</sup> Коваленко Т. Юридичні дефекти у проекті Закону України «Про ринок земель» / Т. Коваленко // Юридична Україна. – 2012. – № 4. – С. 60–64. – С. 61.

<sup>3</sup> Самбор М. А. Набуття права власності на земельні ділянки на підставі набувальної давності: український досвід / М. А. Самбор // Право України. – 2011. – № 2. – С. 270–277. – С. 274.

<sup>4</sup> Муховиков А. М. Комунальна власність на землю / А. М. Муховиков, Л. Я. Новаковський. – К. : Урожай, 2005. – 146 с. – С. 63–64.

<sup>5</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Ст. 1.

<sup>6</sup> Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М. В. Воскобійник – Харків, 2007. – 20 с. – С. 12.

<sup>7</sup> Земельне право України: підручник / [М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 362 с. – С. 289.

<sup>8</sup> Нудельман В. І. Підвищення ефективності використання земель територіальної громади як важливий засіб їх розвитку / В. І. Нудельман, Т. В. Криштоп // Земельне право України. – 2006. – № 9 – С. 6–14. – С. 12–13.

<sup>9</sup> Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

<sup>10</sup> Терлецька Л. М. Нагальні питання відшкодування збитків власникам земельних ділянок та землекористувачам органами державної влади / Л. М. Терлецька // Право України. – 2010. – № 5 – С. 193–198. – С. 195.

<sup>11</sup> Погрібний О. Щодо місця інституту земельних спорів у системі земельного права / О. Погрібний // Право України. – 2009. – № 9. – С. 11–14. – С. 11, 14.

#### Резюме

У статті досліджено проблемні питання права власності на землю в Україні, а також можливі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** державна власність на землю, комунальна власність на землю, приватна власність на землю.

#### Резюме

В статье исследованы проблемные вопросы права собственности на землю в Украине, а также возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** государственная собственность на землю, коммунальная собственность на землю, частная собственность на землю.

## Аграрне, земельне та екологічне право

---

### Summary

In this article are investigations problems of the legal employ the law of ownership on the land in Ukraine and decision these problems.

**Key words:** state property to own lands, communal property to own lands, private property to own lands.

*Отримано 20.09.2012*