

## **Про нормативне регулювання прав власності на землі**

*Сергій Хропот,  
к.т.н., доцент Національного університету  
“Львівська політехніка”, м.Львів*

Минуло перше десятиліття з початку сучасної земельної реформи, яка була започаткована як складова частина економічних перетворень у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових методів господарювання. Стратегічним завданням процесу реформування земельних відносин у новітній історії України нормативними актами було визначено здійснення перерозподілу земель з метою підвищення ефективності роботи агропромислового сектора економіки держави шляхом створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землях.

В ході реалізації поставлених завдань виникла необхідність усунення монополії державної власності на земельні ресурси, відновлення інституту приватної власності на землі, залучення земельної нерухомості до ринкового обігу.

До однієї із визначальних особливостей сучасної земельної реформи слід віднести ту обставину, що проходить вона паралельно з процесами становлення і розбудови, на засадах ринкових методів господарювання, нової незалежної держави, і це не може не впливати на всі, без винятку, суспільні відносини, в тому числі і на земельні, нормативне регулювання яких потребує надзвичайно оперативних і досить часто докорінних змін.

Норми Земельного кодексу в редакції 1992 р. вже давно не тільки не відповідали тим фактичним змінам, що відбулися в державі в сфері регулювання земельних відносин, але й входили в протиріччя з Основним законом, зокрема, щодо форм власності на землі в Україні. Щирі і напружені очікування Нового Земельного кодексу пояснюються ще й тим, що переважна більшість радикальних кроків в ході проведення земельної реформи визначалися не законом, а указами, норми яких, чого гріха тайти, часто-густо виходили за рамки правового поля, визначеного Законом. Таке траплялось, насамперед, не тому, що Указ поганий, а тому, що Закон відсутній.

Крім того, в ході практичної реалізації розроблених заходів, життя породило низку суспільних відносин, не врегульованих ні Указом, ні Законом. Суспільство задихається від беззаконня. Як повітря необхідний Закон, норми котрого професійно відкоригують і юридично грамотно спрямують напрям руху земельної реформи в законодавче русло.

І ось, так довго очікувана і так багато разів обіцяна подія, втілилася в юридичний факт. Маємо Земельний кодекс в редакції від 25.10.2001 р., котрий набирає чинності з 01.01.2002 р. Але чи оправдав він наші надії і сподівання? Відверто – не всі, оскільки деякі положення його не дають чіткої відповіді на цілу низку запитань.

Зупинюся лише на одному аспекті – нормативному регулюванні прав власності на землі. Вже в ст.2 зазначено, що “земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею”, а ч.2 ст.4 визначає, що завданням земельного законодавства

є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землі. Ст.78 розкриває зміст права власності на землі, як “право володіння, користування і розпорядження земельними ділянками”, а набувається та реалізується право власності на землі на підставі закону.

Нарешті, більше ніж через п'ять років після прийняття Конституції, принаймні у питанні законодавчо закріплених форм власності на землі, де зазначено, що в Україні запроваджується три форми власності на природні ресурси – приватна, комунальна та державна, земельне законодавство приведене у відповідність до Основного закону. Законодавець в даному питанні просунувся навіть трохи далі, ще в ст.2 зробивши обережну спробу структурувати форми власності на землі, котра однак в подальшому не знайшла свого логічного розвитку.

Як на мене, реалії сьогодення підводять нас до необхідності запровадження і нормативного закрілення двох форм власності на землі в Україні – приватної і публічної, за умови, що приватна буде поєднувати в собі власність фізичних та юридичних осіб у всій можливій багатогранності, а публічна – комунальну та державну власність на землі. Моя пропозиція ґрунтуються на тому, що зазначені форми власності повністю охоплюють весь спектр суб’єктів земельних правовідносин, до того ж такий поділ дозволяє чіткіше виразити характерні особливості кожної із форм під час вироблення механізмів їх правового регулювання.

Проте це одна із пропозицій, публічне обговорення котрої на часі, але в даній публікації на ній не буде зосереджуватися увага.

Конституція України визнає суб’єктами права власності на природні ресурси виключно громадян України, а ст.81 Земельного кодексу одним розчерком пера наділяє таким правом іноземних осіб та осіб без громадянства, щоправда, із застереженням, мовляв, вказані особи можуть набувати право власності тільки на землі сільськогосподарського призначення, а от землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину, протягом року підлягають відчуженню. Вважаю недоречним (позбавленим здорового глузду), в

пошуках аргументів для виправдання, наголошувати відносно якої категорії земель право власності дозволяється, оскільки, згідно зі ст.2 Конституції “суверенітет України поширюється на всю її територію” без будь-яких застережень чи винятків. Таким чином, вчитуючись у текст ст.81 Земельного кодексу, мимоволі випливає однозначний висновок – поле для діяльності Конституційного Суду готове для жнив, і мабуть офіційне тлумачення зазначеної норми не заставить себе довго очікувати.

Немає потреби розпочинати полеміку з приводу актуальності проблеми і необхідності якнайшвидшого нормативного врегулювання правомірності іноземних осіб щодо земельних ресурсів України.

Варто, однак, зауважити, що значною мірою правові аспекти даного питання вже врегульовані через запроваджений в Україні інститут оренди земель. Адже, згідно із законом України “Про оренду землі” від 06.10.98 р., орендарями земельних ділянок можуть бути, зокрема, іноземні особи та особи без громадянства, до того ж орендареві забезпечується захист його права на орендовану земельну ділянку нарівні із захистом права власності. Максимальний термін оренди земельної ділянки, згідно з законом, становить 50 років, а орендар, котрий належно виконував умови договору оренди, має переважне право на поновлення договору на новий (такий же!) строк. А це, між іншим, вже 100 років. Напрошуються цілком логічне запитання, невже сьогодні потенційний зарубіжний інвестор аж так сильно заклопотаний думками про долю вкладених на території України інвестицій, яка може очікувати їх через 100 років, що не проявляє бодай якоїсь відчутної активності? А можливо причина зовсім в іншому?

Ні найменшого бажання не маю виступати з позиції закостенілого противника щодо визнання суб’єктами права власності на землі України іноземних осіб. Проте, якщо ми визнаємо, що в Україні діє принцип верховенства права, а Конституція має найвищу юридичну силу, то в першу чергу необхідно внести відповідну поправку до Основного закону, зокрема, до ст.13, і вже в другу – розробити відповідний закон, де до

найменших дрібниць визначити процедуру набуття права власності на землі України іноземними особами, правомірності суб'єктів права власності та правові підстави (вичерпний перелік) для припинення права власності. Адже ж не даремно землі визнаються основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а правові рамки державної охорони якраз і мають бути втілені в норми закону, як того і вимагає Конституція, зокрема, ст.92.

Визначаючи правомірності різних суб'єктів щодо процедури набуття права власності на земельні ресурси України, можливо є сенс розглядати земельну ділянку не лише як об'єкт земельного права, але і як об'єкт цивільного права, як об'єкт екологічного права, як об'єкт довкілля, як об'єкт Всесвіту... Я вважаю, що постановка питання таким чином дозволить значно швидше знайти порозуміння як в межах держави, так і на міжнародній арені, під час вирішення правових аспектів захисту непорушності права приватної власності на землі.

В рамках чинного законодавства будь-хто, за заповітом чи за законом, успадковуючи земельну нерухомість, може набути права власності на земельну ділянку будь-якої категорії, якщо розглядати її (земельну ділянку) як об'єкт цивільного права, проте на цю ж земельну ділянку як об'єкт земельного права зазначена правомірність поки-що не мала би поширюватися. Отже, визнаючи право на успадкування, сьогодні можна говорити про право власності на земельну ділянку лише розглядаючи її як об'єкт цивільного права, і лише в такому разі можна визнати правомірними вимоги щодо примусового відчуження земельної ділянки як об'єкта земельного права.

Щоправда, моє відношення до процедури примусового відчуження неоднозначне. З юридичної точки зору все ніби і вірно, проте з морально-етичної – не зовсім. Адже, переважно, мова йде про “іноземців”, котрі через різні (як суб'єктивних так і об'єктивних) причини втратили громадянство України. Ми не вправі відкидати, як безнадійні, сподівання на те, що іноземці самі, або їх нащадки колись-таки виявлять бажання чи потребу повернутися на свою землю, до рідних могил.

Можливо, для колишніх громадян України є потреба розробити специфічні правові механізми з питань нормативного врегулювання правомірностей щодо успадкованої земельної нерухомості? Про необхідність вирішення цієї вузько специфічної, але досить масштабної проблеми, вже давно гостро ставиться питання на порядок денний, оскільки вона зачіпає майнові інтереси доволі значної за чисельністю групи людей.

Щодо процедури набуття і реалізації права власності на землі норми Земельного кодексу, на жаль, також не містять чіткої регламентації. Зокрема, гл. 19, котра визначає правові підстави набуття права власності, містить норми як безоплатної передачі земельних ділянок у власність, так і надання земельних ділянок у користування (що в принципі не мало бути безоплатним).

Норма ст. 119 не витримує критики хоча б тому, що в державі задіяна численна армія різноманітних інспекторів, у функціональні обов'язки котрих входить здійснення державного контролю за використанням і охороною земель. Наскільки я зрозумів, у ст. 119 йдеться про елементарне самозахоплення земельної ділянки (свідомо не звертаю уваги на мотиви). Але яким чином можна “відкрито і безперервно користуватися земельною ділянкою протягом 15 років” без жодних документів і при цьому не бути притягнутим принаймні до адміністративної відповідальності – не уявляю? Тобто, в цій частині законодавець або недопрацював, або навпаки.

Ст. 125 я б помістив у розділ 3, ст. 122 – у розділ 1, ст. 120 – місце у главі 20. Крім того, я не бачу підстав для штучного виділення окремо глави 21, оскільки норми її цілком логічно вписуються в главу 20.

Щодо продажу земельних ділянок на конкурентних засадах. Не зрозумілими є норми ч. 3(г) ст. 136, де зазначено “грошова оцінка земельної ділянки та її стартова ціна”, та ч. 2(в) ст. 137 – “стартова ціна”, оскільки, згідно з чинними нормативними актами, як стартова ціна земельної ділянки в разі продажу її на конкурентних засадах, використовується експертна грошова оцінка, як це і передбачено ч. 4

ст.201 Земельного кодексу. Якщо законодавець саме це і мав на увазі, то термін “стартова ціна” в обох випадках необхідно замінити терміном “експертна грошова оцінка”, якщо ж ні – тоді є потреба дати окреме трактування для зазначених норм, оскільки залишення їх без змін (пояснення) є прямою підставою для зловживання, не виходячи при цьому за рамки правового поля.

Згідно з п.15 Перехідних положень кодексу встановлені обмеження щодо продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення до 01.01.2005 р., крім міни, передачі їх у спадок та вилучення для суспільних потреб. Вважаю за доцільне нагадати, що згідно з чинним цивільним законодавством, міна – це утода, за якою проводиться обмін одного майна на інше, і кожний, хто бере участь у міні, вважається продавцем того майна, яке він дає в обмін, і покупцем майна, яке він одержує. Правові обмеження щодо ринкового обігу земель встановлені також в п.13 та п.14 Перехідних положень.

Як найвище досягнення української правової думки, практично всі засоби масової інформації вдавали встановлені обмеження. Вважаю таку позицію абсурдною з двох причин: по-перше, якщо ми декларуємо, що будуємо демократичне суспільство на засадах ринкової економіки, не бачу підстав для вихваляння з приводу обмеження вільногого ринку; по-друге, і це значно серйозніше, чи вправі ми взагалі, встановлюючи такий серйозний (і попри всі незгоди, вважаю необхідний) мораторій, приурочувати його до відповідної дати? Адже, наскільки я розумію, мораторій встановлено через відсутність відповідної нормативної бази щодо правових механізмів регулювання ринкового обігу земель. Отже, якщо такі правові механізми будуть розроблені (гіпотетично) через рік, то я не бачу ніяких розумних підстав штучно стримувати до встановленої дати розвиток ринку земель. Але, якщо протягом встановленого терміну мораторію (і це швидше реально, ніж гіпотетично) нормативна база не буде створена – нам ніхто не надавав права стверджувати, що, не зважаючи ні на що, ми залучимо землі до ринкового обігу тільки тому, що на календарі з'явилася відповідна дата.

Звіряти крок необхідно не за відповідною датою (хоча я і не ігнорую її зовсім), а за настанням (чи ні) реальних юридичних фактів.

Оскільки термін мораторію значний, а проблема ринкового обігу є багаторічною, можливо є доцільність зовсім не звертати уваги на дати, а згідно з нормативним врегулюванням окремих аспектів, запроваджувати їх на практиці. Такий порядок дозволить провести апробацію окремих елементів цілісного ринкового механізму частинами, до того ж “розтягнутими” у часі (значно простіше оперативно вносити необхідні зміни і доповнення) і, хоча й поступово, але висвітлю просуватися на шляху до ринкової економіки.

Про юридичний захист права власності на землі. Згідно з Основним законом, “право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об’єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності,... та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості”. На жаль, приведеною тут нормою Конституції не пронизаний зміст статей гл. 22 Земельного кодексу, нормами якої встановлені підстави і визначений порядок припинення права власності на земельні ділянки. Щодо норми ч.2 ст.147 кодексу, її необхідно було б застосовувати до більшості статей гл.22, якщо викласти у редакції “...за умови попереднього і повного...”, проте у ст.147, де вона і поміцна, її потрібно викласти у редакції “...за умови наступного повного...”. (До слова, зміст статті 147 в цілому і її назва абсолютно не кореспондують). Analogічно ч.2 ст.153 потребує викладу в редакції “...власників земельної ділянки попередньо відшкодовується її вартість”.

Не бачу потреби наводити ч.1 ст.155 у Земельному кодексі, оскільки викладена тут норма з предметом загального прокурорського нагляду, згідно з законом України “Про прокуратуру”, а от щодо ч.2 цієї ж статті, зміст її необхідно було б розкрити детальніше, передбачивши відшкодування не просто збитків, але й не одержаний дохід та заподіяну моральну шкоду. Не зайве було б визначити і за чий рахунок планується проводити відшкодування.

Як бачимо, і питаннями захисту прав на землі Земельний кодекс особливо не переобтяжений. Практично не врегульованим залишено вирішення питання матеріального відшкодування власнику в разі встановлення цілої низки передбачених кодексом обмежень щодо використання земельних ділянок.

В ст. 98 наведена дефініція права земельного сервітуту як платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою. Якщо чужою – то все-таки повинно бути платне, якщо нічийною – то може бути і безоплатне.

Висновок сумний. Проведений далеко не детальний аналіз Земельного кодексу і то лише в частині нормативного регулювання земельних відносин з метою забезпечення прав на землі, відкриває перед нами аж надто великий перелік недосконалостей, і це тоді, коли закон ще навіть не набрав чинності (не встиг “постаріти”).

Такий стан речей звичайно ж не тішить і, однозначно, не сприяє прискоренню темпів проведення земельної реформи та доведення її до логічного завершення. Якось в одному із публічних виступів прозвучала фраза “Нам потрібно створити багато і гарних законів”. Покищо, на жаль, сяк-так справляємося з виконанням лише першої частини.