



І. О. Костяшкін\*

## ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІНУ ФОРМ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Питання власності на землю є пріоритетним на шляху ринкових перетворень, що відбуваються в Україні з початку 90-х років. Адже завданням реформування земельних відносин, як визначено в Постанові Верховної Ради України “Про земельну реформу”<sup>1</sup>, є перерозподіл земель, який передбачав появу нового власника — господаря на землі. Визначення оптимальних шляхів роздержавлення та передачі земель у власність як громадянам України так і господарюючим суб’єктам стало предметом низки наукових дискусій та монографічних досліджень. Зокрема, значний вклад у питання становлення відносин власності землю в Україні внесли праці В. І. Андрейцева, В. В. Носіка, П. Ф. Куличича, В. І. Семчика, Н. І. Титової, М. В. Шульги та інших. Однак актуальність цих питань у світлі становлення нового земельного законодавства лише зростає.

На превеликий жаль із прийняттям Земельного кодексу України<sup>2</sup> 2001 року (далі — ЗК України) не вирішеними залишилися окремі питання власності на землю, що мали місце у попередній період, зокрема, колективної власності. Не до кінця послідовним виявився законодавець і у питаннях розмежування державної та комунальної власності на землю. Питання щодо змін форм власності на землю є актуальними та потребують свого остаточного вирішення і на сучасному етапі земельної законотворчості. Запропоноване дослідження має на меті аналіз означених проблем та пропозиції щодо можливого вдосконалення земельного законодавства.

Непослідовність у вирішенні основного питання земельної реформи щодо форм власності на землю характеризує земельне законодавство з самого початку його формування. Так, Земельний кодекс УРСР<sup>3</sup> від 18 грудня 1990 р. визначив одного суб’єкта власності на землю — державу в особі рад, які розпоряджаються землею і в межах своєї компетенції надають земельні ділянки у користування (постійне або тимчасове), а також в успадковане довічне володіння громадян.

Принципові зміни щодо форм власності на землю відбулися з прийняттям Закону України “Про форми власності на землю”<sup>4</sup>, у якому було встановлено, що поряд з державною власністю на землю впроваджуються колективна і приватна власність. Цей Закон зумовив концептуальні зміни у змісті Земельного кодексу, що було реалізовано у другій його редакції (1992 р.). Нові форми власності розширили коло суб’єктів права власності на землю, якими стали фізичні та юридичні особи. Проте на цьому пошук нових форм власності на землю не припинився. У 1995 р. у Конституційному договорі між Верховною Радою та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (ст. 5)<sup>5</sup> були визначені такі форми власності: загальнодержавна, комунальна, колективна та приватна.

З часу прийняття Закону “Про форми власності на землю”<sup>6</sup> земельне законодавство формувалося, ґрунтуючись на існуванні у державі трьох форм власності на землю — державної; колективної та приватної. Однак це законодавство критикувалось за обережність у визначенні

© Костяшкін І. О., 2006

\* доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

<sup>1</sup> ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

<sup>2</sup> ОВУ. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.

<sup>3</sup> ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 99.

<sup>4</sup> ВВР. — 1992. — № 18. — Ст. 225.

<sup>5</sup> Урядовий кур’єр. — 1995. — № 86. — 10 червня.

<sup>6</sup> ВВР. — 1992. — № 18. — Ст. 225.



кардинального питання — відносин власності. Обережність, на думку критиків, виявилася у збереженні законодавством України права колективної власності на землю як самостійної форми. Критичні зауваження аргументувалися тим, що законодавство України не гармоніє із законодавчими системами держав Європейського Союзу, у яких колективна форма власності вважається складовою частиною приватної форми власності<sup>7</sup>.

Можливо, зазначені підходи вплинули на концептуальні положення Конституції, у яких, на відміну від попередніх законодавчих норм, не згадується про колективну форму власності, самі ж форми власності не визначені у окремій статті Основного Закону України, як це мало місце у попередній Конституції 1978 р. Лише із змісту конституційних норм можна дійти висновку, що у державі існують приватна, державна та комунальна форми власності, у тому числі, на землю.

Дещо чіткіше питання щодо власності на землю визначено у Земельному кодексі, який розмежовує землі державної та комунальної власності з врахуванням меж населеного пункту та виділяє землі приватної власності суб'єктом якої виступають як фізичні так і юридичні особи. До суб'єктів державної власності на землю віднесено органи державної виконавчої влади на рівні місцевих державних адміністрацій та Кабінету Міністрів України, які наділені повноваженнями щодо розпорядження землями за межами населених пунктів.

Натомість згідно з Законом України "Про розмежування земель державної та комунальної власності"<sup>8</sup>, право комунальної власності на землю, після розмежування земель в межах населених пунктів має бути посвідчено державним актом. Саме ж розмежування передбачає здійснення цілого ряду землепорядних робіт із підготовкою відповідної технічної документації за рахунок місцевих бюджетів. За таких умов до проведення розмежування земель та видачі державних актів комунальної власності всі землі в межах населених пунктів та поза їх межами, крім земельних ділянок приватної власності формально юридично перебувають у державній власності. Хоча б і розпорядження землями в межах населених пунктів віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування.

Встановивши право комунальної власності на землю та визнавши його суб'єктом територіальні громади, новий ЗК України фактично не згадує право колективної власності.

При цьому не слід забувати, що реально і формально юридично право колективної власності на землі та земельні ділянки визнано за значною кількістю суб'єктів, що посвідчено відповідними державними актами. Проте долю їх подальшої реалізації ЗК України не встановлено. А це дає підставу зробити висновок, що на сьогодні суб'єктивні можливості осіб, яким земельні ділянки юридично належать на праві колективної власності, через зазначені законодавчі маніпуляції не мають належного законодавчого гарантування. І це тоді, коли їх суб'єктивне право на зазначені земельні ділянки посвідчено юридичним титулом і зафіксовано в правовстановлюючих документах — Державних актах на право колективної власності на землю<sup>9</sup>.

Законодавець визначив широкі повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) — розподілу земель колективної власності. Так, сільські, селищні, міські ради та районні державні адміністрації розглядають заяви власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм у натурі (на місцевості) земельних ділянок і видачі документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку; приймають рішення щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості); розглядають та погоджують проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

<sup>7</sup> Будзилович І., Юрченко А. Конституція України і деякі проблеми земельного законодавства // Право України. — 1997. — № 11. — С. 22.

<sup>8</sup> Голос України. — 2004. — 14 липня. — № 128.

<sup>9</sup> Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — К.: Знання, 2005. — С. 210.



організують проведення розподілу земельних ділянок між особами, які мають право на виділення їм земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості); приймають рішення про видачу документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, власникам земельних часток (паїв). Досить дискусійними є такі повноваження з урахуванням важливого принципу, земельного законодавства який передбачає забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави.

Особливо гостро постає питання щодо вирішення долі земель колективної власності за умови розпаювання земель колишніх сільгоспдприємств. Адже значна їх кількість залишається не розподіленою. Згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”<sup>10</sup>, із площі земельних ділянок, що підлягають розподілу, виключаються деградовані, малопродуктивні, а також техногенно забруднені сільськогосподарські угіддя, що підлягають консервації; заболочені землі; інші землі, які недоцільно використовувати для сільськогосподарських потреб. При цьому законодавець не визначає долю таких земель. На практиці доцільними є декілька шляхів визначення правової приналежності таких земель.

По-перше, не розпайовані землі передаються органам місцевого самоврядування або державним адміністраціям у комунальну або відповідно державну власність за клопотанням відповідних сільгоспдприємств, що реорганізуються. Згідно зі ст. 142 Земельного кодексу України, припинення права власності на земельну ділянку у випадку добровільної відмови власника землі на користь держави або територіальної громади здійснюється за його заявою до відповідного органу. Більше того, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у випадку згоди на одержання права власності на земельну ділянку укладають угоду про передачу права власності на земельну ділянку.

Однак, така передача не є обов'язковою згідно з положеннями Закону України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”, а відтак може і не відбуватись на практиці. Більше того, вказуючи на вичерпний перелік підстав припинення права власності на землю в ст. 140 ЗК України, не виділяє припинення діяльності підприємств, установ чи організацій. Не зазначалась така підстава і у Земельному кодексі 1990 року. Отже, без дотримання процедури добровільної відмови (передачі) від земельної ділянки сам факт припинення діяльності колективного господарства формально не є безумовною підставою переходу власності на таку ділянку до органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 13 Закону України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”, нерозподілені (невитребувані) земельні ділянки за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради чи районної державної адміністрації можуть передаватися в оренду для використання за цільовим призначенням на строк до моменту отримання їх власниками державних актів на право власності на земельну ділянку, про що зазначається у договорі оренди земельної ділянки, а власники земельних часток (паїв) чи їх спадкоємці, які не взяли участь у розподілі земельних ділянок, повідомляються про результати проведеного розподілу земельних ділянок у письмовій формі, у випадку якщо відоме їх місцезнаходження. Як видно із наведеної норми законодавець подбав лише про земельні ділянки виділені внаслідок розпаювання, однак ще не витребувані особами, яким вони передаються у власність згідно з проведеним розподілом. Разом із тим не зовсім коректним є наділення повноваженням розпорядження не розподіленими землями суб'єкта, який не є власником чи користувачем земельної ділянки і фактично не наділявся відповідними повноваженнями від імені власника.

<sup>10</sup> ОВУ. — 2003. — № 26. — Ст. 1252.



Щодо переходу земельних ділянок, які не підлягали розподілу, у державну чи комунальну власність без дотримання процедури добровільної відмови власників та за умови відсутності серед підстав припинення права власності визначених у ст. 140 ЗК України — ліквідації юридичної особи, видається сумнівною можливість його обґрунтування в межах чинного законодавства. Адже згідно з ч. 5 ст. 33 Закону України “Про колективне сільськогосподарське підприємство”<sup>11</sup>, майно, що залишилося після задоволення претензій кредиторів, розподіляється між членами підприємства.

По-друге, при реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств утворюються підприємства, в статуті яких можуть закладатись положення про правонаступництво, що, в свою чергу, зумовлює їх права на землі, передані у колективну власність і не розпайовані. Так, згідно з ст. 19 Закону України “Про господарські товариства”<sup>12</sup>, при реорганізації товариства вся сукупність прав та обов’язків товариства переходить до його правонаступників. Згідно із ч. 6 ст. 31 Закону України “Про колективне сільськогосподарське підприємство”<sup>13</sup>, при перетворенні одного підприємства в інше до підприємства, яке щойно виникло, переходять усі майнові права і обов’язки колишнього підприємства.

Разом із тим законодавець не регламентує порядку набуття та юридичного оформлення права власності на такі землі за правонаступниками. Зокрема, не врегульовано залишається процедура оформлення права власності за правонаступником, адже мова йде про перехід від колективної власності до приватної власності юридичної особи правонаступника. Якщо все ж таки припустити правонаступництво, то яке рішення чи інший юридичний факт має слугувати підставою зміни форм власності і рішення якого органу має бути відображено у державному акті про право власності правонаступника на земельну ділянку? Відсутність достатнього регулювання можливості такого переходу права власності зумовлює в окремих випадках прийняття судових рішень про визнання права власності на землю за правонаступниками відповідних реорганізованих сільськогосподарських підприємств.

По-третє, як уже зазначалось згідно із Законом України “Про колективне сільськогосподарське підприємство”, майно, що залишилося після задоволення претензій кредиторів, розподіляється між членами підприємства. Закон України “Про господарські товариства”<sup>14</sup> передбачає розподіл коштів, що залишились після продажу майна товариства. Оскільки законодавець наклав заборону на продаж земель сільськогосподарського призначення можливим є хіба що розподіл майна тобто земель. З іншого боку, такі землі згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)” не підлягають розподілу.

ЗК України запроваджено право спільної часткової та спільної сумісної власності на земельні ділянки (ст. ст. 86-89). На думку В. І. Андрейцева логічно вважати поширення її на суб’єктів колишньої колективної власності, легалізованої земельним законодавством. Щодо офіційного вирішення цього питання, на думку вченого, потрібно якнайшвидше тлумачення та рішення Конституційного Суду України про поширення норм ст. ст. 86-89 ЗК України на зазначені вище земельні правовідносини, тобто застосування принципу аналогії Закону або прийняття спеціального роз’яснення законодавчим органом, враховуючи, що на сьогодні існує порушення суб’єктивних земельних прав колективної власності на землю, створене із прийняттям нового ЗК України<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> ВВР. — 1992. — № 20. — Ст. 272.

<sup>12</sup> ВВР. — 1991. — № 49. — Ст. 682.

<sup>13</sup> ВВР. — 1992. — № 20. — Ст. 272.

<sup>14</sup> ВВР. — 1991. — № 49. — Ст. 682.

<sup>15</sup> Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — К.: Знання, 2005. — С. 210.



Однак, із змісту ст. ст. 87, 89 ЗК України, які вказують на підстави виникнення права спільної власності, не йдеться про трансформацію колективної власності. Крім того, поширення відповідних правових конструкцій на право колективної власності передбачатиме перехід від власності юридичної особи хоча б і колективної до спільної власності фізичних осіб, що потребує визначення юридичної підстави, порядку такого переходу, виготовлення нового державного акту (із зазначенням відповідної підстави). Запропоноване в свою чергу зумовлює не просте поширення відповідних правових норм, а вимагає відповідних законодавчих змін, які б врегулювали реальний механізм переходу від колективної до спільної власності на землю.

Прогалина в законодавстві, за якої наявне суб'єктивне право колективної власності на земельні ділянки не має нормативно-правового забезпечення і реального правового гарантування, створює юридичні перешкоди на шляху його реалізації в практичному житті та потребує невідкладного правового урегулювання, оскільки суперечить імперативному конституційному принципу про те, що право власності на землю гарантується (ст. 14).

За шістнадцять років, протягом яких народжувалося нове земельне законодавство і здійснювалася земельна реформа, найбільша увага приділялася трансформації форм власності на землю, внаслідок чого ці форми змінювалися чотири рази. За таких умов видається неприпустимим відсторонення законодавця від правового врегулювання вже наявних форм власності на землю при запровадженні нових правових конструкцій.

Питання колективної власності на землю має бути вирішено на рівні Земельного кодексу України, Закону України "Про форми власності на землю", Закону України "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)" шляхом встановлення порядку переходу земель колективної власності, що не підлягають розпаюванню у спільну сумісну власність громадян список яких додавався до державного акту про право колективної власності на землю чи до держави або територіальних громад (за умови ліквідації сільськогосподарського підприємства). Останні за наявності такого правового регулювання, цілком обґрунтовано знову надаватимуть (розподілятимуть) відповідні ділянки у власність чи користування тим же громадянам, наприклад, для обслуговування якихось господарських споруд одержаних ними в результаті виділення майнових паїв або ж використовуватимуть для інших потреб.

У випадку ж реорганізації суб'єктів колективної власності на землю можливо виправданим було б закріпити порядок переходу права колективної власності до права приватної власності правонаступників принаймні щодо земель, які не підлягають розподілу. Однак, законодавче закріплення їх переходу у державну, колективну чи спільну власність також видається цілком можливим і в такому випадку, оскільки в результаті реорганізації підприємства колективної форми власності фактично переходять до приватної форми власності.

При цьому головне завдання полягає саме у закріпленні відповідного порядку оскільки невизначеність у регулюванні чи не основного — земельного питання, є вкрай неприпустимим для великої аграрної держави якою є Україна.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 3 від 2 листопада 2006 року)*

