



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

І. О. Костяшкін*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Становлення відносин власності на землю набуло особливого значення в умовах ринкових перетворень, визначальною складовою яких виступила земельна реформа в Україні. Взявши курс на формування ринку землі, законодавець не лише не обминув земельних питань, а навпаки приділив їм особливу увагу, запропонувавши з часу проголошення земельної реформи три кодифікованих нормативних акти.

Звісно, проблемою такої кодифікації стала “робота на випередження”, яка фактично зумовлювала необхідність прийняття цілої низки законодавчих актів у розвиток кодифікованих положень, що видається не зовсім доречним хоча б з огляду на систематизуючий, за визначенням, характер кодифікованого акту. Певна поспішність, яка хоч і обумовлена необхідністю регулювання відносин власності на землю, зумовила, на наш погляд, певні недоліки та прогалини відповідного правового забезпечення.

Сьогодні в літературі значна увага приділена питанням набуття та розпорядження землею як об’єктом права власності. Реформаційні процеси в земельній сфері стали предметом наукових досліджень, зокрема в працях В. І. Андрейцева, О. І. Заєць, В. В. Носіка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги і отримали відповідне законодавче регулювання. Натомість, регулювання припинення земельних прав, а особливо права власності на землю, на наш погляд, не в повній мірі відповідає вимогам сьогодення. Відповідні питання потребують особливої уваги та наукового обґрунтування, оскільки виступають важливим елементом забезпечення гарантованого Конституцією України права приватної власності на землю. Поява значної кількості землевласників зумовлює необхідність встановлення чітких підстав та процедур, які б визначали можливість припинення відповідних прав, а відтак і перехід цих прав до інших суб’єктів. Лише наявність не двозначних підходів та повнота їх законодавчого встановлення може гарантувати недоторканість права власності на землю.

Аналіз норм Земельного кодексу України (далі — ЗК України)¹ дає підстави стверджувати про наявність ряду положень, які, на наш погляд, потребують

© Костяшкін І. О., 2007

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

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.



уточнення, з іншого боку можна спостерігати явне нехтування законодавцем обставинами, які очевидно мали би бути відображені серед підстав припинення права власності на земельні ділянки.

ЗК України пропонує перелік підстав припинення права власності на землю в ст. 140, виділяючи серед них смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця. Підстави, яка б не передбачала наявності такої ознаки як “відсутність спадкоємця”, ЗК України не містить. Однак цілком очевидною є підстава припинення права власності з моменту смерті особи незалежно від наявності чи відсутності в неї спадкоємців. Так, ст. 25 Цивільного кодексу України передбачає момент припинення правоздатності особи (здатності мати будь-які права взагалі), яким є смерть особи незалежно від наявності чи відсутності в неї спадкоємців². Відповідно ст.ст. 125, 126 ЗК України право власності в особи виникає з моменту одержання та реєстрації державного акта про право власності, форма якого затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 р. № 449³. Ця форма передбачає визначення конкретного суб’єкта власності із зазначенням прізвища, ім’я, по батькові. Серед підстав виникнення права приватної власності на землю, визначених в ст. 81 ЗК України, є спадкування. При цьому спадкоємець стає новим власником земельної ділянки після виготовлення на своє ім’я нового державного акта. Останнє в свою чергу є можливим лише за умови припинення права власності попереднім суб’єктом цього права.

Отже, смерть особи незалежно від наявності спадкоємця є такою ж безперечною підставою припинення власності як, скажімо, відчуження земельної ділянки за рішенням власника. Відсутність її законодавчого закріплення вимагає негайного внесення відповідних уточнень до ЗК України.

Закон України “Про оренду землі” в ст. 31 чітко вказує на таку підставу припинення договору оренди землі як смерть фізичної особи — орендаря, що безумовно передбачає і припинення відповідною особою права користування вказаною ділянкою⁴. Така підстава також має знайти своє відображення і в ст. 141 ЗК України серед підстав припинення права користування земельною ділянкою, поширюючи свою дію як на орендні відносини, так і на відносини, пов’язані із постійним користуванням землею громадянами, які не переоформили відповідного права. Відсутність такої норми зумовлює в окремих випадках позови про визнання права постійного користування за спадкоємцями носіїв таких прав.

Проаналізована нами прогалина законодавчого регулювання хоч і є очевидною, однак не створює значних проблем у правозастосовчій практиці. Натомість незрозумілим видається нехтування законодавцем припиненням діяльності юридичної особи як підставою припинення прав на землю.

Якщо смерть фізичної особи, хоч і з наведеними недоліками, знайшла своє відображення в ЗК України 2001 р. серед підстав припинення права власності на землю, то припинення діяльності чи ліквідація юридичної особи взагалі до таких підстав не віднесені.

Цивільний кодекс України в ст. 91 передбачає за юридичною особою здатність мати такі ж цивільні права та обов’язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа. При цьому законодавець чітко вказує на момент припинення такої правоздатності, яким є день внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення. Отже, зрозуміло, що припинення юридичної особи як наслідок матиме припинення її прав у тому числі прав на земельну ділянку.

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.

³ Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою: постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 р. № 449 // ОВУ. — 2002. — № 14. — Ст. 753.

⁴ Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. // ВВР. — 1998. — № 46-47. — Ст. 280.



ЗК України в редакції 1992 р. в ст. 27 вказує на таку підставу припинення права користування землею як припинення діяльності підприємства, установи, організації, селянського (фермерського) господарства⁵. ЗК України 2001 р., розглядаючи припинення діяльності підприємств, серед підстав припинення права користування земельною ділянкою обмежується лише державними та комунальними підприємствами, що на наш погляд є необґрунтованим⁶. Так, Закон України “Про оренду землі” в ст. 31 чітко вказує на таку підставу припинення договору оренди землі як ліквідація юридичної особи — орендаря. Очевидним є при цьому і припинення права користування земельною ділянкою, що здійснювалось на підставі відповідного договору незалежно від форми власності орендаря. Щоправда, в ст. 33 Закону законодавець вказує, що реорганізація юридичної особи — орендаря не є підставою для зміни умов або розірвання договору. Разом з тим зазначена норма передбачає лише збереження умов договору оренди щодо правонаступників і не може заперечити факт припинення прав на земельну ділянку відносно юридичної особи, яка припинила своє існування, про що зроблено запис у єдиному державному реєстрі.

Відсутність серед підстав припинення права користування земельною ділянкою породжує судові справи у випадках ліквідації юридичної особи, якій земельна ділянка була передана в постійне користування до 1 січня 2002 року. Якщо в процесі її ліквідації земельна ділянка добровільно не була передана у державну чи комунальну власність у встановленому порядку, визначення її юридичної приналежності стає хоч і очевидним, однак законодавчо не регламентованим.

Ще більшою мірою ці проблеми загострюються у правозастосовчій практиці відносно земельних ділянок, що перебували у власності ліквідованих підприємств. До прикладу, підприємство, що отримало земельну ділянку під будівництво, побудувавши приміщення, реорганізується, а правонаступник ліквідується. Новий власник (співвласники), який викупив приміщення, при ліквідації підприємства не може отримати у власність чи, принаймні, користування земельну ділянку, якщо її доля не була вирішена в період роботи підприємства чи, принаймні, його правонаступника шляхом укладення відповідних угод. Натомість відсутність припинення юридичної особи серед підстав припинення права власності на землю дає підстави органу місцевого самоврядування посилаючись на те, що право власності на ділянку зареєстровано за конкретним підприємством і для передачі його іншому суб'єкту попередній власник має добровільно відмовитись у встановленому порядку. З іншого боку, це підприємство вже ліквідоване виключене з єдиного реєстру і не може вчиняти будь-яких дій від власного імені. За таких умов новому власнику майна не залишається нічого іншого, як звертатись до суду за захистом своїх прав.

Вказана ситуація в тих чи інших проявах зустрічається на практиці і має бути вирішена шляхом доповнення ЗК України такою підставою припинення прав на землю (власності та користування) як припинення діяльності підприємств, установ, організацій або, принаймні, ліквідація юридичної особи.

Наступним недоліком чинного земельного законодавства є непослідовність у викладі загальних та примусових підстав для припинення прав на землю. З одного боку ЗК України містить виключний перелік підстав припинення права

⁵ Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 р. у редакції Закону України від 13.03.1992 р. // ВВР. — 1992. — № 25. — Ст. 354.

⁶ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.



власності та права користування землею, а з іншого, – узагальнений характер підстав примусового припинення прав на землю. Так, за твердженням А. П. Гетьмана, в ст. 140 ЗК України наводиться вичерпний перелік, а саме сім підстав припинення права власності на землю, “тобто інші юридичні факти, які не перераховані у зазначеній статті, не можуть розглядатись як підстава припинення права власності на земельну ділянку”⁷. До таких підстав законодавець зокрема відносить: а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку; б) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця; в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника; г) звернення на стягнення земельної ділянки на вимогу кредитора; ґ) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; д) конфіскація за рішенням суду; е) невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом. Як бачимо, законодавець не передбачає можливості припинення права власності в інших випадках, встановлених законодавством. Разом з тим ст. 143 ЗК України містить дещо інший склад підстав припинення прав на землю, включаючи і право власності, а саме: а) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; б) неусунення допущених порушень законодавства (забруднення земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, забруднення земель бактеріально-паразитичними і карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту, об’єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення встановленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також використання земель способами, які завдають шкоди здоров’ю населення) в терміни, встановлені вказівками спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів тощо. Зазначені підстави припинення прав на землю виділені в ст. 141 ЗК серед підстав припинення права землекористування. Цілком очевидно, що ст. 143 ЗК України є узагальненою нормою і містить підстави припинення і права власності, і права користування, в той час як ст. 140 ЗК України визначає лише підстави припинення права власності. Отже, зазначені статті співвідносяться між собою як загальна (ст. 143) та спеціальна (ст. 140). При цьому, як справедливо зазначає М. В. Шульга, згідно з правилами тлумачення та застосування правових норм, якщо закон містить з одного й того самого питання дві норми (статті), з яких одна є загальною, а друга – спеціальною, то застосовується спеціальна норма (стаття). Таким чином, на думку вченого, право приватної власності на землю може бути припинене лише з підстав, передбачених у ст. 140 ЗК України⁸.

Разом з тим ст. 143 ЗК України вказує на судовий порядок припинення прав на землю. Натомість ст. 144 ЗК України, яка деталізує порядок припинення права користування земельними ділянками, що використовуються з порушенням земельного законодавства, тобто порядок примусового припинення права користування землею, передбачає прийняття рішенням органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування щодо припинення права на землю за наслідками перевірки державного інспектора з використання та охорони земель. І лише відповідне рішення може бути предметом оскарження в суді. За таких обставин виникає питання щодо припинення яких прав на землю ст. 143 ЗК

⁷ Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін Юре, 2004. — С. 450.

⁸ Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 88.



Україні передбачено судовий розгляд в разі використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням екологічних вимог?

На думку А. П. Гетьмана, у ст. 143 ЗК України передбачені підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку, яке здійснюється безвідносно до того, перебуває земельна ділянка на праві власності чи на праві користування⁹. Хоча цілком очевидно, що конфіскація, викуп, примусове звернення стягнення на земельну ділянку та невідчуження земельної ділянки іноземними особами є підставами припинення лише права власності на землю. Натомість віднесення до підстав припинення права власності на землю — використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням екологічних норм видається доволі дискусійним.

Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. При цьому право власності реалізується громадянами, юридичними особами та державою, як зазначено в Конституції, виключно відповідно до закону. Отже цілком виправданим в контексті конституційних положень є віднесення до підстав припинення права власності на землю таких суттєвих порушень законодавства, які визначені в ст. 143 ЗК України, тобто використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням норм щодо охорони земель. Однак необхідним є виділення та закріплення відповідних підстав у ст. 140 ЗК України, яка безпосередньо визначає підстави припинення права власності на землю.

Непослідовність законодавця можна спостерігати і при регулюванні такої підстави припинення права власності на землю, як викуп земельної ділянки для суспільних потреб. В ст. 143 ЗК України дана підстава виділяється в контексті примусового припинення права власності, яке до того ж відбувається в судовому порядку. З іншого боку ст. 146 ЗК України, яка встановлює порядок викупу земельних ділянок для суспільних потреб, передбачає, що такий викуп здійснюється за згодою її власника на підставі рішення органу державної влади та органу місцевого самоврядування. Вищий господарський суд України у роз'ясненні від 27 червня 2001 року (із змінами та доповненнями) “Про деякі питання практики вирішення спорів, пов’язаних із захистом права власності на землю і землекористування” вказує, що згода власника земельної ділянки на її викуп повинна надаватись у письмовій формі. Якщо відповідним органом прийнято рішення без згоди власника земельної ділянки, останній має право звернутися до суду із заявою про визнання такого рішення недійсним¹⁰. За твердженням А. П. Гетьмана, якщо власник не дає згоду на її викуп, питання вирішується у судовому порядку¹¹. Однак відповідна норма відсутня в ст. 146 ЗК України, невизначеним залишається і можливий зміст судового рішення щодо примусового викупу земельної ділянки. Натомість вирішення питання у судовому порядку законодавець передбачає лише у випадку, якщо власник земельної ділянки не згоден з викупною вартістю. Недоліком відповідного регулювання є і відсутність конкретизації сторони, що звертається до суду. Адже при неузгодженості ціни позов може пред’явити кожна із сторін. Видається необхідним внесення доповнень до ЗК України щодо конкретизації положень примусового порядку викупу земельної ділянки для суспільних потреб, оскільки положення ст. 146 ЗК України фактично визначають можливість такого викупу лише за погодженням сторін.

⁹ Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін Юре, 2004. — С. 456.

¹⁰ Вісник господарського судочинства. — 2001. — №3. — С. 80.

¹¹ Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004.



Проведений аналіз законодавчого регулювання підстав припинення прав на землю дозволяє виділити певні напрямки вдосконалення чинного земельного законодавства з врахуванням положень суміжних галузей та з метою узгодження норм земельного кодексу.

По-перше, необхідним є виділення та нормативне забезпечення в контексті підстав припинення прав на землю — смерть фізичної особи та припинення діяльності підприємств, установ, організацій. Вказані підстави обумовлені вимогами правозастосовчої практики та нормами цивільного та господарського законодавства, що визначають момент припинення правоздатності фізичних та юридичних осіб.

По-друге, з врахуванням конституційних положень про гарантування права власності на землю важливим є чітке та однозначне регулювання підстав припинення права власності на землю, що передбачає необхідність визначення повного переліку таких підстав в межах однієї норми ЗК України. Натомість положення інших законодавчих актів, як і положення самого ЗК України мають відповідати зазначеній нормі.

По-третє, враховуючи важливе значення землі як основного національного багатства, що забезпечує приватні та публічні інтереси і перебуває під особливою охороною держави, цілком обґрунтованим видається доповнення положень ст. 140 ЗК України такими підставами припинення права власності на землю як використання земель не за цільовим призначенням або з порушенням норм щодо охорони земель.

По-четверте, необхідним є розмежування та належне законодавче забезпечення викупу земельної ділянки для суспільних потреб як добровільної та (або) примусової підстави припинення права власності на землю.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 8 від 1 березня 2007 року)*

