

УДК 349.41

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2023-2-4

ПРАВО ПОСТІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЇХ ВИРІШЕННЯ

Заплітна Ірина Анатоліївна,

адвокат, кандидат юридичних наук,

викладач юридичних дисциплін

Галицького фахового коледжу імені В'ячеслава Чорновола

ORCID ID: 0000-0002-6360-7147

Худоб'як Діана Ярославівна,

здобувачка вищої освіти

III курсу спеціальності «Право»

Галицького фахового коледжу імені В'ячеслава Чорновола

ORCID ID: 0009-0001-9468-0304

У статті досліджено проблематичні аспекти права постійного землекористування та пошуку шляхів вирішення дилем, з якими стикаються як науковці, так і практики в галузі земельного права, а також пересічні громадяни, що причетні до даного правового явища.

Проаналізовано, що з ухваленням нового Земельного кодексу на території України нормативно-правові положення щодо постійного користування земельними ділянками кардинально змінилися. Дотепер між науковцями у сфері юриспруденції тривають дискусії щодо визначення переліку суб'єктів, які мають право на постійне землекористування, незважаючи на закріплені положення у статті 92 Земельного кодексу України. Це зумовлено тим, що фізичні та юридичні особи, які не ввійшли до оновленого списку у зв'язку зі зміною законодавчих норм, усе ще зберегли своє право постійного користування земельною ділянкою, що було надано їм раніше. Детальний розгляд права постійного користування земельною ділянкою вказує на недосконалість і неповноту законодавчих норм щодо його правового регулювання, що, у свою чергу, породжує колізійні ситуації.

Зроблено висновок про те, що інститут постійного користування земельними ділянками втрачає свою актуальність і залишається пострадянською спадщиною, адже він був запроваджений комуністичною владою через відсутність ринкових земельних відносин і наявність великої кількості земельних ділянок у розпорядженні більшовицького режиму, за якими потрібно було доглядати. У зв'язку із цим даний правовий інститут потребує реформування, а саме: наближення поняття постійного користування до стандартів Європейського Союзу, зміни правових норм і нормативних актів, що стосуються регулювання питань даного виду права користування, усунення законодавчих прогалин щодо правового регулювання постійного користування, визначення чіткого переліку законодавчих норм, які б регулювали питання надання такого права, його припинення, переоформлення та спадкування, утворення земельних правовідносин.

Ключові слова: землекористування, постійне землекористування, земельна ділянка, законодавство, правове регулювання, недосконалість.

Zaplitna Iryna, Khudobiak Diana. The right of permanent land use: problem aspects of legal regulation and their solutions

This article examines the problematic aspects of the law of permanent land use and the search for ways to solve dilemmas faced by both scientists and practitioners in the field of land law, as well as ordinary citizens related to this legal phenomenon.

It has been analyzed that with the adoption of the new Land Code on the territory of Ukraine, the regulatory and legal provisions regarding the permanent use of land plots have changed radically. Until now, there are a number of discussions among scholars in the field of jurisprudence regarding the definition of the list of entities that have the right to permanent land use, regardless of the provisions established in Art. 92 of the Land Code of Ukraine. This is due to the fact that individuals and legal entities that were not included in the updated list due to the change in legislative norms still retained their right to permanent use of the land plot, which was granted to them earlier. A detailed examination of the right to permanent use of a land plot indicates the imperfection and incompleteness of legislative norms regarding its legal regulation, which in turn creates conflicting situations.

It was concluded that the institution of permanent land use is losing its relevance and remains a post-Soviet legacy, because, first of all, it was introduced by the communist authorities due to the lack of market land relations and the

presence of a large number of land plots at the disposal of the Bolshevik regime, which needed to be taken care of. In this regard, this legal institution needs to be reformed, namely: bringing the concept of permanent use closer to EU standards, changing legal norms and regulatory acts related to the regulation of this type of right of use, eliminating legislative gaps regarding the legal regulation of permanent use, defining a clear list of legislative norms that would regulate the granting of such a right, its termination, re-registration and inheritance, formation of land legal relations.

Key words: *land use, permanent land use, land plot, legislation, legal regulation, imperfection.*

Феномен постійного користування земельною ділянкою не є новим для земельного законодавства України: дефініцію та правове регулювання такого виду землекористування зазначено ще в Земельному кодексі Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) від 8 липня 1970 р. та наступній редакції Закону – Земельному кодексі (далі – ЗК) УРСР від 18 грудня 1990 р. У першій редакції кодифікованого нормативно-правового акта були детально описані суб'єкти права постійного користування, його суть, регламентовано порядок надання земель у користування, а також визначено права й обов'язки землекористувачів. Так, у ст. 13 Кодексу надано перелік суб'єктів землекористування, як-от:

- колгоспи, радгоспи, інші сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації й установи;
- промислові, транспортні, інші несільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації й установи;
- громадяни СРСР [1].

У ст. 15 регламентовано два види землекористування: постійне та тимчасове. Поняття постійного землекористування також було закріплено в положеннях, інша його назва – «безстрокове». Таким визначалося землекористування без заздальгідь установленого строку. У ЗК УРСР від 18 грудня 1990 р. законотворчі жодним чином не змінювали приписи кодифікованого акта щодо визначення права постійного користування земельними ділянками, а отже, дефініція залишилася незмінною.

Проте суб'єктний склад права землекористування був значно розширений – даному явищу посприяла ліквідація колгоспів і радгоспів, що становили основну частину суб'єктів, які користувалися правом постійного землекористування. Натомість прийшли такі форми юридичних осіб, як підприємства, установи й організації. У ст. 7 ЗК УРСР виділені такі суб'єкти, які могли претендувати на отримання документа, що посвідчував би право безстрокового користування земельною ділянкою:

- громадяни України: для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства;
- сільськогосподарські підприємства й організації;
- громадські об'єднання;
- релігійні організації;
- промислові, транспортні й інші несільськогосподарські підприємства, установи й організації;
- організації, зазначені у ст. 70 Кодексу для потреб оборони;
- спеціалізовані підприємства: для ведення лісового господарства;
- житлові, житлово-будівельні, гаражно-будівельні та дачно-будівельні кооперативи;
- спільні підприємства, міжнародні об'єднання й організації з участю українських, іноземних юридичних і фізичних осіб, підприємства, що цілковито належать іноземним інвесторам [2].

Модерне поняття права постійного користування земельною ділянкою знаходить своє місце у ст. 92 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України). Так, право постійного землекористування – це право володіння та користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку [3].

Суб'єктами права постійного землекористування згідно із ч. 2 ст. 92 ЗК України є:

- а) органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, що належать до державної та комунальної власності;
- б) громадські організації осіб з інвалідністю України, їх підприємства (об'єднання), установи й організації;
- в) релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва й обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності;
- г) господарське товариство, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»;
- г) заклади освіти незалежно від форми власності;

д) співвласники багатоквартирного будинку для обслуговування такого будинку та забезпечення задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників) і наймачів (орендарів) квартир і нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку;

е) оператор газотранспортної системи, оператор газосховища й оператор системи передачі;

є) господарські товариства в оборонно-промисловому комплексі, визначені ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» [3].

Науковці визначають, що основною проблемою правового регулювання постійного землекористування є зміна земельного законодавства та суб'єктного складу, що значно відрізняється від положень радянського законодавства.

Деякі науковці, серед яких А. Мірошніченко, О. Мельниченко, М. Мельниченко, вважають, що інститут постійного користування земельними ділянками не тільки визначається особливими процесами правового регулювання, утворюючи низку колізійних питань щодо діяльності держави та територіальних громад, але і втрачає свою актуальність порівняно з вимогами, наданими Європейським Союзом (далі – ЄС) для реформування законодавчих норм, що відповідатимуть стандартам альянсу [4].

Існування права постійного користування з обмеженням суб'єктного складу в українському земельному законодавстві прямо суперечить обов'язкам України щодо адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Юридична практика ЄС та його законодавча база вказують на те, що право постійного землекористування розглядається лише як державна допомога, у разі виправданої мети та в обмежених випадках. Дані положення регламентуються законодавством ЄС про конкуренцію, а саме ст. 86.1 Угоди про заснування Європейського Союзу.

На відміну від ЄС, в Україні надання права постійного користування земельними ділянками для подальшої державної реєстрації та повного законодавчого закріплення не пов'язано з обмеженими випадками або з виправданням поставленої суб'єктом мети. Воно пов'язано лише суто з організаційною формою суб'єкта, що зацікавлений у реалізації свого права постійного користування [5].

Значне звуження суб'єктного складу осіб, що можуть користуватися земельною ділянкою на праві постійного землекористування, утворило низку проблематичних аспектів, що потребують від держави організаційних і законодавчих рішень, які могли б посприяти вирішенню правових колізій, що є наслідком недосконалої системи земельного законодавства.

Права осіб, що були вилучені з переліку згідно зі змінами, внесеними у ст. 92 ЗК України, щодо спадкування наданої в користування земельної ділянки, є досить неврегульованими та залишаються не досить захищеними порівняно із правами інших постійних землекористувачів.

Гостро постає питання спадкування величезних угідь і земельних ділянок, що належать селянським (фермерським) господарствам чи громадянам, що ведуть особисте селянське господарство на праві постійного землекористування, а також припинення чи перехід такого права. Воно підтверджується державним актом, виданим відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, адже надання земельних ділянок у постійне користування із земель державної чи комунальної власності не передбачає укладення жодних договорів.

В. Дехтяренко у своїй праці «Як захистити своє право постійного користування земельною ділянкою» визначає, що одними з найбільш актуальних питань судової практики, які пов'язані напряму із правом постійного землекористування, варто вважати такі:

- спори щодо припинення права постійного користування особами, які згідно із чинною редакцією ст. 92 ЗК України не мають права на постійне користування;

- перехід права постійного користування до фермерських господарств після їх створення на підставі акта на постійне користування, виданого фізичній особі, зокрема й питання спадкування цього права;

- перехід права постійного користування в разі реорганізації, зміни організаційно-правової форми, правонаступництва юридичних осіб [6].

Натепер підставами для припинення права користування земельними ділянками, до категорії якого безпосередньо входить право постійного землекористування, варто вважати вичерпний перелік, наданий законодавцем у ст. 141 ЗК України.

Додаткові підстави для добровільного припинення права постійного користування шляхом відмови визначено у ст. 142 ЗК України: положення правової норми визначають процедуру волевиявлення у вигляді добровільної відмови на користь держави чи територіальних органів. Варто зазначити,

що ця процедура можлива лише з поданням власником чи користувачем відповідної заяви до територіальних органів.

Згідно із приписами ст. 143 ЗК України, яка вважається загальною нормою, на відміну від спеціальних, що окремо визначають положення щодо припинення права власності (ст. 140 ЗК України) та права користування земельною ділянкою (ст. 141 ЗК України), примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється в разі:

а) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;
б) неусунення допущених порушень законодавства (забруднення земель радіоактивними та хімічними речовинами, відходами, стічними водами, забруднення земель бактеріально-паразитичними та карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження та 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) у строки, встановлені приписами органів, що здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель;

в) конфіскації земельної ділянки;

г) примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності;

г) примусового звернення стягнень на земельну ділянку за зобов'язаннями власника цієї земельної ділянки;

г¹) примусового звернення стягнень на право емфітевзису, суперфіцію за зобов'язаннями особи, яка використовує земельну ділянку за таким правом [3].

Варто зазначити, що земельний закон водночас не прив'язує примусове припинення права на землю до строків чи його видів. Це вказує на те, що приписи даної правової норми можуть бути застосовані як до права власності на землю, так і до постійного чи орендного користування земельними ділянками.

Ще одним проблематичним аспектом, що стосується права постійного користування земельними ділянками, є питання про перехід земель на баланс юридичних осіб, які були ліквідовані чи реорганізовані.

Явище припинення юридичної особи можна розглядати саме крізь призму цих двох складників: реорганізації, яка може відбуватися у вигляді злиття, поділу, приєднання, перетворення та ліквідації, що відбувається за раніше ухваленими рішеннями. Процедура реорганізації породжує масу запитань, що стосуються переходу земельних ділянок, наданих у постійне користування підприємствам.

Так, О. Кулинич зазначає, що перехід права постійного користування від державного підприємства, яке припинило свою діяльність у результаті його реорганізації, до його правонаступника, що може бути юридичною особою приватної форми власності, яке утворилося в результаті процесу приватизації шляхом зміни (найчастіше – перетворення), не відбуватиметься за приписами п. «в» ч. 1 ст. 141 ЗК України, що прямо вказує на припинення права користування шляхом припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ і організацій, що є суб'єктами постійного користування [7].

Під час розгляду різноманітних законодавчих актів неважко помітити тенденцію щодо скасування інституту постійного користування земельними ділянками. Так, до Верховної Ради України було внесено законопроект від 15 квітня 2021 р., у якому народні депутати України пропонували замінити постійне користування іншими інститутами, знайомими нам із курсу господарського права: правом господарського відання й оперативного управління. На думку законотворців, дані інститути є більш ефективними у співвідношенні до права постійного користування та простішими у плані законодавчого регулювання: виникнення, зміни та припинення правовідносин із державою чи територіальними громадами, а отже, запозичення таких інститутів буде набагато кориснішим, аніж чинні натеper правові норми, що стосуються права постійного користування земельними ділянками [8].

Науковці також дотримуються думки, що інститут постійного користування земельними ділянками втрачає свою актуальність і залишається пострадянською спадщиною, адже він був запроваджений комуністичною владою насамперед через відсутність ринкових земельних відносин і наявність великої кількості земельних ділянок у розпорядженні більшовицького режиму, за якими потрібно було доглядати. О. Кулиничем у праці «Право постійного користування землею: повністю відмовитися чи реформувати» зазначено, що використання на безстроковій основі земель є менш ефективним порівняно з іншими видами користування. Це пов'язано з отриманням ділянок на безоплатній основі, що не

викликає у постійних землекористувачів зацікавленості у збереженні первісного стану й ефективності їх використання. Так, наприклад, землі, надані в постійне користування державним і комунальним підприємствам, науково-дослідним установам, зазвичай передаються в тимчасове користування приватним суб'єктам у напівлегальному або зовсім незаконному порядку [9].

Ми вважаємо, що інститут постійного користування, порівняно з іншими видами користування, представленими в земельному законодавстві, не має належного законодавчого регулювання та правової характеристики, яка могла б допомогти йому розвиватися у правильному напрямі. Саме це призводить до його вичерпного характеру, який в епоху ринкових земельних відносин здається зовсім недоречним із погляду на існування тимчасового користування землями, яке вважається більш вигідним.

У даного явища, на нашу думку, є лише один альтернативний шлях розвитку: реформування інституту постійного землекористування: наближення поняття постійного користування до стандартів ЄС, зміна правових норм і нормативних актів, що стосуються регулювання питань даного виду права користування, усунення законодавчих прогалин щодо правового регулювання постійного користування, визначення чіткого переліку законодавчих норм, які б регулювали питання надання такого права, його припинення, переоформлення та спадкування, утворення земельних правовідносин.

Література:

1. Земельний кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 8 липня 1970 р. № 29, ст. 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text>.
2. Земельний Кодекс України : Закон України від 18 грудня 1990 р. № 561-12. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1991. № 10. Ст. 98.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № № 3–4. Ст. 27.
4. Мельничук О., Мельничук М. Особливості права постійного користування земельною ділянкою : наукова стаття. *Internauka : International scientific journal. Series "Juridical Sciences"*. 11 с. URL: <http://socrates.vsau.org/repository/getfile.php/19879.pdf>.
5. Мірошніченко А. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2009. 496 с.
6. Дехтяренко В. Як захистити своє право постійного користування земельною ділянкою. *Землевпорядний вісник*. 2021. № 7. С. 7–13.
7. Кулинич О. До питання про право постійного користування земельною ділянкою. *Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 2018. С. 230–235. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u348/zbirnik_konferenciyi_2018.pdf#page=230.
8. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо скасування інституту права постійного користування земельними ділянками : законопроект від 15 квітня 2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71680.
9. Кулинич О. Право постійного користування землею: повністю відмовитися чи реформувати. *Землевпорядний вісник*. 2019. № 9. С. 46–50.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukrainian SSR (1970). *Zemelnyi Kodeks Ukrainskoi RSR : Zakon Ukrainskoi RSR vid 8 lyupnia 1970 roku № 29, st. 205* [Land Code of the Ukrainian SSR : the law of the Ukrainian SSR dated July 8, 1970. № 29, Art. 205]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of USSR (1990). *Zemelnyi Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 18 hrudnia 1990 r. № 561-12. Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1991. № 10. St. 98 [Land Code of Ukraine : Law of Ukraine dated December 18, 1990 № 561–12]. *Information of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR*. № 10. Art. 98 [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). *Zemelnyi Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 r. № 2768-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2002. № № 3–4. St. 27 [Land Code of Ukraine : Law of Ukraine dated October 25, 2001 № 2768–III]. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. № № 3–4. Art. 27 [in Ukrainian].
4. Melnychuk O.F., Melnychuk M.O. (2017). *Osoblyvosti prava postiinoho korystuvannia zemelnoiu diliankoiu* [Peculiarities of the right to permanent use of a land plot]. *International scientific journal "Internauka"*. Series "Juridical Sciences". 11 p.]. Retrieved from: <http://socrates.vsau.org/repository/getfile.php/19879.pdf> [in Ukrainian].
5. Mirosnichenko A.M. (2009). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnogo Kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Land Code of Ukraine]. K.: Legal unity. 496 p. [in Ukrainian].
6. Dekhtyarenko V. (2021). *Yak zakhystyty svoje pravo postiinoho korystuvannia zemelnoiu diliankoiu* [How to protect your right to permanent use of a land plot]. *Land Management Herald*. № 7, p. 7–13 [in Ukrainian].
7. Kulynych O.P. (2018). *Do pytannia pro pravo postiinoho korystuvannia zemelnoiu diliankoiu* [To the question of the right to permanent use of a land plot]. *Materials of the international scientific and practical conference*

“Development of agrarian, land and environmental law at the turn of the millennium”. P. 230–235. Retrieved from: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u348/zbirnik_konferencyi_2018.pdf#page=230 [in Ukrainian].

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2021). Zakonoproekt “Pro vnesennia zmin do Zemelnoho Kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv shchodo skasuvannia instytutu prava postiinoho korystuvannia zemelnymy diliankami” vid 15 kvitnia 2021 roku [The draft law “On Amendments to the Land Code of Ukraine and other legislative acts regarding the abolition of the institution of the right to permanent use of land plots” dated April 15, 2021]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71680 [in Ukrainian].

9. Kulynych O.P. (2019). Pravo postiinoho korystuvannia zemleiu: povnistiu vidmovytysia chy reformuvaty [The right to permanent use of land: completely abandon or reform]. *Land Management Herald*. № 9, p. 46–50 [in Ukrainian].