

DOI:

УДК 349.4:332

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7092-5306>

Софія Копча,

студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ ТА В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Досліджено земельне законодавство щодо врегулювання земельних прав громадян України. Виявлено практичні аспекти та проведено аналіз багатьох правових питань щодо регулювання земельних прав та наведено приклади досліджуваного питання в країнах близького зарубіжжя.

Ключові слова: землекористування, земельне законодавство, право власності, регулювання земельних прав, гарантії прав на землю.

Бібл.: 11.

Зыгрий О., Копча С.

Земельное законодательство в сфере регулирования земельных прав в Украине и в западноевропейских странах.

Исследовано земельное законодательство по урегулированию земельных прав граждан Украины. Виявлено практические аспекты и проведен анализ правовых вопросов по регулированию земельных прав и приведены примеры изучаемого вопроса в странах ближнего зарубежья.

Ключевые слова: землепользование, земельное законодательство, право собственности, регулирования земельных прав, гарантии прав на землю.

Zyhrii O., Kopcha S.

Land Legislation in the Field of Regulation of Land Rights in Ukraine and in Western European Countries

The article is devoted to the study of land legislation on the regulation of land rights of Ukrainian citizens. Practical aspects have been identified and legal issues related to the regulation of land rights have been analyzed and examples of the issue under study in the CIS countries are given.

The Land Code of Ukraine plays a central, stabilizing role in the structure of the land legislation of Ukraine. The Criminal Code defines the basic provisions and content of the main institutes, giving the land legislation of Ukraine certain logic, stability and systematic nature. With the adoption of the latest legislative acts in the field of land legal regulation, the basic titles of ownership, permanent and temporary use of land were determined, the land market was introduced, which are essential novelties in the development of land relations. As part of the study, we turned to the ratio of the norms of item «r» of Art. 5 of the Land Code of Ukraine. First, among the guarantees for the protection of land rights is the importance of guarantees of ownership of land. This right is acquired and exercised by citizens, legal entities and the state solely in accordance with the law.

Secondly, the problems of land ownership and land use have always been sharply confronted by Ukrainian society. The prospect of the study lies precisely in the question of who will have the authority to own, use and dispose of land, which has been at the core of relations between the state and the people at all stages of state-making.

Preferably, the most acute and practically significant legal problems include the formation of communal property rights to land. At the same time, the introduction of the demarcation of state and communal property land as one of the main grounds for the formation of communal ownership of land is of great importance not only for land-legal science, but also for ensuring the functioning of the system of local self-government. In this regard, the prompt adoption of the relevant special law instead of the Provisional Order is an urgent need of the present. It is worth looking at the example of Western European countries.

In this regard, it is advisable to draw on the experience of foreign countries. The greatest example for us is the experience of developing land relations in those countries where the land market has been operating for a long time and is successfully developing (Germany, Norway, Austria, France, etc.).

Keywords: *land use, land legislation, property rights, regulation of land rights, guarantees of land rights.*

Постановка проблеми. Відповідно до чинного земельного законодавства, використання земель здійснюється як власниками земельних ділянок, так і землекористувачами, у т. ч. постійними. Право постійного користування земельною ділянкою та право власності подане у загальному законодавстві. Проте ці права в оновленому вигляді закріплено у чинному Земельному кодексі України від 21.10.2001 й вживаються у сфері регулювання земельних відносин. Реформування земельних прав та їхніх відносин у сучасних умовах визначає активний пошук нових механізмів правового налагодження з метою закріплення гарантій права власності на землю, ефективного управління у цій сфері використання й охорони земель. Важливою все ще є необхідність управління процесами землекористування в інтересах громади, суспільства та держави, що потребує наявності достатньої нормативної бази і системи загальних рекомендацій, на основі яких буде можливе забезпечення інтересів усіх землекористувачів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі наукові та практичні аспекти в сфері регулювання земельних прав в Україні та в західноєвропейських країнах вже відображені у працях науковців та стали теоретичною базою дослідження. Проблемам правового регулювання права землекористування присвячені наукові праці дослідників. Це, зокрема: І. Кравцов, О. В. Зигрій, Н. І. Титова, А. М. Мірошніченко [6], А. Федун [8], А. Г. Мартин та ін.

Метою дослідження є аналіз багатьох правових питань із врегулювання земельних прав України та західноєвропейських країн, а також необхідність вивчення врегулювання земельних відносин у сфері землекористування і права власності на землю.

Виклад основного матеріалу дослідження. 1 січня 2002 р. набув чинності Земельний кодекс України, що становить новий початок ланки земельних правовідносин, зовсім інший етап розвитку. Він порівняно із Земельним кодексом 1992 р., містить положення, які є новими в регулюванні відносин права власності та землекористування. Метою цього Кодексу є встановлення правових ланок регулювання земельних відносин згідно з положеннями Конституції України й стану розвитку земельних відносин за результатом земельної реформи. Загалом ЗКУ відіграє важливе значення у структурі земельного законодавства України, оскільки визначає його принципові положення і зміст основних інститутів, надаючи земельному законодавству України певної логіки, незмінності та системності. Зокрема, системність земельного законодавства України, як стверджують науковці, доволі правильна у структурі самого ЗКУ [1].

Прийняття останніх законодавчих актів щодо врегулювання земельних правовідносин закріпилися як основоположні титули власності, постійного та тимчасового користування землею. Запровадження ринку землі є суттєвим у новелах розвитку земельних відносин. На їх здійснення прийнято більше 300 правових актів. Проте судова практика показує, що цей союз прийнятих норм не вирішує всіх проблем у взаємовідносинах між суб'єктами. Ще є велика кількість недоліків у законодавстві, які потребують вирішення вже сьогодні без відтермінування [10].

Конституція України – це основний закон України, що містить правові норми, які є основою земельного права й земельного законодавства. Положення Конституції України визначають права, свободи і обов'язки людини й громадянина, які загалом поширюються на селян як основних землекористувачів.

Зокрема, в Конституції містяться положення про земельне законодавство. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Закріплення і забезпечення прав і свобод для людини – це головний обов'язок держави. Держава повинна:

- надати право захисту прав усім суб'єктам права власності та господарювання;
- закріпити рівність перед законом всіх суб'єктів права власності;
- гарантувати кожному громадянину України захист його прав й свобод.

Відповідно все це закріплено у ст. 13 Конституції України. Важлива конституційна гарантія захисту прав громадян України на землю міститься у ст. 14 Конституції України, де передбачено, що «земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави». У межах досліджуваного співвідношення надалі необхідно виділити норми п. «г» ст. 5 Земельного кодексу України, де до основних правил земельного законодавства належить забезпечення гарантій прав на землю. «Гарантії» розуміються, як спрямовані дії на забезпечення прав щодо володіння, користування та розпорядження землею усіх без винятку суб'єктів, котрі є учасниками земельних правовідносин. Відповідно га-

рантії, про які йдеться мова, необхідно розглянути передбаченим розділом V Земельного кодексу України. Їх можна розділити на три різновиди:

- гарантії захисту прав на землю;
- гарантії щодо відшкодування збитків власникам землі й землекористувачам;
- гарантії, пов'язані із вирішенням земельних спорів [1].

По-перше, серед гарантій захисту прав на землю важливими є гарантії права власності на земельну ділянку. Це право набувається та реалізується юридичними особами, громадянами та державою згідно із законом.

По-друге, проблеми щодо права власності на землю й землекористування постійно різко аргументувалися суспільством України. Перспективи дослідження полягають саме у питанні, хто має повноваження на володіння, користування та розпорядження землею. Це питання гостро стоїть у відносинах між державою і народом на всіх державотворчих стадіях.

Водночас на землю право власності гарантується і це право набувається та реалізується громадянами, юридичними особами і державою тільки згідно із законом. Зазначені положення Конституції України подані земельним законодавством.

«Право власності є одним із найважливіших факторів у визначенні свободи й економічного процвітання країни, – пише Ернандо Де Сото, президент Інституту свободи і демократії.

Водночас згідно із законодавством України простежується, що визначення власності у ст. 41 Конституції України подано так: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності».

Відповідно до Міжнародного індексу прав власності (оцінює права й можливість громадян мати та захищати приватну власність в різних країнах світу) у 2018 р. Україна займає лише 110 місце, отримавши 4,3 бали з 10 можливих [2].

Ст. 78 ЗК України подає визначення, що право власності на землю – це право володіти, користуватися й розпоряджатися земельними ділянками. Однак суспільні земельні відносини не вичерпуються змістом правомочностей володіння, користування й розпорядження землею. Також під земельними відносинами розуміють відносини щодо використання, відтворення і охорони земель [7, с. 11]. Слід погодитись із вказаними висновками, позаяк використання землі та її ділянок повинно супроводжуватись відтворенням і охороною земель та здійснювати забезпеченою можливістю притягнення до відповідальності землекористувачів за негативними наслідками їхньої діяльності. З цієї причини, підставою виникнення права власності на землю є юридичний факт, що пов'язує виникнення цього права. До таких юридичних фактів, на підставі яких виникає, наприклад право приватної власності на землю, належать: цивільно-правова угода; рішення органу влади про передачу земельного наділу громадянину в приватну власність; успадкування земельної ділянки тощо.

Об'єктом правового регулювання інституту права власності на землю є земельний наділ як частина земної поверхні із встановленими межовими знаками, певним місцем розташування, з визначеними правами щодо земельної ділянки (ст. 79 ЗКУ).

Окрім загальних цивільно-правових способів набуття права власності на земельну ділянку (шляхом укладення цивільно-правових договорів, прийняття спадщини, внесення земельних ділянок засновниками до статутного капіталу), законодавчо встановлено такі спеціальні способи набуття права власності на земельну ділянку:

- безоплатна передача земель із державної та комунальної власності;
- приватизація земельних ділянок, які раніше були передані у користування;
- виділення в натурі на місцевості земельних часток (паю).

Територіальні громади та держава в особі уповноважених органів державної влади можуть набувати земельні ділянки у зв'язку із відчуженням їх для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а також конфіскації земельних ділянок державою тощо [7].

Із наведеного стає зрозуміло, що способи набуття земельних ділянок у власність можуть бути як приватно-правовими (шляхом укладення договорів, прийняття спадщини тощо), так публічно-правовими (відчуження для суспільних потреб або у зв'язку із суспільною необхідністю, конфіскація).

Свою думку щодо цього питання висловила Н. І. Титова, яка зазначила, що землі існують об'єктивно та не створюються працею людини. Тобто, це природний об'єкт, який існує без впливу людини на його виникнення та існування, на відміну від майна у широкому цивілістичному трактуванні. З огляду на це їх не можна «відтворити», створити штучно, вони не можуть бути «новоствореною річчю» [4].

Однак негативним явищем в Україні є популярність щодо емфітевзису. У 2016 р. за такими угодами до нових фактичних власників перейшли понад 40 тис. га – це понад 11 тис. ділянок, переданих на правах емфітевзису, і у 2017 р. майже у 3 рази більше за 2015 р. [3, с. 120].

Без сумніву, захист права власності на земельні наділи на сході України суттєво погіршуються через відкритий збройний конфлікт в країні. Ця ситуація створює ризик щодо втрати частини державних територій і значного зниження можливостей захистити порушене право, у т. ч. в судовому порядку. На жаль, окупована територія України призвела до неможливості фактичного забезпечення прав власності на цій території [3].

Варто також зазначити, що право власності на землю поділяється на окремі форми: приватну, комунальну та державну. За даними А. М. Мірошниченко, існування колективної власності на землю зумовлено тим, що досі багато земель ще є не розпайованими та перебувають у власності колективних сільськогосподарських підприємств та організацій [6, с. 116–117].

Переважно до складу найбільш гострих і практично значущих правових проблем слід віднести формування права комунальної власності на землю. Водночас запровадження розмежування земель державної та комунальної власності, як однієї з головних підстав формування комунальної власності на землю, має неабияке значення для земельно-правової науки і для забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим якнайшвидше прийняття відповідного спеціального закону є нагальною потребою сьогодення.

З цих причин інститут землекористування – це чіткий приклад інституту земельного права, що містить загальні норми набуття права користування земельними ділянками, прав та обов'язків землекористувачів, порядку припинення землекористування. Оренда землі, сервітут, суперфіцій, емфітевзис та постійне користування земельними ділянками виступають різновидами землекористування. Правові норми щодо цих форм землекористування, об'єднуючись, формують єдиний інститут землекористування. Таким чином, їм притаманні загальні ознаки землекористування, а також спеціальні ознаки, що зумовлено їх включенням до самостійних субінститутів земельного права [8].

Відповідно до ст. 92 ЗК України, правом постійного користування земельною ділянкою є право володіння та користування нею, що перебуває у державній чи комунальній власності та не має встановлення строку. Незважаючи на це, зазначене право у законодавстві позначається терміном «землекористування». Його зміст охоплює право володіння земельною ділянкою, оскільки неможливо користуватися земельною ділянкою без здійснення володіння.

Збереження права постійного користування земельною ділянкою з обмеженим суб'єктивним складом суперечить обов'язкам громадян України з адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Позиція законодавства ЄС про конкуренцію (ст. 86.1 Угоди про заснування ЄС), надання права постійного користування простежується як державна допомога, що допускає в обмежених випадках досягнення певної мети [9, с. 69]. Однак в Україні надання земельних ділянок в постійне користування жодним чином не прив'язується до якоїсь конкретної мети, а переважно залежить від організаційно-правової форми суб'єкта. Тому варто погодитись, що існування права постійного користування земельними ділянками суперечить законодавству ЄС про конкуренцію [9, с. 69], що можна розглядати як додаткову підставу для глибокої й докорінної трансформації досліджуваного правового інституту.

З огляду на вищесказане нашій державі варто дивитись на приклад західноєвропейських держав. У зв'язку з цим доцільно було б звернутись до світового досвіду країн. Найбільший приклад для нас має досвід розвитку земельних відносин саме в тих країнах, де ринок земель працює давно та успішно розвивається (Німеччина, Норвегія, Австрія, Франція та ін.).

Із порівняння виходить, що згідно із законодавством Німеччини покупець не стає автоматично власником земельної ділянки у момент підписання договору купівлі-продажу, а він одержує ці права тільки тоді, коли буде здійснена державна реєстрація прав на нерухоме майно. Всі угоди на передачу прав власності між фізичними особами обкладаються податком на передачу нерухомості у розмірі двох відсотків суми угоди. Також у полі зору держави перебуває і земельна політика Франції. Вона спрямована насамперед на вдосконалення аграрної структури, регулювання ринку землі та перерозподіл землі. Згідно з основними принципами політики Європейського союзу щодо власності на землю важливим є відкриття на ведення приватного бізнесу, відсутність дискримінації та забезпечення права на вільний рух капіталу. Тому в більшості країн – членів ЄС – прямо виражених юридичних обмежень на володіння землями немає [5].

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що сучасний стан нормативно-правового забезпечення регулювання земельних прав в Україні має багато проблем, протиріч та прогалин. Регулювання

прав на землю на законодавчому рівні не можна вважати достатнім, оскільки все ще є велика кількість питань у законодавстві, які потребують вирішення саме сьогодні, без їх відкладення на інший термін. Для вирішення всіх проблем, які порушено в дослідженні, необхідно внести зміни до земельного законодавства України. Однак, безумовно, позитивним є той факт, що законодавець звертає увагу на зазначені питання і спрямовує свою діяльність на їх вирішення. Основні переваги цього полягають у подальших кроках до вирішення найгостріших проблем земельного законодавства, а саме: врегулювання земельних прав. Відповідно Україна має брати приклад з європейських країн, для того щоб розвиватись у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Zyhrii O., Kovalchuk Yu. Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 2 (20). pp. 22–27.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> (дата звернення: 20.01.2020).
3. Зигрій О. Законодавче забезпечення процесу становлення та функціонування ринку землі в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 2. С. 117–122.
4. Зигрій О. Особливості позитивних дії держави в контексті розуміння прав людини. *Guarantee and Protection of Fundamental Human Rights as an Integral Element of the Integration of Ukraine in the EU*. Olsztyn, 2019. С. 403–410.
5. Зигрій О. Правові засади становлення та особливості функціонування ринку землі в умовах викликів глобалізації: моногр. Stalowa Wola, 2017. S. 297–314. URL : <http://dSPACE.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> (дата звернення: 20.01.2020).
6. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кравцов І. Права власності в Україні. Київ, 2019. С. 47–48.
8. Мартин А. Г. Державне регулювання ринку земель: принципи, завдання, механізми. *Землеустрій і кадастр*, 2008. № 1. С. 35–41.
9. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алеута; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
10. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
11. Федун А. Право постійного користування землями: між минулим та майбутнім. веб-сайт. URL : <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniyazemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim> (дата звернення: 22.01.2020).

References

1. Zyhrii, O., Kovalchuk, Yu. (2018). Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*, 2, 22-27 [in English].
2. Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine] (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> [in Ukrainian].
3. Zyhrii, O. (2019). Zakonodavczr zabezpechennia procesu stanowlennjata funkcionuwannia rynku zemli w Ukraini [Legislative support of the process of formation and functioning of the land market in Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznawstva - Actual Problems of Law*, 2 (18), 117-122 [in Ukrainian].
4. Zyhrii, O. (2019). Osoblywosti pozytywnych dij derzawy w konteksti rozuminnia praw liudyny [Peculiarities of the Positive Action of the State in the Context of Understanding Human Rights]. *Guarantee and Protection of Fundamental Human Rights as an Integral Element of the Integration of Ukraine in the EU*. Olsztyn, 403-410 [in Ukrainian].
5. Zyhrii, O. Zyhrii, Ol. (2017). [Globalizacja droga ku przyszlosci / redakcja : dr Malgorzata Koleska ks. prof. dr hab. Jan Zimny]. Stalowa Wola, 297-314. Retrieved from <http://dSPACE.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> [in Ukrainian].
6. Constitution of Ukraine, adopted by Verkhovna Rada of Ukraine in 28 June, 1996. *Vidomosti Verkhovnoi Rady - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141.
7. Kravtsov, I. (2019), Article: Property Rights in Ukraine. Kyiv, pp. 47-48 [in Ukrainian].
8. Martin, A.G. (2008). Derzhavne rehuliuwannia rynku zemel: pryntsyipy, zavdannia, mekhanizmy [State regulation of the land market: principles, tasks, mechanisms]. *Zemleustrii I kadastr - Land management and cadaster*, 1, 35-41 [in Ukrainian].

9. Miroshnichenko, A.M. (2009). *Zemelne parvo Ukrainy: pidruchnyk [Land Law of Ukraine: Textbook]*. Kyiv: Aleuta; CST; CUL [in Ukrainian].
10. Bondar, L.O., Getman, A.P. & Goncharenko, V.G and others; forthetotal. ed. Medvedchuk, V.V. (2004). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary on the Land Code of Ukraine]*. Kyiv: Yurincom Inter [in Ukrainian].
11. Fedun, A. The right of permanent use of land: between past and future. website. Retrieved from <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniyazemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.02.2020.