

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

**СЕМЕНИШИНА-ФІГОЛЬ Богдана Миколаївна - здобувач Донецького
юридичного інституту МВС України**

**УДК 342.85
DOI 10.32782/NP.2021.2.27**

У статті проведений ретроспективний аналіз нормативно-правового забезпечення регулювання земельних відносин в Україні. Акцентовано увагу на поетапному становленні земельних відносин в Україні у процесі здійснення адміністративної і земельної реформ. Виокремлено етапи становлення земельних відносин через закріплення їх у нормативно-правових актах з моменту проголошення в Україні земельної реформи. Встановлено, що низка земельних відносин не врегульована належним чином на законодавчому рівні (використання та охорона земель рекреаційного призначення, земель у межах населених пунктів). Через відсутність механізму реалізації норм законодавчих актів, окремі з них мають декларативний характер, зокрема, це норми, що регулюють земельні відносини екологічного спрямування.

Ключові слова: земля, земельні відносини, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правове регулювання.

Земля визнається основним національним багатством та природним ресурсом, що перебуває під особливою охороною держави. Висока цінність земель як товару в ринковій економіці робить її привабливим об'єктом злочинних посягань. Історично склалося, що земельні відносини в Україні та їх охорона є особливо актуальними з огляду на специфіку територіального розташування нашої держави на найбільш родючих землях Європи. Захист виробника, інвестора, збереження лісових, водних, пайо-

вих фондів землі є важливими завданнями правоохоронної системи, адже зловживання та вчинення правопорушень у цих сферах завдають непоправної шкоди природі, а також матеріальної шкоди в особливо великих розмірах державі, створюють негативне амплуа та дискредитують Україну на міжнародному рівні.

Відповідно до статей 13 та 14 Конституції України земля є об'єктом права власності Українського народу та основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Соціальна цінність землі обумовлює підвищену увагу зловмисників до незаконного набуття права власності на землю та погіршення її якості. Як відповідь на протиправні вчинки держава встановлює кримінально-правові засоби охорони у сфері земельних відносин, серед яких помітна тенденція щодо посилення відповідальності за незаконне заволодіння земельними ділянками.

Ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування є головною запорукою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь, забезпечення високої якості довкілля та умов для проживання людей.

Право власності на землю гарантується. Запорукою виконання цих конституційних положень є встановлення державою ефективного механізму забезпечення права на землю, важливою складовою якого повинні бути і адміністративно-правові засоби, що передбача-

ють відповідальність за порушення права на землю [1].

Основним Законом України (ст. 92) передбачено, що виключно законами повинні регулюватися найбільш важливі суспільні відносини. Зокрема, Конституція України визначає екологічні, економічні, соціальні та правові засади формування і функціонування відносин у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Однак ці конституційні положення не знайшли свого відображення ні в Земельному кодексі України (далі – ЗК) [2], ні в інших земельних законодавчих актах і фахівцями визнаються невизначеними та проблематичними.

Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [1].

Конституцією визначені основні повноваження публічних органів управління у сфері земельних відносин. Ці положення закріплені у статтях, що регламентують загальноправову компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування і не мають чіткої галузевої конкретизації.

Важливим кроком у проведенні земельної реформи було прийняття ЗК України (25 жовтня 2001 року) [2], що став першим правовим актом у вітчизняному законодавстві, за яким відносини права власності, зокрема права власності на землю, максимально відповідали положенням Конституції України. З прийняттям цього Кодексу був започаткований п'ятий етап становлення земельних відносин у державі.

На цьому етапі ЗК України є єдиним кодифікованим правовим актом у земельному законодавстві. Він є загальногалузевим кодифікованим спеціалізованим законом у системі законодавства України, а в системі земельного законодавства – основним.

Порівняно із ЗК України від 1992 року, у чинному Кодексі містяться положення, що

є новими в системі земельних відносин, зокрема відносин щодо володіння, користування та розпорядження землею. У Кодексі закріплені державна, комунальна та приватна власність на землі; суб'єктами приватної власності на окремі категорії земель можуть бути іноземні фізичні та юридичні особи й особи без громадянства; передбачена можливість використання земельних ділянок на засадах спільної власності; допускається можливість набуття у приватну власність земельних ділянок фактично з усіх категорій земель; передбачається проведення розмежування земель державної і комунальної власності; визначається перелік земель, які не можуть бути передані у приватну власність; закріплюються способи й механізми придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок; запроваджується (фактично відтворений) правовий інститут земельних сервітутів тощо [3, с. 49–51], а також емфітевзису і суперфіцію.

Відповідно до норм, передбачених статтями 152–155 ЗК України, забезпечуються гарантії права власності на земельну ділянку. У ЗК України відображені положення Конституції про те, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, у тому числі й на землю. Однак статті 143, 145, 146 та 148 ЗК України визначають підстави примусового або не за ініціативою власників вилучення (викупу) земельних ділянок у зазначених суб'єктів. Такі підстави спрямовані лише на задоволення економічних інтересів суспільства. Водночас вважаємо за доцільне, щоб у Кодексі знайшли відображення норми, за якими оплатному вилученню підлягали б земельні ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, або якісний склад яких за час експлуатації суттєво погіршився, оскільки земля є особливим об'єктом матеріального світу, що характеризується низкою екологічних ознак, нехтування якими може вкрай негативно позначитися на її якісних характеристиках. Однак з цією метою слід обов'язково завершити грошову оцінку земель, що передбачена Законом України «Про оцінку земель» [4]. Загалом, незважаючи на прогресивний характер нового ЗК України, він містить низку достатньо суттєвих недоліків.

На сучасному етапі, задля розвитку ЗК України, прийнято понад 50 законів, які регулюють земельні відносини. Окрім того, прийнято цілий спектр підзаконних та відомчих нормативноправових актів, спрямованих на регулювання, розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи. Одночасно продовжується формування нормативної бази, спрямованої, зокрема, на регламентацію ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

Зазначений Кодекс, як справедливо стверджує В. І. Андрейцев, більшою мірою схематизував форму законодавчого акта, далі узагальнень та набору бланкетних норм так і не пішов, оскільки далася взнаки не зовсім виважена доктрина механізму правового регулювання земельних правовідносин, він не став логічним продовженням у правовому регулюванні тих новацій, які були запроваджені попереднім ЗК [5, с. 422].

У багатьох випадках у ЗК України не враховуються висловлені в науковій літературі думки щодо необхідності застосування нових методологічних підходів до розроблення системи земельного законодавства, які мають ґрунтуватися на нормах Конституції України. Невідповідність Основному Закону держави ЗК України ускладнює системний підхід до подальшого розроблення і прийняття вітчизняного земельного законодавства.

Крім того, переважна більшість вчених у галузі земельного права, зокрема В. І. Андрейцев, О. В. Пашенко, Н. І. Титова, вважають, що необхідно вдосконалити систему не лише ЗК України, а й усього земельного законодавства шляхом проведення його кодифікації [6, с. 41]. Таким чином, на сьогодні, існує потреба в наданні ЗК України універсального характеру шляхом закріплення у ньому загальних положень земельного законодавства, а в некодифікованих законодавчих актах норм, що ці положення конкретизують і встановлюють механізм їх реалізації.

З прийняттям 25 жовтня 2001 р. Земельного кодексу України було створено правове середовище для розвитку всіх форм господарювання на ринкових засадах, закріплено повноваження сільських, селищних, міських Рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ. Окрім того, до числа найбільш

важливих положень документа варто віднести: визнання трьох форм власності на землю (приватної, державної та комунальної); закріплення права власності на землю фізичних і юридичних осіб; встановлення максимальних розмірів земельних ділянок, що можуть бути безоплатно приватизовані громадянами України; введення обов'язкової реєстрації прав на земельні ділянки; визначення поняття, призначення та змісту державного земельного кадастру [2]. Системність законодавця просліджується в тому, що прикінцевими положеннями Кодексу передбачалося розроблення низки законів, що мали більш детально регулювати вузькі галузі земельних відносин [7].

Першим із зазначених у перехідних положеннях було прийнято Закон України «Про оцінку земель», що визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оцінювальної діяльності та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінювання земель, з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель [4].

Наступним було прийнято Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., який визначав основи діяльності у сфері землеустрою і регулював відносини, що виникають між суб'єктами землекористування (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами) [8]. Менше ніж через місяць було прийнято Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», який визначив основні засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок в натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, кооперативам та акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також у порядку обміну цими земельними ділянками [9].

Саме на цьому етапі виникла необхідність створення інформаційної бази даних для прозорого функціонування ринку землі й об'єктів нерухомості. Відповідно до поставлених завдань, низкою нормативно-правових актів встановлено, що реєстрацію земельних

ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі здійснює державне підприємство «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах» [7].

Чинний ЗК України суттєво обмежив права громадян щодо постійного землекористування. Постійними землекористувачами нині можуть бути лише підприємства, установи та організації державної і комунальної форм власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації, а також релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності (стаття 92 ЗК України). Фізичні та юридичні особи приватного права можуть мати земельні ділянки лише на праві тимчасового користування (оренди, емфітевзису, суперфіцію), що суттєво обмежило права громадян щодо постійного землекористування порівняно із правами, зазначеними у ЗК України від 1992 року [6, с. 45].

Так, В. І. Андрейцев, визначаючи недосконалість чинного ЗК України в частині постійного землекористування, вказує, що практичне застосування норм чинного Кодексу до правовідносин постійного землекористування є вкрай обмеженим та незручним [5, с. 92].

З позиції якісних змін законодавства запроваджено нововведення в регулювання земельних відносин, а саме: сільські, селищні, міські та районні ради позбавлено права реєстрації державних актів на право власності та право постійного користування землею та договорів оренди землі. Держкомземом України ця функція була покладена на підпорядковане йому державне підприємство «Центр Державного земельного кадастру при Держкомземі України»; запроваджена система державної реєстрації земель, що поєднувала в собі елементи кадастрового обліку та елементи державної реєстрації права власності на них, а згодом і державної реєстрації та інших прав на земельні ділянки; уперше, паралельно з паперовою, введена електронна форма підготовки землевпорядної документації як

обов'язкової умови державної реєстрації; введена кадастрова нумерація земельних ділянок. Упорядкування потребували і відносини землеволодіння територіальних громад. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» виокремив землі комунальної власності та окреслив повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з регулювання земельних відносин та розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування [10]. Законом був визначений складний механізм розмежування земель (дорогий і тривалий), що передбачав розроблення проекту розмежування щодо кожної ділянки, тому на практиці норми цього Закону практично не застосовувалися.

Прийняття Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р. стало кроком на шляху до заповнення прогалін у сфері відносин щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. Цим було забезпечено реалізацію двох важливих принципів правового регулювання земельних відносин – принципу непорушності права приватної власності, у т. ч. й на землю, та принципу пріоритету права приватної власності на земельні ділянки [11].

Для більш детальної регламентації галузевих питань з метою визначення процедури та переліку вимог до ведення Державного земельного кадастру, внесення до нього змін та виправлення помилок, 17 жовтня 2012 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру», що встановлює правила користування відомостями та документами Державного земельного кадастру [12].

Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 482 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» внесено зміни до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15, та визначено, що Держгеокадастр є централь-

ним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 910-р погоджено пропозицію Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо можливості забезпечення здійснення покладених на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» функцій і повноважень Державної інспекції сільського господарства, що припиняється, із здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [13; 14].

Нині розпочато довгоочікуваний процес децентралізації земельних повноважень, який потребує якісного законодавчого забезпечення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р. Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру приписувалося з 1 лютого 2018 р. провести інвентаризацію таких земель з подальшою передачею земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад відповідно до ст. 117 Земельного кодексу України. Відтепер передача таких земельних ділянок у користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність буде здійснюватися тільки за погодженням з об'єднаними територіальними громадами та після прийняття ними рішення відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7].

Підзаконні нормативні акти, які приймаються на виконання законів, здебільшого мають фрагментарний характер, тому реалізація багатьох норм законодавчих актів є вкрай складною, дає можливість трактувати норми на місцях по-різному. Крім того, строкатість та неконкретність норм законодавства дає

можливість органам місцевого самоврядування ховатись за колегіальним рішенням, здійснювати регулювання земельних правовідносин, незважаючи на інтереси держави та громадян. Особливо це стосується економічних важелів регулювання питань передачі чи продажу земельних ділянок у власність. Така ситуація щодо нормативно-правового регулювання земельних відносин в Україні спонукає до вчинення кримінальних правопорушень у цій сфері. Тому, серед головних завдань із забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин слід визначити необхідність удосконалення заходів щодо усунення порушень та запобігання правопорушенням земельного законодавства. Одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин є контроль з боку відповідних державних органів за додержанням норм чинного законодавства, виявлення порушень і притягнення правопорушників до кримінальної відповідальності, яка постає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Мірошніченко А. М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, ЦУЛ, 2011. 678 с.
4. Про оцінку земель: Закон від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
5. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії: монографія. Київ: Знання, 2005. 445 с.
6. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: дис...канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 190 с.
7. Кожуріна В. М. Нормативна база управління земельними ресурсами в Україні: ретроспективний аналіз. *Теорія та прак-*

тика державного управління 2018. № 4 (63). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1_11.pdf

8. Про землеустрій: Закон від 22 трав. 2003 р. № 858-IV. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

9. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон від 5 черв. 2003 р. № 899-IV. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899>

10. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лют. 2004 р. № 1457-IV. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.portal.rada.gov.ua/>

11. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон від 17 листоп. 2009 р. № 1559-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

12. Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2002 р. № 502. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502-2002-%D0%BF>

13. Державний контроль за використанням та охороною земель. Держгеокадастр. URL: <https://land.gov.ua/icat/derzhavnyi-kontrol-za-vykorystanniam-ta-okhoronoiu-zemel/>

14. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

The article provides a retrospective analysis of regulatory and legal support for the regulation of land relations in Ukraine. Emphasis is placed on the gradual formation of land relations

in Ukraine in the process of administrative and land reforms. The stages of formation of land relations through their enshrinement in regulations since the proclamation of land reform in Ukraine are highlighted. It is established that a number of land relations are not properly regulated at the legislative level (use and protection of recreational lands, lands within settlements). Due to the lack of a mechanism for implementing the norms of legislative acts, some of them are declarative in nature, in particular, these are the rules governing land relations of environmental orientation.

Land is recognized as the main national wealth and natural resource, which is under special protection of the state. The high value of land as a commodity in a market economy makes it an attractive target for criminal encroachment. Historically, land relations in Ukraine and their protection are especially relevant given the specifics of the territorial location of our state in the most fertile lands of Europe. Protection of producers, investors, preservation of forest, water, share funds of land are important tasks of the law enforcement system, as abuse and commission of offenses in these areas cause irreparable damage to nature and material damage in especially large amounts to the state, create a negative role and discredit Ukraine internationally. levels.

According to Articles 13 and 14 of the Constitution of Ukraine, land is the object of property rights of the Ukrainian people and the main national wealth, which is under special protection of the state [1]. The social value of land causes increased attention of criminals to the illegal acquisition of land ownership and the deterioration of its quality. In response to illegal acts, the state establishes criminal remedies in the field of land relations, among which there is a noticeable tendency to increase liability for illegal land acquisition.

Effective counteraction to violations of land legislation and non-compliance with the norms of rational land use is the main guarantee of preserving the useful properties of land for future generations, ensuring a high quality environment and living conditions.

Key words: land, land relations, normative-provision, normative-legal regulation.