

УДК 349.41 4

Олена Літошенко,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри правового регулювання економіки**ДВНЗ «Київський національний економічний університет**імені Вадима Гетьмана»*

ПРАВО ПОСТІЙНОГО КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ: ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТНОГО ТА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ

Стаття присвячена дослідженню правового інституту постійного користування земельними ділянками; проаналізована сутність та характер права постійного землекористування, особливості його об'єктного та суб'єктного складу, обсяг правомочностей постійного землекористувача; з'ясовані переваги і недоліки даного правового титулу.

Ключові слова: право постійного землекористування, право власності, об'єкти, суб'єкти, державні та комунальні підприємства.

Постановка проблеми. Згідно з чинним земельним законодавством використання земель здійснюється як власниками земельних ділянок, так і землекористувачами, у тому числі постійними. Право постійного користування земельною ділянкою є усталеним у вітчизняному законодавстві, адже за радянських часів саме воно виступало головною формою використання земельних ресурсів та за своїм характером було повністю публічно-правовим [1, с. 160]. Проведення земельної реформи, перехід до ринкових умов господарювання на землі, законодавче закріплення багатоманітності форм землекористування й розширення можливостей використання землі на підставі права власності та оренди істотно звузили сферу застосування права постійного землекористування.

Втім, дане право в оновленому вигляді закріплено у чинному Земельному кодексі України від 21.10.2001 (далі – ЗК України) й застосовується у сфері регулювання земельних відносин. Правові приписи, присвячені регламентації відносин щодо використання землі, зосереджені у главі 15 ЗК України. Водночас сфера поширення права постійного землекористування істотно обмежена, воно може здійснюватися лише на землях, що належать до державної або комунальної власності, та стосується тільки певної категорії суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень. Право постійного користування земельною ділянкою досліджувалося багатьма науковцями у галузі земельного права. Зокрема, воно аналізується у працях А. М. Мірошніченка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, М. В. Шульги та багатьох інших вчених. Водночас окремі аспекти права постійного землекористу-

вання залишаються не досить дослідженими, що зумовлює необхідність проведення подальших наукових пошуків у цій сфері.

Формування цілей статті. З огляду на вищезазначене, метою даної статті є подальше дослідження інституту права постійного користування земельною ділянкою. Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження передбачається вирішити такі завдання: проаналізувати сутність, особливості об'єктного та суб'єктного складу права постійного землекористування, дослідити характер даного права, обсяг правомочностей постійного землекористувача, а також з'ясувати переваги й недоліки зазначеного правового титулу, на підставі чого сформулювати пропозиції щодо подальшої трансформації досліджуваного правового інституту.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі право землекористування традиційно розглядається в різних аспектах – як правовий інститут, суб'єктивне право і правовідносини. Як правовий інститут право землекористування становить систему однорідних правових норм, які регулюють підстави, умови та порядок виникнення, здійснення, зміни та припинення права на використання земельних ресурсів [2, с. 134-135; 3, с. 183; 4, с. 310]. Інститут права землекористування є похідним від інституту права власності на землю; це право може виникати лише за волевиявленням власника, який може передавати користувачеві належне йому право користування як у повному, так і в обмеженому обсязі. При цьому правомочність розпорядження завжди залишається за власниками земельних ділянок [1, с. 141]. У свою чергу, норми інституту права

землекористування закріплюють особливості суб'єктивного права землекористування. Право землекористування, як суб'єктивне право, становить забезпечену і гарантовану державою правову можливість конкретної особи добувати у встановленому порядку корисні властивості землі [2, с. 134-135; 3, с. 182-183]. Сутність права землекористування як правовідносин, які виникають у процесі використання земельних ресурсів, полягає в тому, що вони включають сукупність прав та обов'язків, пов'язаних зі здійсненням права землекористування [3, с. 183].

Отже, праву землекористування притаманний комплексний характер, що систематизує законодавчі вимоги і, по-перше, об'єднує їх у земельно-правовий інститут, по-друге, охоплює правомочності суб'єктів – користувачів конкретних земельних ділянок, по-третє, регламентує права й обов'язки землекористувачів, які реалізуються у правовідносинах [3, с. 184].

Право землекористування у будь-якому наведеному вище розумінні характеризується певними різновидами. В основу класифікації можуть бути покладені істотні ознаки чи критерії, які відображають спільні та відмінні риси між окремими його видами. Доктринальних класифікацій правових титулів землекористування є досить багато, зокрема, виділяють класифікації за терміном землекористування, за цільовим призначенням земельної ділянки, за суб'єктом права землекористування, за обсягом повноважень користувача, платністю, за кількістю землекористувачів тощо [1, с. 142; 5, с. 223-224].

На відміну від доктринальних класифікацій чинне земельне законодавство передбачає три форми права користування землею, зокрема: право постійного землекористування, право орендного землекористування й право концесійного землекористування, які розрізняються за метою, строком, суб'єктом та об'єктом складом.

Відповідно до ст. 92 ЗК України право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Незважаючи на те, що зазначене право у законодавстві позначається терміном «землекористування», очевидно, що його зміст включає у себе і право володіння земельною ділянкою, адже не можливо користуватися земельною ділянкою без здійснення володіння.

Спільною рисою права власності на землю і права постійного користування земельною ділянкою є їх безстроковість. Не встановлений заздалегідь строк права постійного землекористування, так само як і права влас-

ності, надає сталого характеру постійному землекористуванню та підвищує ступінь стабільності правомочностей землекористувача. У цьому, на думку багатьох науковців, полягає перевага права постійного землекористування перед іншими видами користування земельними ділянками [2, с. 140; 3, с. 193].

Специфічні особливості цього виду землекористування полягають у його обмеженому об'єктному та суб'єктному складі, а також стосуються характеру постійного землекористування. Об'єктами права постійного землекористування виступають земельні ділянки, які надаються з усіх категорій земель державної або комунальної власності, перелік яких визначений у ст. 83 та 84 ЗК України. У зв'язку з цим, як справедливо зазначають дослідники, право постійного землекористування має особливе значення для використання земельних ділянок, які не підлягають передачі у приватну власність через їхню особливу цінність або призначення для забезпечення публічних інтересів [2, с. 140]. Таким чином, через право постійного землекористування наведеними землями забезпечується пріоритет саме публічних інтересів [3, с. 193].

Згідно з ч. 2 ст. 92 ЗК України суб'єктами права постійного землекористування можуть бути:

- підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності;
- громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації;
- релігійні організації України;
- публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування;
- заклади освіти незалежно від форми власності;
- співвласники багатоквартирного будинку.

Щодо першої групи суб'єктів, то ними є юридичні особи публічного права у розумінні ст. 81 Цивільного кодексу України від 16.01.2003. Натомість юридичні особи приватного права можуть набувати земельні ділянки на праві приватної власності згідно зі ст. 82 ЗК України. Суб'єктами права постійного землекористування можуть бути державні сільськогосподарські, промислові, будівельні та транспортні підприємства, комунальні житлово-експлуатаційні підприємства, природоохоронні, оздоровчі та наукові установи державної або комунальної власності, лісогосподарські та водогосподарські підприємства, органи державної влади та місцевого самоврядування, які створені та функціонують для виконання завдань публічного характеру.

Водночас, як звертають увагу науковці [6, с. 245], щодо кола потенційних користува-

чів окремими земельними ділянками можуть існувати спеціальні обмеження, наприклад: щодо земельних ділянок водного фонду вони передбачені ст. 59 ЗК України й ст. 85 Водного кодексу України (право постійного землекористування надається державним водогосподарським організаціям); щодо земель лісогосподарського призначення – ст. 57 ЗК України та ст. 17 Лісового кодексу України (право постійного лісокористування надається спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи).

При цьому слід чітко розмежовувати правовий режим земельних ділянок державних і комунальних підприємств, які передаються останнім на праві постійного користування, і правовий режим іншого майна таких суб'єктів, яке закріплюється за ними на праві господарського відання чи оперативного управління, адже згідно зі ст. 4 Господарського кодексу України земельні відносини не є предметом його регулювання, а розмежування відносин у сфері господарювання й інших видів відносин має суттєве значення для правильного застосування положень нормативно-правових актів [7, с. 9].

На думку О. О. Погрібного, юридичне значення права постійного землекористування полягає в тому, що воно виключає можливість виникнення так званої «подвійної» власності держави або територіальних громад та їх підприємств, установ і організацій [2, с. 140]. Власником майна державних чи комунальних підприємств, установ, організацій залишається держава або територіальна громада, адже ще за часів римського права утвердився постулат: у однієї речі може бути лише один власник [8, с. 102-111]. Як зазначає В. С. Щербина, обсяг повноважень державного підприємства щодо державного майна у будь-якому разі має бути тією чи іншою мірою меншим, ніж у держави-власника, адже встановлення державному підприємству обсягу повноважень, належних державі як власнику, фактично означало би втрату державою контролю над своєю власністю, а можливо, і втрату самого права власності на ввірене підприємству майно [9, с. 260-261].

Іншу позицію займає А. М. Мірошниченко, адже чинний ЗК України хоч і не передбачає можливості для державних і комунальних підприємств володіти земельними ділянками на праві власності, відсутня також і пряма заборона, тому, на думку вченого, набуття земельних ділянок у власність відповідно до закону (цивільного законодавство про правочини) можливе [6, с. 222-223].

Громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації забезпечують створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами [10, с. 186]. Вони є неприбутковими організаціями та призначені для виконання соціальних функцій, що зумовило включення їх до суб'єктів права постійного землекористування. Загальні засади діяльності громадських організацій інвалідів передбачені законами України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» й «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

Щодо набуття релігійними організаціями України права постійного користування земельними ділянками законодавцем встановлені чіткі вимоги, а саме: статuti (положення) релігійних організацій повинні бути зареєстровані у встановленому ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» порядку, а земельна ділянка надаватися у постійне користування виключно для будівництва й обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їхньої діяльності.

Відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» дане товариство також визнається суб'єктом права постійного користування земельними ділянками із земель державної та комунальної власності. При цьому специфіка правового статусу останнього полягає у тому, що право постійного користування земельними ділянками може вноситися державою до його статутного капіталу.

На підставі Закону України «Про вищу освіту» суб'єктами права постійного землекористування були визнані вищі навчальні заклади незалежно від форм власності, а згодом відповідно до Закону України «Про освіту» дане положення було поширене на всі заклади освіти незалежно від їх форм власності.

Останньою, передбаченою чинним ЗК України, групою суб'єктів права постійного користування земельними ділянками виступають співвласники багатоквартирного будинку з метою його обслуговування. Проте слід зазначити, що вони матимуть змогу реалізувати зазначене право лише після створення й державної реєстрації юридичної особи – об'єднання співвласників багатоквартирного будинку на підставі Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

Крім того, як справедливо зазначають дослідники [1, с. 160; 6, с. 244], наразі зберігається право постійного землекористування інших суб'єктів, що виникло на підставі попереднього земельного законодавства до набрання чинності ЗК України від 25.10.2001, адже вимога щодо переоформлення такими суб'єктами права постійного користування на право власності або право оренди, встановлена п. 6 розділу X «Перехідні положення» ЗК України, визнана рішенням Конституційного Суду України неконституційною (рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2005 від 22.09.2005), оскільки зазначений обов'язок не передбачав відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення. За оціночними даними, у постійному користуванні фізичних та юридичних осіб, які згідно зі ст. 92 ЗК України не належать до суб'єктів права постійного землекористування, перебуває 1,5 млн га сільськогосподарських угідь [11].

Також, на думку А. М. Мірошніченка, можливе набуття права постійного землекористування суб'єктами, не передбаченими ст. 92 ЗК України, у разі придбання будівлі або споруди у суб'єкта права постійного землекористування [6, с. 244].

Згідно зі ст. 123 ЗК України надання земельних ділянок у постійне користування здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування за проектами землеустрою щодо відведення таких ділянок; повноваження вищезазначених органів у зазначеній сфері визначені ст. 122 ЗК України. Договірні засади набуття цього права вважаються неприйнятними [1, с. 163; 2, с. 141]. Моментом виникнення права постійного землекористування є момент реєстрації відповідного державного акта на право постійного користування земельною ділянкою відповідно до положень ст. 125, 126 ЗК України та закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Припинення права постійного землекористування здійснюється за підставами, передбаченими ст. 141, 144, 149 ЗК України, та в порядку, передбаченому законом, а земельними ділянками, віднесеними законом до особливо цінних, – у порядку, передбаченому ст. 150 ЗК України, за погодженням з Верховною Радою України.

Водночас експерти звертають увагу, що право постійного користування земельною ділянкою у значній кількості випадків не оформлене належним чином відповідно до вимог чинного законодавства України, що унеможливує здійснення контролю за ефективним використанням відповідних земельних ділянок [11].

Слід зазначити, що суб'єкти права постійного землекористування поставлені у несприятливі умови під час здійснення господарської діяльності, оскільки на відміну від суб'єктів, що використовують майно на праві власності чи на праві господарського кодексу України земельні ділянки на праві господарського відання не використовуються), вони позбавлені можливості розпоряджатися своїми ділянками, що, на слушну думку науковців та експертів [5, с. 225], робить його набагато менш привабливим для суб'єктів господарювання й спонукає останніх укладати «сірі» договори про спільний обробіток землі, спільну діяльність тощо, які по суті є прихованими договорами про оренду або відчуження земель [5, с. 225; 11]. З цієї ж причини існування права постійного користування земельними ділянками оцінюється виключно негативно [6, с. 245].

До того ж, як зазначається у спеціальній літературі, збереження права постійного користування земельними ділянками з обмеженим суб'єктним складом суперечить обов'язкам України з адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, адже з позиції законодавства ЄС про конкуренцію (ст. 86.1 Угоди про заснування ЄС) надання права постійного користування розглядається як державна допомога, яка допускається в обмежених випадках для досягнення певної мети [12, с. 69]. Проте в Україні надання земельних ділянок у постійне користування ніяким чином не прив'язується до конкретної мети, а залежить лише від організаційно-правової форми суб'єкта.

Висновки.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що сучасне право постійного користування земельною ділянкою сформувалося на підґрунті права безстрокового землекористування радянського періоду. При цьому інститут права постійного землекористування зазнав істотної трансформації й набув оновленого змісту. Відмітною рисою цього виду землекористування є обмежений суб'єктний та об'єктний склад, а також специфічний характер постійного землекористування. Відповідно до чинного ЗК України сфера поширення постійного землекористування суттєво обмежена. По-перше, це право може здійснюватися лише на земельних ділянках державної або комунальної форми власності та, по-друге, воно поширюється лише певної, чітко визначеної категорії суб'єктів.

З огляду на вищевикладене, звертається увага на низку практичних недоліків права постійного землекористування [5, с. 225-226; 6, с. 245; 11], внаслідок чого його існування в сучасних умовах оцінюється виключно негативно [6, с. 245], що виступає підґрунтям для пропозицій щодо модернізації даного інституту [11] або відмови від нього [6, с. 245].

Крім того, існування права постійного користування земельними ділянками суперечить законодавству ЄС про конкуренцію [12, с. 69], що можна розглядати як додаткову підставу для глибокої й докорінної трансформації досліджуваного правового інституту.

Список використаних джерел:

1. Шульга М. В., Багай Н. О., Гордєєв В. І. Земельне право : підручник. Харків : Право, 2014. 520 с.
2. Погрібний О. О., Каракаш І. І. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Істина, 2009. 600 с.
3. Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вnz. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
4. Семчик В. І. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2004. 748 с.
5. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. 2-ге видання, допов. і перероб. Київ : ЦУЛ, 2011. 678 с.
6. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : ЦУЛ, 2011. 516 с.
7. Грудницька С. М. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. Київ : ЦУЛ, 2016. 488 с.
8. Підпригора О. А. Основи римського приватного права. Київ : Вища школа, 1995. 264 с.
9. Щербина В. С. Актуальні проблеми господарського права. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
10. Гиренко І. В. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 688 с.
11. Федун А. Право постійного користування землями: між минулим та майбутнім. AgroPortal : веб-сайт. URL : <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniya-zemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim/#> (дата звернення 28.09.2018).
12. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України. Київ : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. 336 с.

Стаття посвячена дослідженню правового інституту постійного польовання земельними участками; проаналізовані суцність и характер права постійного землекористування, особенности его об'єктного и суб'єктного состава, об'єм правомочностей постійного землекористувача; вияснені переваги и недоліки даного правового титула.

Ключевые слова: право постійного землекористування, право собственности, об'єкти, суб'єкти, государственные и коммунальные предприятия.

The article researches into the legal institute of permanent use of land plots, analyses the essence and character of the right of permanent land use, the features of its objects and subjects, the scope of rights of the permanent land user, finds out the advantages and disadvantages of this title.

Key words: right of permanent land use, ownership, objects, subjects, state and municipal enterprises.