

**РОЗДІЛ 5**  
**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;**  
**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 347.453.4; 349.41

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗОПЛАТНОГО ОДЕРЖАННЯ**  
**ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ У ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ**

**PROBLEMS OF LEGAL ADJUSTING OF FREE RECEIPT**  
**OF LAND PLOT IN PRIVATE PROPERTY**

Льків Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті здійснено аналіз теоретичних та практичних проблем правового регулювання набуття права приватної власності на земельні ділянки державної та комунальної власності в порядку безоплатної приватизації в межах визначених законодавством норм. Вказано на недоліки земельного законодавства України, яке регулює процедуру безоплатного одержання громадянами України земельної ділянки в приватну власність. Запропоновано шляхи вирішення проблем, які виникають у процесі реалізації права громадян України на безоплатну приватизацію земельної ділянки.

**Ключові слова:** земельна ділянка, приватна власність на земельну ділянку, комунальна власність на земельну ділянку, державна власність на земельну ділянку, приватизація землі.

В статье осуществлен анализ теоретических и практических проблем правового регулирования получения права частной собственности на земельные участки государственной и коммунальной собственности в порядке бесплатной приватизации в рамках определенных законодательством норм. Указано на недостатки земельного законодательства Украины, которое регулирует процедуру бесплатного получения гражданами Украины земельного участка в частную собственность. Предложены пути решения проблем, возникающих в процессе реализации права граждан Украины на бесплатную приватизацию земельного участка.

**Ключевые слова:** земельный участок, частная собственность на земельный участок, коммунальная собственность на земельный участок, государственная собственность на земельный участок, приватизация земли.

In the article the analysis of theoretical and practical problems of the legal adjusting of acquisition of right of private ownership is carried out on land plot of public and communal domain in order of the free privatizing within the limits of certain a legislation norms. It is indicated on the lacks of land legislation of Ukraine, that regulates procedure of free receipt of land plot in the private property of citizens of Ukraine. Ways offer decisions of problems, that arise up in the process of realization of right for the citizens of Ukraine on the free privatizing of land plot.

**Key words:** land plot, private property of land plot, community property on land plot, public property on land plot, privatizing of land plot.

**Постановка проблеми.** Одним з способів набуття права приватної власності на земельну ділянку громадянами України є безоплатна приватизація. Правовою підставою для виникнення та реалізації права громадян України на безоплатну приватизацію земельних ділянок державної і комунальної власності стали закони України від 30 січня 1992 р. «Про форми власності на землю» та від 13 березня 1992 р. «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР», Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 р. «Про приватизацію земельних ділянок». Попри те, що метою цих нормативно-правових актів було радикальне реформування земельних відносин із встановленням граничних строків, яке мало привести до формування кола приватних землевласників, які б гарантували продовольчу безпеку держави, однак і по сьогодні інститут безоплатної приватизації земельних ділянок збережений та розвинений у земельному законодавстві України, зокрема в Земельному кодексі (далі – ЗК) України від 25 жовтня 2001 р. У Стратегії вдосконалення механізму управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними як причина такої затяжної реалізації цих норм визначається те, що нині не досягнуто основної мети земельної реформи, тобто не передано землі ефективного власнику та не запроваджено еколого-економічну модель господарювання [1].

Станом на 1 січня 2018 р. правом на безоплатну приватизацію земельних ділянок скористалися лише 9 459 454 громадян, тому питання безоплатного отримання земельних ділянок у приватну власність залишаються актуальними.

Аналіз статистичної інформації гарячої лінії Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Координаційного центру безоплатної правової допомоги, судової практики, а також даних щорічника «Моніторинг земельних відносин в Україні 2016–2017» [2] доводить, що до найпоширеніших проблем, щодо яких громадяни потребують консультативної допомоги, належать «передача землі» (охоплює приватизацію, відведення та виділення земельних ділянок) (23%); «оренда» (19%), реєстрація, оформлення (15%), «документарне забезпечення» (акти оцінки землі, землевпорядку документацію, сертифікати на земельну ділянку) (5%); межі (5%), «інше» (це, зокрема, питання кадастру / землеустрою, спадщини, будівництва, податку, продажу, дарування, емфітевзису й ін.) (32%) [3].

Такий спосіб набуття права приватної власності на земельну ділянку, як безоплатне одержання, урегульований ст. 118 ЗК України. Проте описана в цій нормі процедура не дає відповіді на низку запитань, має істотні недоліки, що зумовило значний масив судової практики внаслідок її застосування.

**Стан дослідження проблеми.** Проблематика права приватної власності на земельні ділянки ґрунтовно досліджена в науковій літературі. Особливості набуття права приватної власності на земельні ділянки державної та комунальної власності шляхом безоплатної приватизації досліджувалися такими науковцями: П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носіком, А.І. Ріпенком, В.І. Семчиком, М.В. Шульгою й іншими. Тому немає потреби зупинятися на всіх аспектах цього правового інституту. Натомість

проділимо увагу найбільш спірним та проблематичним питанням, які потребують додаткового наукового дослідження.

**Метою статті** є дослідження проблемних аспектів правового регулювання та визначення перспектив удосконалення механізму безоплатного одержання земельних ділянок громадянами України в приватну власність.

**Виклад основного матеріалу.** Набуття права приватної власності громадянами України на земельні ділянки в разі безоплатного одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених у ст. 121 ЗК України, відбувається за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

Ухвалення органами місцевого самоврядування рішення щодо передачі земельних ділянок у приватну власність вписується в рамки їхніх повноважень. Варто зауважити, що ч. 1 ст. 122 ЗК України надає такі повноваження щодо земель комунальної власності лише сільським, селищним, міським радам. Однак на практиці має місце ухвалення таких рішень й іншими суб'єктами.

Наприклад, Верховний Суд у справі № 372/1387/13-ц про визнання незаконними та скасування рішень, визнання недійсними державних актів, витребування земельних ділянок, установив, що в приватну власність земельні ділянки для будівництва й обслуговування житлових будинків передано рішенням виконавчого комітету Козинської селищної ради від 6 лютого 2003 р. № 25 [4].

Задовольняючи позовні вимоги шляхом скасування рішення виконавчого комітету, Верховний Суд у своїй постанові від 6 червня 2018 р. виходив із того, що ухваленням рішення про передачу у власність земельної ділянки виконавчий комітет селищної ради перевищив свої повноваження, оскільки питання регулювання земельних відносин, відповідно до п. 34 ч.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування», вирішується лише на пленарних засіданнях селищної ради, тому спірні земельні ділянки вибули з володіння власника поза його волею, за рішенням неуповноваженого органу, з порушенням вимог чинного законодавства. Варто взяти до уваги й законодавчо встановлену виключність повноважень органів щодо вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [4].

На обсяг повноважень під час реалізації своєї земельної компетенції відповідними органами, що повинно враховуватися під час ухвалення рішення про передачу земельних ділянок у приватну власність, впливає правовий режим земельної ділянки. Так, ч. 1 ст. 122 ЗК України, надаючи повноваження органам місцевого самоврядування, з одного боку, не обмежує їх переліком цілей, для яких земельні ділянки можуть надаватися («для всіх потреб»), водночас навіть за відсутності застереження в цій нормі органи місцевого самоврядування, надаючи земельні ділянки у власність чи в користування, повинні зважати на те, що подальші цілі використання земельних ділянок повинні відповідати цільовому призначенню земельної ділянки, а в разі порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель настають наслідки, визначені в ст. 21 ЗК України.

У справі № 372/1387/13-ц Верховний Суд установив, що спірні земельні ділянки, винесені до категорії земель водного фонду, передані в приватну власність для будівництва й обслуговування житлових будинків [4].

Земельне законодавство встановлює щодо різних категорій земель спеціальний правовий режим. Умови, що становлять зміст режиму, передбачають, крім визначеного цільового використання земельної ділянки, також додаткові вимоги й обмеження в їх використанні. Так, з урахуванням ст. 20, 21, 59, 83 ЗК України та ст. 88, 89 Водного кодексу (далі – ВК) України щодо земель водного фонду встановлено спеціальний правовий режим, який

передбачає, зокрема, обмеження їх обігу. Відповідно до ст. 59 ЗК України, передбачено обмеження щодо набуття таких земель у приватну власність шляхом встановлення допустимих випадків передачі земель водного фонду в приватну власність, згідно із ч. 3 ст. 83 та ч. 4 ст. 84 ЗК України, землі водного фонду взагалі не можуть передаватися в приватну власність, крім випадків, передбачених законодавством.

На практиці має місце також ситуація, за якої правове регулювання земельних відносин щодо надання земельних ділянок громадянам у власність органи місцевого самоврядування прагнуть здійснити з урахуванням місцевих умов та обставин шляхом ухвалення своїх актів. Як слушно зазначає А.Г. Мельник, правове регулювання земельних відносин здійснюється органами місцевого самоврядування через ухвалення відповідних нормативних актів у цій галузі, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на цій території [5, с. 86].

Це цілком відповідає законодавчо наданим повноваженням цим органам. Однак варто зважати на законодавчі обмеження в реалізації ними своїх повноважень у галузі земельних відносин.

Верховний Суд у справі № 638/20447/14-а про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії встановив, що Харківська міська рада ухвалила рішення від 24 грудня 2018 р. № 364/08, яким затвердила «Положення про порядок передачі у власність та (або) надання в оренду громадянам земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд, обслуговування індивідуальних капітальних гаражів та ведення садівництва». У цьому рішенні встановлені додаткові, не передбачені законом умови реалізації права громадян на отримання земельної ділянки в м. Харкові, зокрема, обов'язковою передумовою розгляду питання про передачу у власність та (або) надання в оренду громадянам земельних ділянок є включення до загальноміських черговиків на одержання у власність земельної ділянки для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд та надання додаткового пакету документів. Дослідивши обставини справи та посилаючись на ст. 118 ЗК України, Верховний Суд дійшов висновку, що Харківська міська рада діяла не в межах своїх повноважень, перевищила їх і встановила особливий режим реалізації прав громадян на отримання земельних ділянок у власність у місті Харкові [6].

Погоджуємося з думкою А.О. Лазор та О.Д. Лазор, що повноваження органу місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення питань місцевого значення, а також створення умов для надання послуг щодо задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства [7, с. 62].

Звернемо увагу на те, що владні повноваження ці органи здійснюють, дотримуючись спеціально-дозвільного принципу, встановленого ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме діють лише на підставі і в межах повноважень та способом, що прямо передбачені законодавством.

Вписується в дію цього принципу правова позиція Верховного Суду, відображена в постанові від 6 лютого 2019 р. у справі № 638/20447/14-а, яка полягає в тому, що ст. 118 ЗК України, на основі якої здійснюється регулювання досліджуваних земельних правовідносин, є імперативною і забезпечує однакове правове регулювання цих відносин в Україні [6].

Погоджуючись загалом із позицією Верховного Суду як органу, що повинен дати правову оцінку діям суб'єкта владних повноважень під час ухвалення того чи іншого рішення та перевірити його відповідність критеріям правомірності щодо рішень суб'єктів владних повноважень, закріпленим у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства

(далі – КАС) України, варто вказати на глибинність проблематики безоплатного одержання земельних ділянок, що і призводить до таких порушень органами місцевого самоврядування.

Так, варто зауважити слухність висловлених науковцями тверджень щодо того, що останнім часом стає очевидним, що інститут безоплатної приватизації земель в умовах завершення земельної реформи має зазнати істотних змін, адже в наявних формах безоплатна приватизація не може тривати вічно. Цілком слушно піддається сумнівам можливість розглядати право на безоплатну приватизацію в наявному вигляді як суб'єктивне право громадянина України в належному розумінні цього терміна, оскільки воно не забезпечене ні правовими механізмами примусової реалізації, ні достатньою кількістю земель, що можуть бути перерозподілені між бажаними (за винятком ситуації із приватизацією земель, уже наданих у користування) [8, с. 50].

Прагненням знайти вихід із ситуації варто вважати запропоноване Кабінетом Міністрів України рішення, що міститься в Стратегії удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. Метою Стратегії задекларовано створення сучасної, прозорої і дієвої системи управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, спрямованої на забезпечення захисту інтересів суспільства (насамперед учасників антитерористичної операції), територіальних громад та держави, а також раціонального й ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель, необхідності гарантування продовольчої безпеки держави. Для реалізації цієї мети встановлена система організації процесу її виконання, яка полягає у визначенні Держгеокадастром та його територіальними органами під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації площі земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області, та надання дозволів на розроблення документації із землеустрою та передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в приватну власність у межах норм безоплатної приватизації з урахуванням площі земельних ділянок, обчислених за встановленою формулою [1].

Аналіз Стратегії показує, що її положення спрямовані на регулювання реалізації права громадян на безоплатне одержання в приватну власність земельних ділянок державної власності шляхом встановлення обмежень органами виконавчої влади щодо об'єкта права. Тобто подібно до прагнення органів місцевого самоврядування врегулювати питання здійснюється встановлення додаткових умов для реалізації громадянами свого права на безоплатне одержання земельних ділянок. Однак, якщо рішенням Харківської міської ради встановлені обмеження щодо суб'єктів права, то положення Стратегії містять обмеження щодо об'єктів. Варто констатувати, що і в одному, і в другому випадку наявні порушення ст. 118 ЗК України, рішення не відповідають правовій позиції Верховного Суду.

Отже, за сучасного законодавчого закріплення права на безоплатне одержання земельної ділянки в приватну власність його реалізація та гарантування для всіх громадян України ускладнені, а із часом стануть неможливими через обмеженість кількості земель та зростання кількості громадян, що бажать отримати у власність землю.

Реалізація повноважень органами місцевого самоврядування в земельних правовідносинах, отже, набуття права приватної власності громадянами України на земельні ділянки в разі безоплатного одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм

безоплатної приватизації здійснюється за рішенням про передачу земельних ділянок у власність.

У Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що затверджений Законом України від 19 травня 2011 р., виокремлено як документ дозвільного характеру «рішення про передачу у власність земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності» [9].

Однак, виходячи з визначення поняття «документ дозвільного характеру», що міститься в ст. 1 ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а саме як «<...> рішення, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» [10], а також загального аналізу земельного законодавства можна дійти висновку про відмінну природу рішення про передачу земельної ділянки в приватну власність у порядку безоплатної приватизації.

На окрему увагу заслуговує правова природа рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельних ділянок у власність громадянина України в процесі безоплатної приватизації. Актуальність дослідження цього питання зумовлюється тим, що такі рішення є підставою для державної реєстрації права власності на земельну ділянку громадянина, а в судовій практиці із цим пов'язано визначення підсудності справ щодо їх оскарження.

В юридичній літературі точаться наукові дискусії щодо правової природи цих рішень через надання їм ознак правостановлюючого документа або правочину. Так, Н.О. Кузьменко виходить із того, що ухваленням таких рішень місцеві ради фактично реалізують повноваження власника землі (тобто територіальної громади), вступаючи із громадянами України в приватноправові відносини, що засновані на юридичній рівності сторін. Її висновок впливає з того, що учасники даних відносин є самостійними, незалежними й невідчужуваними один одному, водночас, незважаючи на наявність у громадянина права на безоплатну приватизацію, він не може змусити відповідний орган місцевого самоврядування передати йому конкретну земельну ділянку у власність. Рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність у поєднанні з відповідним клопотанням особи, на думку науковця, утворюють двосторонній правочин [11, с. 79]. Такий висновок є дискусійним.

Визначальним для характеристики правової природи рішення про передачу земельної ділянки комунальної власності в приватну власність у порядку безоплатної приватизації є особливість статусу та характеру повноважень цих органів у земельних правовідносинах. Насамперед варто виходити з того, що органи місцевого самоврядування не є власниками відповідних земельних ділянок і, як слушно зауважує А.Г. Мельник, ці органи треба вважати лише представниками власника – територіальної громади [12, с. 94]. Аналогічна думка висловлена В.М. Литвинцем, який звертає увагу на те, що з конституційно-правового статусу територіальної громади випливає її повноваження реалізації права комунальної власності на землю [13, с. 273].

Ключове значення має те, що територіальна громада в особі утворених нею органів місцевого самоврядування повинна володіти, користуватися і розпоряджатися належним їй майном у публічних інтересах. Як слушно зауважує В.В. Борденюк, цим відрізняється право комунальної власності від приватної [14, с. 94].

У підсумку можна дійти висновку, що коли органи місцевого самоврядування ухвалюють рішення у сфері розпорядження земельними ділянками комунальної влас-

ності вони діють як представники власника земель, тобто територіальної громади, а також як владний орган, що і зумовлює особливий правовий характер даних земельних відносин. Водночас рішення про передачу у власність земельних ділянок у порядку безоплатної приватизації можна розглядати як вияв імперативного методу правового регулювання, що полягає в реалізації правомочностей власника земель комунальної власності, фіксації права власності громадянина на земельну ділянку. Отже, це рішення є правоустановчим документом, що відображає передачу територіальною громадою прав на земельну ділянку, з якими пов'язується виникнення права приватної власності.

**Висновки.** Проведене дослідження практики застосування законодавства доводить відсутність необхідного та належного правового забезпечення права громадян України на безоплатне одержання земельних ділянок державної і комунальної власності у власність, на суперечливість і антагоністичність інтересів суб'єктів у процесі приватизації, що фактично вказує на відсутність реальної можливості реалізації громадянами свого права. Очевидно, що зазначені недоліки не можуть бути усунуті тільки шляхом внесення змін до законодавства щодо вдосконалення встановленої процедури, а потребують перегляду сутнісного підходу до самого права громадян України на безоплатне одержання земельних ділянок у межах встановлених норм приватизації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стратегія удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-p> (дата звернення: 02.05.2019).
2. Моніторинг земельних відносин в Україні 2016–2017. *Статистичний щорічник*. Вересень 2018. 168 с. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf> (дата звернення: 02.05.2019).
3. Функціонування ринку сільськогосподарських земель в Україні. *Стан земельних відносин в Україні. Факти*. 2019. Березень. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=2570> (дата звернення: 02.05.2019).
4. Постанова Верховного Суду від 6 червня 2018 р. у справі № 372/1387/13-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75296545> (дата звернення: 02.05.2019).
5. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, що здійснюється органами місцевого самоврядування. *Теорія та практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 85–90.
6. Постанова Верховного Суду від 6 лютого 2019 р. у справі № 638/20447/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75296123> (дата звернення: 02.05.2019).
7. Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. *Держава та регіони*. 2011. Вип. 23. С. 58–66.
8. Мірошниченко А.М., Мартин А.Г., Ріпенко А.І. Проблеми та перспективи безоплатної приватизації земель громадянами. *Актуальні проблеми земельної реформи*. 2012. № № 3–4. С. 46–60.
9. Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 02.05.2019).
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 02.05.2019).
11. Кузьменко Н.О. Рішення органів місцевого самоврядування у сфері розпорядження землями комунальної власності, їх правова природа. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 77–82.
12. Мельник А.Г. Поняття та сутність регулювання земельних відносин. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2013. Вип. 682. С. 91–95.
13. Литвинець В.М. Право територіальної громади села щодо розпорядження землею: юридична природа та порядок здійснення. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 271–275.
14. Борденюк В.В. Зміст права комунальної власності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1 (39). С. 91–98.