

Постійне користування землею як субінститут земельного права України

The permanent land use as the sub-institute of land law of Ukraine

Лілія Мак

Ключові слова:

інститут права, субінститут земельного права, право постійного користування землею, суб'єкти права постійного користування землею, земельна ділянка, землекористування.

Key words:

institute of law, subinstitute of land law, right to a permanent land use, subjects of permanent land use, plot of land, land use.

Постановка проблеми. При дослідженні окремої галузі права часто нівелюється роль субінститутів права поряд із нормами та інститутами права у формуванні єдиного системного утворення – галузі права. Земельне право як самостійна галузь права є складним за своєю побудовою та, окрім інститутів і норм права, включає також субінститути як структурні елементи. Одним із таких субінститутів є субінститут постійного користування землею, юридичні новели та правові особливості якого недостатньо проаналізовані у сучасній правовій доктрині. Натомість він узагальнено досліджується лише у межах його базового інституту землекористування без виокремлення його спеціальних ознак.

Мета статті. Метою статті є комплексне дослідження субінституту постійного користування землею з виокремленням його особливостей та із формулюванням його окремого визначення як структурного елемента системи земельного права України.

Виклад основного матеріалу. Земельне право як самостійна галузь права формується шляхом об'єднання норм права у більш складні елементи – інститути права. При цьому кожному із інститутів земельного права притаманні конкретні особливості. Інститут права можна визначати як сукупність норм права, об'єднаних однорідністю їх змісту та спільною метою у регулюванні суспільних відносин. Саме однорідність змісту та спільна мета норм земельного права визначають специфіку конкретних інститутів земельного права.

Серед інститутів загальної частини земельного права одне із провідних місць посідає інститут землекористування, який є складним та охоплює своїм змістом ряд субінститутів, а саме субінститути постійного користування землею, оренди землі (тимчасового платного користування земельною ділянкою), земельного сервіту (обмеженого користування земельною ділянкою), суперфіцію та емфітевзису.

С.С. Алексєєв наголошує на важливій ролі субінститутів права при формуванні окремої галузі права. На його думку, субінститути права є органічними утвореннями відносно самостійного характеру, які формуються всередині інститутів права¹. Справді, виокремлення субінститутів у межах земельного права має важливе значення, оскільки допомагає більш детально розкрити зміст кожного складного інституту земельного права. Бо лише у межах складних інститутів земельного права можна виділяти субінститути.

Яскравим прикладом складного інституту земельного права є інститут землекористування, який розкриває загальні положення набуття права користування земельними ділянками, права та обов'язки землекористувачів, порядок припинення землекористування. Тоді як оренда землі, сервітут, суперфіцій, емфітевзис та постійне користування землею виступають різновидами землекористування. Фактично, вони, 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. При цьому недоцільно при дослідженні субінститутів земельного права надавати їм другорядного значення, оскільки вони виступають самостійним об'єднанням норм земельного права у межах єдиного інституту землекористування.

¹ Алексєєв С.С. Структура советского права / С.С. Алексєєв. – М. : Юридическая литература, 1975. – С. 151.

Таке виокремлення субінститутів у межах земельного права як галузі права має не лише теоретичне, але й практичне значення, що полягає у визначенні субординації інститутів земельного права, а також встановленні місця та ролі кожного з інститутів земельного права у системі земельного права². Субінститути земельного права також сприяють єдності інститутів земельного права шляхом об'єднання у них норм земельного права, найбільш дотичних до конкретного виду земельних відносин. Виокремлення субінститутів земельного права у межах галузі земельного права України сприяє уникненню громіздкого характеру самих інститутів земельного права та сприяє детальнішому розкриттю кожного елементу інституту земельного права. Ключовою ознакою усіх субінститутів земельного права є їх підпорядкованість окремому інституту земельного права, загальні норми якого виступають базисом при формуванні конкретного субінституту земельного права.

Аналізуючи інститут землекористування, І.І. Каракаш визначає його як сукупність однорідних земельно-правових норм, які закріплюють і регулюють підстави, умови та порядок надання, зміни та припинення користування земельними ресурсами. Основною особливістю відносин, які становлять зміст інституту землекористування, є їх пов'язаність із вилученням корисних властивостей земельних ресурсів³. У цьому контексті доцільно погодитися з позицією науковця, оскільки кожен землекористувач використовує земельну ділянку з певною метою, яка перш за все повинна бути сумісною із цільовим призначенням земельної ділянки та ніяким чином не завдавати шкоди екологічним властивостям земельної ділянки. Тому не дивно, що ключовим принципом землекористування є раціональне використання земельної ділянки.

Серед основних принципів інституту землекористування виділяють взаємозалежність (похідний характер) права землекористування від права власності на землю; використання земельних ділянок за основним цільовим призначенням; раціональне використання та ефективна охорона земельних ресурсів; поєднання особливостей землі як основного засобу виробництва, просторово-територіального базису і природного ресурсу; пріоритетність екологічної безпеки при використанні земельних ресурсів; гарантування права на земельні ділянки і прав землекористувачів⁴. Як бачимо, більшість із цих принципів є загальними та характерними для кожного із інститутів земельного права. Бо стаття 5 Земельного кодексу України закріплює базові принципи побудови усієї галузі права, в тому числі інститутів, субінститутів та норм земельного права. Вплив того чи іншого принципу на побудову інститутів земельного права залежить від змісту відносин, які становлять його предмет правового регулювання.

Тому вважаємо, що при дослідженні інституту землекористування особливу увагу доцільно звернути на принцип взаємозалежності права землекористування від права власності на землю, оскільки характер зв'язків інституту власності та інституту землекористування є дуже тісним. Справді, земельну ділянку неможливо отримати у користування, якщо вона не має свого законного власника. Обсяг прав землекористувача земельної ділянки залежить від обсягу переданих власником земельної ділянки прав. Лише власник земельної ділянки вправі розпоряджатися нею, в тому числі шляхом передання її у користування. Але є виняток із цього правила, коли орендар вправі передати земельну ділянку у суборенду, але звичайно, це не відбувається без отримання попередньої згоди орендодавця як повноправного власника земельної ділянки.

Здійснюючи порівняльний аналіз субінституту постійного користування землею із суміжними з ним субінститутами: оренди землі, сервітуту, емфітевзису та суперфіцію, можна помітити низку відмінностей. Субінститут постійного користування землею є виключно земельним субінститутом, який регулюється нормами Земельного кодексу України. Тоді як субінститут оренди землі регламентовано окремим Законом України «Про оренду землі». А лісовий сервітут виступає предметом дослідження Лісового кодексу України, стаття 23 якого визначає правовий режим лісових сервітутів та порядок їх встановлення⁵. При цьому субінститути сервітуту, емфітевзису та суперфіцію первинно сформувалися на основі положень цивільного права, які регулюють майнові відносини.

Серед особливостей субінституту постійного користування землею доцільно виділити об'єкт, суб'єктний склад, предмет правового регулювання (зміст відносин), порядок набуття та оформлення права постійного користування на землю. Його об'єктом правового регулювання виступають лише земельні

² Предмет и система советского земельного права / [А.Е. Еренов, Н.Б. Мухитдинов, Л.В. Ильяшенко] ; отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алма-Ата : Наука КазССР, 1981. – 208 с.

³ Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : [научно-практ. пособие] / И.И. Каракаш. – К. : Истина, 2004. – С. 45.

⁴ Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : [научно-практ. пособие] / И.И. Каракаш. – К. : Истина, 2004. – С. 46.

⁵ Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 17. – С. 99.

ділянки державної та комунальної форм власності, що свідчить про його публічно-правовий характер. Бо набуттю права постійного користування конкретною земельною ділянкою передують рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Суб'єкти, які можуть набувати земельну ділянку у постійне користування, визначені у статті 92 Земельного кодексу України⁶. На сьогодні перелік цих суб'єктів є вичерпним і не підлягає розширеному трактуванню. Однак з моменту набрання чинності Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. цей перелік суб'єктів постійно доповнювався, що зумовлено лобюванням інтересів конкретних підприємств і організацій у Верховній Раді України. Спочатку земельну ділянку у постійне користування могли отримувати лише підприємства, установи та організації державної та комунальної форми власності.

Проте першими, хто спромігся ініціювати зміни в частині розширення переліку суб'єктів права постійного користування та їх доповнення, були громадські організації інвалідів, які на чолі з головою парламентського комітету В.М. Сушкевичем лобювали включення громадських організацій інвалідів у перелік суб'єктів, які вправі отримувати земельні ділянки у постійне користування. Така ініціатива обумовлена тим, що вони звільнялися від сплати за приватизацію земельних ділянок та робіт землепорядних організацій, пов'язаних із переоформленням права постійного користування у право оренди землі⁷.

У подальшому перелік суб'єктів права постійного користування розширювався та доповнювався релігійними організаціями України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою» від 15 січня 2009 р.⁸, публічним акціонерним товариством залізничного транспорту загального користування, утвореним згідно з Законом України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23 лютого 2012 р.⁹; вищими навчальними закладами незалежно від форми власності згідно з Законом України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р.¹⁰.

Причинами таких змін у суб'єктному складі права постійного користування на землю є: а) бажання уникнути додаткових витрат, пов'язаних із оформленням прав на земельну ділянку; б) необхідністю забезпечення основної діяльності громадських організацій інвалідів, релігійних організацій, товариств залізничного транспорту, вищим навчальним закладам у зв'язку із виділенням їм земельної ділянки під їхніми будівлями, в) уникнення додаткових витрат, пов'язаних із оплатою користування земельною ділянкою, окрім сплати земельного податку.

Предметом регулювання субінституту постійного користування землею є відносини безоплатного володіння та користування земельною ділянкою державної та комунальної власності. Особливістю цих відносин є відсутність права розпорядження земельною ділянкою. Таким чином, землекористувач обмежений лише відносинами володіння та користування земельною ділянкою без можливості її подальшого відчуження.

У зв'язку із неможливістю відчуження земельної ділянки, переданої у постійне користування, субінститут права постійного користування поступово втрачатиме свою актуальність, бо у разі належного функціонування інституту права власності на землю та запровадження повноцінного ринку земель роль зазначеного субінституту нівелюється. Все більше суб'єктів бажатимуть мати можливість отримати земельні ділянки у власність, а не у постійне користування. Справді, найбільшого поширення цей субінститут набув за умов націоналізації усіх земель, коли усі земельні ділянки перебували у державній власності і отримати земельну ділянку іншим шляхом, ніж на праві постійного користування, було неможливо, оскільки не було інституту права приватної власності на землю, а інститут оренди землі (тимчасового користування земельною ділянкою) не застосовувався. Проте відновлення інституту оренди землі не сприяло його широкому застосуванню, що зумовлено досить великою орендною платою та бажанням отримувати земельну ділянку у більш тривале користування.

⁶ Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. №2768-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

⁷ Кулініч П.Ф. Право постійного землекористування: для кого воно постійне / П.Ф. Кулініч // Юридичний журнал ЮСТІНІАН. – 2005. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1717>.

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою : Закон України від 15 січня 2009 р. № 875-VI // Відомості Верховної Ради. – 2009. – № 23. – Ст. 282.

⁹ Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4442-VI // Відомості Верховної Ради України . – 2012. – № 49. – Ст. 553

¹⁰ Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004.

Слід зазначити, що підтвердженням втрати актуальності субінституту права постійного користування є закріплення обмеженого кола суб'єктів, які вправі набувати земельну ділянку у постійне користування. Окрім того, пунктом 6 Перехідних положень чинного Земельного кодексу України передбачено, що громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за Земельним кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні до 1 січня 2008 р. переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них¹¹. Закріплення цього положення в Земельному кодексі зумовлено тим, що Земельний кодекс Української РСР передбачав значно ширший перелік суб'єктів, які були вправі набувати земельну ділянку у постійне користування.

Переоформлення права постійного користування у право власності та право оренди на земельну ділянку було предметом розгляду Конституційного Суду України. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення. У цій частині доцільно погодитися з Конституційним Судом України, бо без відповідної фінансової, організаційної та законодавчої бази здійснити таке переоформлення неможливо¹². Незважаючи на діюче рішення Конституційного Суду України, наш законодавець так і не надав відповіді, за чиї кошти таке переоформлення повинно здійснюватися, до яких органів потрібно звертатися та які документи подавати у зв'язку з таким переоформленням, яким законодавчим актом необхідно керуватися при здійсненні такого переоформлення.

З огляду на вищенаведене норма Земельного кодексу України про переоформлення права постійного користування на право власності або право оренди носить декларативний характер та не може бути повною мірою реалізована на практиці. Так, Конституційний Суд України звертає увагу на те, що відносно постійного користування землею, власності на землю та оренди землі є різними за своєю правовою природою. На відміну від права власності та права оренди, у відносинах постійного користування взагалі відсутня така властивість, як розпорядження земельною ділянкою. При оренді землі у орендаря є право передачі земельної ділянки у суборенду; розпорядження земельною ділянкою є також однією із правомочностей власника земельної ділянки. Тоді як для права постійного користування земельною ділянкою взагалі не характерна будь-яка можливість розпорядження земельною ділянкою.

Серед інших особливостей права постійного користування землею, які відрізняють його від суміжних інститутів та субінститутів земельного права, а саме права власності на землю та права оренди землі, Конституційний Суд виокремлює такі:

- право постійного землекористування є безстроковим, на відміну від права оренди, і може бути припинене лише з підстав, передбачених законодавством;
- права та обов'язки постійних землекористувачів визначені чинним земельним законодавством і не підлягають договірному регулюванню (не можуть бути звужені);
- постійні землекористувачі, як і землевласники, сплачують земельний податок, розмір якого визначається відповідно до чинного законодавства, на відміну від договірного характеру орендної плати;
- земельні ділянки у постійне користування передаються у порядку відведення безоплатно з наступним посвідченням цього права шляхом видачі державного акта на право постійного користування земельною ділянкою; оплаті має підлягати лише виготовлення технічної документації на земельну ділянку, що здійснюється на договірних засадах із уповноваженою

¹¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

¹² Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

землевпорядною організацією¹³. На сьогодні державні акти на право постійного користування взагалі не оформляються, натомість речове право постійного користування земельною ділянкою підлягає державній реєстрації відповідно до положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Постійне користування земельною ділянкою є найбільш вразливим в частині його припинення, оскільки стаття 147 Земельного кодексу України передбачає досить широкий перелік підстав для його припинення за рішенням органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Така вразливість припинення зазначеного речового права унеможлиблює його належне використання на практиці.

З огляду на вищенаведене особливостями субінституту постійного користування землею є відсутність правомочності розпорядження земельною ділянкою, безстроковість та можливість припинення лише із законодавчо встановлених підстав, законодавча визначеність прав та обов'язків суб'єктів постійного користування, сплата земельного податку за постійне користування, а також безоплатність передання земельної ділянки у постійне користування.

Серед особливостей субінституту права постійного користування землею доцільно також виокремити порядок набуття права постійного користування. Так, основним способом набуття права постійного користування землею є її відведення, яке здійснюється на підставі рішення уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування. На сьогодні всі відомості про право постійного користування на конкретну земельну ділянку містяться в Державному земельному кадастрі. До прийняття чинного Земельного кодексу України та скасування державних актів на земельну ділянку права постійного користування земельною ділянкою посвідчувалися Державним актом на право постійного користування. Станом на сьогодні усі відомості по приналежності конкретним суб'єктам земельної ділянки на праві постійного користування відображаються в Державному земельному кадастрі.

Слід зазначити, що при передачі земельної ділянки у постійне користування нема обмежень щодо цільових категорій земель. Тому всі без винятку земельні ділянки можуть бути передані у постійне користування, але саме користування такими земельними ділянками здійснюється із врахуванням законодавчо встановлених вимог щодо їх цільового використання.

На сьогодні субінститут постійного користування землею має обмежену сферу застосування. Підтвердженням наведеного є закріплення чітко визначеного переліку суб'єктів, які вправі набувати земельну ділянку у постійне користування. Тоді як за часів існування радянської держави перелік суб'єктів, які могли набувати земельну ділянку на праві постійного користування, законодавчо не обмежувався та включав не лише юридичних осіб, але й громадян. Це зумовлено відсутністю права приватної власності на землі і націоналізацією усіх земель.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна виділити спеціальні ознаки субінституту постійного користування землею:

- це сукупність однорідних норм земельного права, які регулюють особливий вид землекористування земельною ділянкою;
- повна взаємозалежність від інституту землекористування, оскільки виникає та діє лише в межах зазначеного інституту земельного права;
- об'єктом його регулювання виступають лише земельні ділянки державної та комунальної форм власності;
- на праві постійного користування можуть використовуватися земельні ділянки будь-якого цільового призначення;
- предметом регулювання є відносини безстрокового володіння та користування земельною ділянкою без права розпорядження нею;
- перелік суб'єктів, які вправі набувати земельні ділянки у постійне користування, є вичерпним та передбаченим статтею 92 Земельного кодексу України;
- безоплатний порядок відведення земельної ділянки у постійне користування;
- спеціальний порядок вилучення земельних ділянок, наданих у постійне користування (стаття 149 Земельного кодексу України), що не застосовується ні для оренди, ні для приватної власності.

¹³ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

Доцільно запропонувати таке визначення субінституту постійного користування землею: це сукупність норм земельного права, які виникають та діють у межах єдиного інституту землекористування та регламентують однорідні та поєднані спільною метою земельні відносини щодо безстрокового володіння та користування земельною ділянкою державної або комунальної власності законодавчо визначеним переліком суб'єктів.

Анотація

У статті висвітлюються юридичні особливості субінституту постійного користування землею: об'єкт, суб'єкти, зміст, порядок набуття та оформлення права постійного користування земельною ділянкою. Автором сформульовано власне визначення субінституту постійного користування землею.

Summary

The legal peculiarities of sub-institute of permanent land use: the object, the subjects, the content, the procedure of acquisition and registration of permanent land use are highlighted in this article. The author words his own definition of the sub-institute of permanent land use.

Використана література:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 17. – С. 99.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою : Закон України від 15 січня 2009 р. № 875-VI // Відомості Верховної Ради. – 2009. – № 23. – Ст. 282.
4. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4442-VI // Відомості Верховної Ради України . – 2012. – № 49. – Ст. 553
5. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
6. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.
7. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1975. – 223 с.
8. Предмет и система советского земельного права / [А.Е. Еренов, Н.Б. Мухитдинов, Л.В. Ильяшенко] ; отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алма-Ата : Наука КазССР, 1981. – 208 с.
9. Кулініч П.Ф. Право постійного землекористування: для кого воно постійне / П.Ф. Кулініч // Юридичний журнал ЮСТІНІАН. – 2005. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1717>.
10. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : [научно-практ. пособие] / И.И. Каракаш. – К. : Истина, 2004. – 216 с.

Лілія Мак,

*аспірант кафедри соціального права
юридичного факультету*

Львівського національного університету імені Івана Франка