

## ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ

### HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF COMPULSORY TERMINATION OF RIGHTS TO LAND PLOTS

Костогризов О.В., аспірант кафедри земельного та аграрного права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано історичні етапи розвитку та змін законодавчих підстав припинення прав на землю в Україні у XX та XXI столітті. Звернено увагу на характер змін законодавчих підстав припинення прав на землю у зв'язку зі зміною соціально-економічних умов в Україні.

Наголошено, що історико-правовий аспект становлення та розвитку законодавства у сфері примусового припинення прав на земельні ділянки включає аналіз процесу формування правових норм, що регулюють питання примусового позбавлення власників та землекористувачів прав на земельні ділянки. Такий аналіз дає можливість зрозуміти, як і чому змінювалися підходи до цього питання в різні історичні періоди, а також які фактори впливали на розвиток відповідного законодавства.

У статті автор підкреслює, що історичний розвиток законодавства у сфері примусового припинення прав на земельні ділянки демонструє поступову еволюцію від абсолютної влади держави над землею до системи, яка намагається балансувати між суспільними потребами та захистом прав власників та землекористувачів.

В ході дослідження автор приходять до висновку, що наведений системний аналіз основних джерел правового регулювання примусового припинення прав на землю у досліджуваний період дозволяє виділити основні етапи становлення та розвитку законодавства у даній сфері. А саме: перший етап це радянські часи, коли відбувається становлення інституту права землекористування, в законодавстві закріплюються види права землекористування, суб'єкти, підстави виникнення та припинення тощо. До другого етапу, автор відносить період ранньої незалежності, який пов'язаний із прийняттям 13 березня 1992 р. нової редакції Земельного кодексу України. До третього етапу становлення та розвитку законодавства у сфері примусового припинення прав на земельні ділянки відноситься сучасний період, який характеризується активним внесенням змін та доповнень до чинного законодавства України. Крім цього, у статті наголошується, що дослідження етапів становлення інституту припинення прав на землю дає можливість зрозуміти подальші шляхи його розвитку та вдосконалення.

**Ключові слова:** земля, земельна ділянка, право власності, право користування, примусове припинення, підстави припинення.

The article analyzes the historical stages of development and changes in the legal grounds for termination of land rights in Ukraine in the twentieth and twenty-first centuries. Attention is drawn to the nature of changes in the legislative grounds for termination of land rights due to changes in socio-economic conditions in Ukraine.

It is emphasized that the historical and legal aspect of the formation and development of legislation in the field of forced termination of rights to land plots includes an analysis of the process of formation of legal provisions regulating the issues of forced deprivation of owners and land users of rights to land plots. Such an analysis makes it possible to understand how and why approaches to this issue have changed in different historical periods, as well as what factors influenced the development of the relevant legislation.

In the article, the author emphasizes that the historical development of legislation in the field of compulsory termination of rights to land plots demonstrates a gradual evolution from the absolute power of the state over land to a system that tries to balance public needs and protection of the rights of owners and land users.

In the course of the study, the author comes to the conclusion that the systematic analysis of the main sources of legal regulation of compulsory termination of land rights in the period under study allows to identify the main stages of formation and development of legislation in this area. Namely, the first stage is the Soviet era, when the institute of land use law was established, and the legislation enshrines the types of land use law, subjects, grounds for its occurrence and termination, etc. The author refers to the second stage as the period of early independence, which is associated with the adoption of the new version of the Land Code of Ukraine on March 13, 1992. The third stage of formation and development of legislation in the field of compulsory termination of rights to land plots includes the modern period, which is characterized by active amendments and additions to the current legislation of Ukraine. In addition, the article emphasizes that the study of the stages of formation of the institution of termination of rights to land makes it possible to understand further ways of its development and improvement.

**Key words:** land, land plot, property right, right of use, compulsory termination, grounds for termination.

**Постановка проблеми.** Оскільки земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави питання припинення прав на землю завжди було одним із найактуальнішим у науці земельного права. Водночас, розуміння тенденцій історичного розвитку законодавства у зазначеній сфері дасть можливість відповісти на виклики, що виникають у цій сфері, у зв'язку з розвитком суспільних відносин, пов'язаних із землекористуванням та ускладненням їх правового регулювання.

**Актуальність дослідження.** В умовах реформування земельної галузі, розуміння генезису розвитку земельного законодавства в частині припинення прав на землю дозволить прослідкувати основні тенденції змін правового регулювання у зазначеній сфері та дасть можливість встановити основні напрямки їх подальшого розвитку.

**Метою статті** є дослідження історичних етапів правового регулювання у сфері припинення прав на землю в Україні у XX та на початку XXI століття.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема прав на землю була однією з основних під час революційних подій 1917–1921 років. Хоча це питання залишається важливим і сьогодні, сто років тому його значення було значно більшим через те, що більшість населення України склали селяни.

З падінням царату в Російській імперії у лютому 1917 року зазнали кардинальних змін правовідносини власності на землю на історичних українських землях. Віхою у розвитку земельного законодавства став жовтневий переворот 1917 року в Російській імперії. Безпосередньо у день перевороту, в ніч з 25 на 26 жовтня Всеросійський з'їзд робітничих, селянських та солдатських депутатів прийняв Декрет про землю яким закладено принципи розвитку радянського земельного законодавства на наступні понад 70 років.

Згідно з Декретом право приватної власності на землю було скасоване. А поміщицькі, удільні, кабінетські, монастирські, церковні та посесійні землі було конфісковано

і передано в розпорядження волосних земельних комітетів і повітових рад селянських депутатів. Водночас землі рядових селян і рядових козаків не конфісковувалися, хоча право приватної власності на них також було скасовано [1, с. 319].

29 листопада 1922 р. третя сесія ВУЦВК прийняла перший кодифікований акт – Земельний кодекс УСРР, який складався із преамбули та чотирьох частин: «Про трудове землекористування», «Про міські землі», «Про державне земельне майно», «Про землеустрій та переселення» [2]. Так, статтею 9 Земельного кодексу УСРР було встановлено, що право на користування землею для ведення сільськогосподарства мають усі громадяни УСРР (без різниці статі, віросповідання, національності), які бажають обробляти землю своєю працею. Громадяни, які бажали отримати землю у трудове користування, наділялися землею або земельними товариствами, до складу яких вони входять, або земельними органами, якщо у розпорядженні останніх є запасна земля, призначена для трудового користування. Зазначене право на землю, передане у трудове використання визнавалось безстроковим і припинялося лише за підставами визначеними у законі (ст. 11). Такі підстави перераховані у ст. 17 Кодексу, а саме: (а) добровільна відмова від землі усіх членів домогосподарства; (б) припинення домогосподарством ведення самостійної діяльності повністю; (в) вимерлість домогосподарства; (г) остаточне переселення домогосподарства в інше місце з припиненням на попередньому місці самостійного господарювання; (д) позбавлення права на користування землею за рішенням суду за зазначених у законі злочини; (е) використання землі у встановленому порядку для державних та суспільних потреб (шляхи сполучення, розробка цінних копалин та ін.).

Крім цього, Земельним кодексом УСРР 1922 року були передбачені й інші підстави припинення права землекористування. Приміром, статтею 26 цього кодексу визначено, що купівля, продаж чи перепродаж, заповіт чи дарування, а також застава землі забороняється. Вчинені в порушення вказаної заборони угоди вважаються недійсними, а особи, які їх здійснили, окрім кримінального покарання також позбавляються землі, що перебуває у їх користуванні.

Специфічна підстава для припинення права на землю також зазначена у ст. 62 цього кодексу, а саме «землекористувачі, що ведуть хизацьке, таке, що виснажує землю господарство (зокрема ті, що умисно ухиляються, в очікуванні земельних переділів, від внесення в землю добрив, що є в наявності) можуть, за клопотанням земельного товариства чи за ініціативою земельних органів, позбавлені цих земель на строк не більше однієї сівозміни без заміни іншими землями у порядку визначеними для розгляду земельних спорів» [2].

Як бачимо, Земельний кодекс УСРР 1922 року запропонував перші кроки щодо становлення та розвитку інституту землекористування, при цьому саме в цьому документі починають детально конкретизуватися підстави та порядок припинення прав на землю.

Окремої уваги заслуговує Земельний кодекс УСРР від 8 липня 1970 року, який закріпив інститут права землекористування, принцип безоплатності використання земель, чітко визначив коло суб'єктів землекористування, строки землекористування (земля надається у безстрокове або тимчасове користування), закріплені підстави виникнення та припинення права користування земельними ділянками тощо [3].

Так, статтею 17 Земельного кодексу УСРР 1970 року зазначено що, землі, визнані у встановленому порядку придатними для потреб сільського господарства, насамперед повинні надаватися колгоспам, радгоспам, іншим сільськогосподарським підприємствам, організаціям і установам. Громадянам можуть передаватися у користування лише

земельні для обслуговування жилого будинку, присадибні ділянки та городи. Підкреслимо, що Земельним кодексом УСРР 1970 року були визначені не тільки суб'єкти права землекористування, а й чітко вказана мета для якої землі можуть надаватися у користування конкретному колу суб'єктів. Окремою главою закріплювалися підстави припинення права землекористування, які поділялися на підстави припинення права землекористування підприємств, організацій і установ (ст. 35) та підстави припинення права землекористування громадян (ст. 36).

Глава 8 Земельного кодексу УСРР 1970 року була присвячена питанням вилучення земель для державних або громадських потреб. Вилучення земельної ділянки або її частини для зазначених потреб здійснювалось на підставі постанови Ради Міністрів Української РСР або рішення виконавчого комітету відповідної Ради народних депутатів у порядку, встановлюваному законодавством Союзу РСР і Земельним Кодексом (ст. 37).

Революційні зміни почали відбуватись у сфері землеволодіння з початком процесу розпаду СРСР.

Так, у першій редакції Земельного кодексу УСРР від 1990 року, законодавець хоча і не наважився запровадити нову як для радянської України на той час форму власності на землю – приватну, але визначив новий вид використання землі громадянами, – довічне успадковане володіння. Під таку категорію використання потрапляли землі для ведення селянського (фермерського господарства), ведення особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських, будівель; садівництва, дачного і гаражного будівництва, традиційних народних промислів [4].

Відповідно до еволюції форм власності та видів землекористування, змінювались й підстави для припинення прав на землю.

Так, у статті 27 Земельного кодексу 1990 року, визначено, що підставами припинення права володіння або користування землею є: (1) добровільна відмова від земельної ділянки; (2) закінчення строку, на який було надано земельну ділянку; (3) припинення діяльності підприємства, установи, організації, селянського (фермерського) господарства; (4) використання землі не за цільовим призначенням; (5) нераціонального використання земельної ділянки; (6) використання земельної ділянки способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки; (7) систематичного невнесення земельного податку протягом строків, встановлених законодавством Української РСР, а також орендної плати в строки, визначені договором оренди; (8) невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільськогосподарського виробництва, і двох років – для несільськогосподарського виробництва та ін.

Як бачимо, відповідно до редакції Земельного кодексу 1990 року, держава все ще зберігала надмірний адміністративний контроль за способами використання землі, хоча й передбачала деяке його послаблення, зокрема пункти 5 і 8 ч. 1 ст. 27 кодексу не поширювались на право володіння землею громадян, які ведуть селянське (фермерське) господарство, протягом трьох років з часу надання земельної ділянки.

При цьому цією редакцією кодексу, як і раніше було передбачено, що купівля-продаж, дарування, застава, самовільний обмін, земельних ділянок є недійсними та вчинення цих угод також може бути підставою для припинення права володіння або право користування землею.

Нову редакцію Земельного кодексу Верховна Рада України затвердила 13 березня 1992 року. Вона містила 118 статей, об'єднаних у 10 розділів: «Загальні положення», «Використання земель», «Охорона земель», «Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрат сільськогосподарського та лісогосподар-

ського виробництва), «Контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг», «Державний земельний кадастр», «Землеустрій», «Вирішення земельних спорів», «Відповідальність за порушення земельного законодавства», «Міжнародні договори», тобто, фактично, було прийнято новий документ, що регулював земельні відносини в незалежній Україні [4].

Нарешті законодавець, у статті 3 кодексу визначив, що власність на землю в Україні має такі форми: державну, колективну, приватну. Усі форми власності є рівноправними.

В структурі Земельного кодексу України, в редакції від 13 березня 1992 року, з'являється окрема Глава 3 «Припинення і перехід прав на землю». Статтею 28 Земельного кодексу України, визначено окремі підстави для припинення не лише користування, а й безпосередньо приватної власності на землю, а саме: (1) добровільна відмова від земельної ділянки; (2) відчуження (продажу) земельної ділянки Раді народних депутатів; (3) викупу земельної ділянки для державних або громадських потреб; (4) припинення у випадках, передбачених пунктами 4, 6–8 статті 27 цього Кодексу (тобто внаслідок систематичного невнесення земельного податку в строки, встановлені законодавством України, використання земельної ділянки способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки, використання землі не за цільовим призначенням, невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільськогосподарського виробництва, і протягом двох років – для несільськогосподарських потреб).

Подальший розвиток нормативного регулювання припинення прав на землю прослідковується також і в Земельному кодексі від 25 жовтня 2001 року. Так, до підстав припинення прав користування та власності на землю, що були закріплені Земельним кодексом України у редакції від 13 березня 1992 року, додалися також й нові підстави, які відображають тенденції у розвитку землекористування у незалежній Україні, зокрема – це й примусове звернення стягнення на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї земельної ділянки, конфіскація земельної ділянки, невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк тощо [5]. Крім цього, заслуговують на увагу такі підстави припинення права власності на земельні ділянки, як смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця – яка ілюструє активний процес оформлення відумерлої спадщини, як спосіб наповнення місцевих бюджетів, та відчуження земельної ділянки за рішенням власника – як закономірний результат багаторічного шляху до запровадження в Україні повноцінного ринку сільськогосподарської землі, з можливістю (з певними обмеженнями щодо іноземців та юридичних осіб) розпоряджатись своєю землею.

Удосконалюються та модернізується також і механізми припинення права користування на земельні ділянки. Зокрема, запроваджуються такі нові підстави як: припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій, крім перетворення державних підприємств; набуття іншою особою права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці; передача приватному партнеру, концесіонеру нерухомого майна, розміщеного на земельній ділянці, що перебуває в користуванні державного або комунального підприємства та є об'єктом державно-приватного партнерства або об'єктом концесії; припинення права користування надрами у разі закінчення встановленого спеціальним

дозволом на користування надрами строку користування надрами (у разі передачі земельної ділянки державної, комунальної власності користувачу надр для здійснення діяльності з користування надрами) (ст. 141 Земельного кодексу України). Окремою статтею закріплюється підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку. Так, відповідно до ст. 143 Земельного кодексу України примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється у судовому порядку у разі: (а) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; (б) неусунення допущених порушень законодавства; (в) конфіскації земельної ділянки; (г) примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.

З метою вдосконалення правового регулювання та, зокрема, усунення колізійності земельного законодавства України, його узгодженості із іншими нормативними актами, законодавцем перманентно вносяться зміни та доповнення до положень статей 140–143 Земельного кодексу України.

Так, протягом 2021 року статтю 143 Земельного кодексу України доповнено пунктом г<sup>1</sup> який передбачає таку нову підставу примусового припинення прав на земельну ділянку як звернення стягнення на право емфітевзису, суперфіцію за зобов'язаннями особи, яка використовує земельну ділянку на такому праві [6].

Доповнення статті 143 Земельного кодексу України пунктом «г<sup>1</sup>» спрямоване на узгодження положень земельного законодавства та положень статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404-VIII [7], яка передбачає повноваження державного або приватного виконавця на звернення стягнення на майнові права боржника, зокрема, якщо вони перебувають в інших осіб або належать йому від інших осіб.

Крім того, з метою узгодження земельного законодавства із положеннями Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» від 3 березня 2022 року № 2116-IX [8] статтю 140 Земельного кодексу України доповнено пунктом «є» яким передбачено примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності як підставу припинення права власності на земельну ділянку [9].

**Висновки.** Наведений системний аналіз основних джерел правового регулювання примусового припинення прав на землю у досліджуваній період дозволяє виділити основні етапи становлення та розвитку законодавства у даній сфері:

1 етап – радянські часи (становлення інституту права землекористування, в законодавстві закріплюються види права землекористування, суб'єкти, підстави виникнення та припинення).

2 етап – період ранньої незалежності, який пов'язаний із прийняттям 13 березня 1992 р. нової редакції ЗКУ, впровадження нових форм права власності на землю, введення кодексом окремої глави «припинення і перехід прав на землю», якою закріплюються підстави припинення права користування землею, підстави та порядок припинення права колективної та приватної власності на землю, тощо.

3 етап – сучасний період, який характеризується активним внесенням змін та доповнень до статей 140–143 Земельного кодексу України шляхом вдосконалення механізмів припинення прав на земельні ділянки та розширення підстав припинення прав, узгодження земельного законодавства в цій частині із законодавством в інших сферах.

Дослідження етапів становлення інституту припинення прав на землю дає можливість розуміти подальші шляхи його розвитку та вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедія історії України: у 10 т. / НАН України, Ін-т історії України. Київ: Наук. думка, 2005. Т. 5. 528 с.
2. Земельний кодекс УСРР від 16.10.1922 р. ЗУ УСРР. 1922. № 51. Ст. 750.
3. Земельний кодекс Української РСР від 8 липня 1970 року: *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.
4. Земельний кодекс Української РСР від 18 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.
5. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#n297>
7. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>
8. Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів: Закон України від 3 березня 2022 року № 2116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2247-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#n14>