

РИБАЛКА К. І.,
здобувач кафедри земельного та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання, пов'язані з приватизацією земель запасу. Надано визначення поняття «приватизація земель», наведено особливості приватизації земель запасу, проаналізована процедура здійснення приватизації земель запасу громадянами України. Стаття розрахована на широке коло читачів.

Ключові слова: земельне право, земля, землі запасу, приватизація, процедура приватизації.

В статье рассмотрены вопросы, связанные с приватизацией земель запаса. Дано определение понятия «приватизация земель», приведены особенности приватизации земель запаса, проанализирована процедура осуществления приватизации земель запаса гражданами Украины. Статья рассчитана на широкий круг читателей.

Ключевые слова: земельное право, земля, земли запаса, приватизация, процедура приватизации.

The article discusses issues related to the privatization of reserve lands. The definition of «land privatization» is given, the features of the privatization of reserve lands are provided, the procedure of privatization of reserve land by citizens of Ukraine is analyzed. This article is intended for a wide circle of readers.

Key words: Land Law, land, reserve land, privatization, privatization procedure.

Вступ. Важливого значення в процесі реформування земельних відносин набуває приватизація земельних ділянок громадянами та юридичними особами. Вона пов'язана з трансформацією державної та комунальної власності на землю та визначається зазвичай як сукупність здійснюваних суб'єктами приватизації дій та заходів, спрямованих на зміну власнісного статусу земель, за якої відбувається перехід земель із публічної (суспільної) власності, суб'єктами якої є держава та територіальні громади, у приватну власність, суб'єктами якої виступають фізичні та юридичні особи.

Постановка завдання. Приватизуватися за певних умов можуть земельні ділянки різних категорій земель України. Водночас приватизація можлива й щодо земель запасу, які відповідно до чинного законодавства не складають самостійної категорії земель. В останньому випадку процес приватизації характеризується певними особливостями.

Результати дослідження. Земельним законодавством України передбачено, що приватизація земель може здійснюватися безоплатно й за плату. Відповідно, розрізняють дві форми приватизації земель: безоплатну й платну.

Особливість безоплатної приватизації земель в Україні полягає в тому, що нею можуть скористатися лише громадяни України. Однак право на безоплатну приватизацію земель не є необмеженим. Громадяни України мають право на приватизацію земельних ділянок лише в певних розмірах залежно від виду цільового призначення земельних ділянок, встановлених ст. 121 Земельного кодексу України (далі – ЗК України).

Згідно зі ст. 19 ЗК України до земель запасу відносяться земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян або юридичних осіб. З аналізу цього визначення можна зробити висновок, що землями запасу вважаються виключно земельні ділянки, які перебувають у власності публічно-правових утворень і ненадані у встановленому законом порядку фізичним чи юридичним особам.

Чи означає це, що земельні ділянки, вільні від прав третіх осіб і які знаходяться в державній або комунальній власності, автоматично відносяться до земель запасу? Ч. 1 ст. 84 ЗК України закріплює



презумпцію державної власності, згідно з якою в державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Перебуваючи тимчасово незатребуваними для цивільного обігу, землі запасу не можуть вважатися нічийними або безхазяйними. Їхнім власником виступає держава Україна в цілому або відповідна територіальна громада. Отже, землі державної й комунальної власності фізичні чи юридичні особи не можуть займати без належних правових підстав, тобто самочинно.

Як відомо, закон передбачає різні види приватизації: приватизація земель сільськогосподарського призначення; приватизація земель житлової та громадської забудови; приватизація земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики; приватизація земель оздоровчого та рекреаційного призначення; приватизація земель лісогосподарського призначення; приватизація земель водного фонду; приватизація земель історико-культурного призначення. Самостійне місце серед них займає приватизація земельних ділянок державної й комунальної власності, які не перебувають у користуванні фізичних чи юридичних осіб.

Вважаємо необхідним детально розглянути процедуру приватизації земельних ділянок із земель запасу державної чи комунальної власності в межах норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам щодо всіх видів використання, передбачених ст. 121 ЗК України.

Проведений системний аналіз правового регулювання відносин безоплатної приватизації земель запасу дає підстави виділити такі стадії її здійснення.

1. Подача заяви чи клопотання до органу приватизації. Громадяни подають заяву про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України.

Сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб. Верховна Рада АРК, обласні, районні ради передають земельні ділянки у власність із відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб. Районні державні адміністрації на їхній території передають земельні ділянки із земель державної власності, крім випадків, визначених ч. ч. 4 і 8 ст. 122 ЗК України у власність у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для: а) ведення водного господарства; б) будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району; в) індивідуального дачного будівництва.

Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених ч. 8 ст. 122 ЗК України, у власність для всіх потреб.

Обласні державні адміністрації на їхній території передають земельні ділянки із земель державної власності, крім випадків, визначених ч. ч. 3, 4 і 8 ст. 122 ЗК України, у власність у межах міст обласного значення та за межами населених пунктів, а також земельні ділянки, що не входять до складу певного району, або у випадках, коли районна державна адміністрація не утворена для всіх потреб.

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в межах їхніх територій передають земельні ділянки із земель державної власності, крім випадків, визначених ч. ч. 4 і 8 ст. 122 ЗК України, у власність для всіх потреб.

Кабінет Міністрів України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність у випадках, визначених ст. 149 ЗК України, та земельні ділянки дна територіального моря, а також передає земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності до статутного капіталу державного земельного банку, який стовідсотково належить державі та не підлягає приватизації.

У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває в користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи в сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення, наприклад, фермерського господарства).

На жаль, на сьогоднішній день законодавчо не врегульовано вирішення питання щодо приватизації земельної ділянки під час подання різними особами одночасно декількох заяв на приватизацію однієї й тієї ж земельної ділянки, окрім встановлення першочергового або переважного права певних пільгових категорій осіб щодо деяких видів користування земель.



Варто також зазначити такий спосіб набуття права власності на земельні ділянки, як земельний аукціон. Земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них, у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурсних засадах (земельних торгах). Ч. 2 ст. 134 ЗК України встановлює перелік випадків, коли земельні ділянки державної чи комунальної власності не підлягають продажу на конкурентних засадах. Земельні торги не проводяться під час передачі земельних ділянок у власність громадян України в порядку приватизації.

2. Орган приватизації в місячний строк розглядає заяву чи клопотання й дає зацікавленій особі дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову в його наданні. Ч. 7 ст. 118 ЗК України чітко передбачає, що підставою відмови в наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою й техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Якщо в місячний строк із дня реєстрації заяви чи клопотання орган приватизації не надав дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель запасу державної або комунальної власності, у місячний строк із дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє орган приватизації. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

3. Наступним етапом є замовлення проекту відведення земельної ділянки фізичній особі або організації, які є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом. Сертифікованими інженерами-землепорядниками вважаються особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями в галузі знань землеустрою, мають стаж роботи за спеціальністю не менше одного року, склали кваліфікаційний іспит, одержали сертифікат та зареєстровані в Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землепорядників відповідно до закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV в редакції від 27 липня 2013 р. Строки та інші умови передбачаються угодою відповідно до Типової форми, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» № 266.

Розробка проекту здійснюється завдяки зацікавленим особі на підставі договору. Згідно із законом України «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 р. № 2375-IV вартість робіт із землеустрою щодо виготовлення документа, який посвідчує право власності на земельну ділянку, під час передачі безоплатно земельних ділянок у власність громадянам України відповідно до ст. 121 ЗК України, крім випадків виготовлення документів, які посвідчують право власності на земельні ділянки, під час виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв), не може перевищувати дев'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4. Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій та форм власності підлягає обов'язковому погодженню з територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, тобто з органами Держземагентства України. Ст. 186-1 ЗК України вказує випадки, коли необхідне погодження проекту землеустрою також з іншими органами державної влади залежно від категорії земель, до якої належить земельна ділянка та її місце розташування. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки в межах населеного пункту або земельної ділянки за межами населеного пункту, на якій розташовано об'єкт будівництва або планується розташування такого об'єкта, подається також на погодження до структурних підрозділів районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері містобудування та архітектури, а якщо місто не входить до території певного району, – до виконавчого органу міської ради у сфері містобудування та архітектури. В інших випадках необхідне погодження з державними органами у сфері охорони навколишнього природного середовища; органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини; органами виконавчої влади з питань лісового та водного господарства. Всі зазначені органи здійснюють розгляд та пого-



дження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки самостійно та незалежно один від одного у визначений законом строк. Підставою для відмови в погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівній документації.

Як видається, механізм погодження є недостатньо ефективним. Фактично він є засобом розподілу відповідальності між численними контролюючими органами, створюючи режим безвідповідальності, коли знайти винного в необгрунтованому або незаконному рішенні неможливо. Існує обгрунтована думка А.М. Мірошниченка про доцільність відмови від інституту погодження землевпорядної документації, замінивши його землевпорядною експертизою певних проектів землеустрою [1].

Якщо проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки підлягає обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації, погоджений проект подається замовником або розробником до центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, або його територіального органу для здійснення такої експертизи. Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації» від 17 червня 2004 р. № 1808-IV в редакції від 01 січня 2013 р. виділяє такі види експертизи, як обов'язкова, вибіркова та добровільна державні експертизи, залежно від особи, яка ініціює її проведення.

Результатом проведення державної експертизи є висновок державної експертизи, який повинен містити оцінку допустимості та можливості прийняття рішення щодо об'єкта державної експертизи й врахувати соціально-економічні наслідки. Позитивні висновки державної експертизи щодо об'єктів обов'язкової державної експертизи виступають підставою для прийняття відповідного рішення органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, відкриття фінансування робіт із реалізації заходів, передбачених відповідною документацією. Якщо об'єкт державної експертизи не повною мірою відповідає вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, він повертається на доопрацювання. При цьому вказуються конкретні вимоги, відповідно до яких необхідно внести зміни й доповнення до об'єкта державної експертизи. Об'єкт державної експертизи, який не відповідає вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, оцінюється негативно й не погоджується. Негативна оцінка об'єкта державної експертизи повинна бути всебічно обгрунтована відповідно до вимог законодавства, встановлених стандартів, норм і правил. Висновки державної експертизи після їх затвердження спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державної експертизи є обов'язковими для прийняття до розгляду замовником і врахування під час прийняття відповідного рішення щодо об'єктів державної експертизи.

5. Державна реєстрація земельної ділянки. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-VI в редакції від 27 липня 2013 р. передбачає внесення до Державного земельного кадастру передбачених цим законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється під час її формування шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку за місцем її розташування відповідним Державним кадастровим реєстратором центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

6. Прийняття органом приватизації за місцем розташування земельної ділянки рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передачу її у власність або рішення про відмову.

Відповідно до п. 9 ст. 118 ЗК України орган приватизації приймає відповідне рішення в двотижневий строк із дня отримання погодженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Підстави для відмови в затвердженні проекту відведення та передачі земельної ділянки у власність заявника на цій стадії приватизації законом прямо не передбачені. Тому органи приватизації, не оперуючи конкретними законними підставами чи критеріями щодо передачі відповідних земельних ділянок у власність іноді виходять із позицій приватного власника. Так, підставою відмови в приватизації в рішенні, наприклад, відповідного органу місцевого самоврядування нерідко звучить таке: «відмовити в наданні земельної ділянки, враховуючи виступи й думки депутатів». Такий підхід навряд чи можна визнати законним, оскільки вказана причина відмови чинним законодавством взагалі не передбачена. Земельний кодекс України відносить питання регулювання земельних відносин щодо земель комунальної власності до виключної компетенції пленарних засідань сільських, селищних та міських рад, однак депутати місцевих рад не несуть юридичної відповідальності за прийняті ними рішення.



Як свідчить практика, прийняття рішення про розробку проекту відведення земельної ділянки не є гарантією прийняття рішення про її приватизацію. Разом з тим законодавством не передбачене відшкодування вартості розробки проекту відведення земельної ділянки, що здійснене за рахунок суб'єкта приватизації в разі необґрунтованої відмови в передачі земельної ділянки у власність. Це питання залишається відкритим і потребує вирішення відповідним чином. Із цього приводу в юридичній літературі існує обґрунтована думка П.Ф. Кулинича про те, що необхідно надати земельним ділянкам, які перебувають у стадії відведення, юридично визначеного статусу зарезервованих земельних ділянок, чітко визначивши права й обов'язки основних учасників процесу відведення землі.

7. Державна реєстрація права власності на земельну ділянку. Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 р. № 1952-IV в редакції від 09 травня 2014 р. обов'язковій державній реєстрації підлягають речові права та обтяження на нерухоме майно, розміщене на території України, що належить фізичним та юридичним особам, державі в особі органів, уповноважених управляти державним майном, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним організаціям, іноземним державам, а також територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування.

Рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування про передачу земельних ділянок у власність або користування приймається без здійснення державної реєстрації права держави чи територіальної громади на такі земельні ділянки, крім випадків, коли право власності на земельні ділянки державної або комунальної власності вже зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Висновки. Згідно із земельним законодавством України розрізняють дві форми приватизації земель: безоплатну та платну. Безоплатна приватизація земель запасу має такі стадії її здійснення: 1) подача заяви чи клопотання до органу приватизації; 2) отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; 3) замовлення проекту відведення земельної ділянки; 4) погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; 5) державна реєстрація земельної ділянки; 6) прийняття відповідним органом приватизації рішення про передачу у власність земельної ділянки або рішення про відмову; 7) державна реєстрація права власності на земельну ділянку.

Зважаючи на труднощі в реалізації громадянами України своїх конституційних прав на землю шляхом приватизації земельних ділянок запасу, процедура приватизації потребує вдосконалення на законодавчому рівні.

Список використаних джерел:

1. Мірошниченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного Кодексу України / А. М. Мірошниченко, Р. І. Марусенко. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.
2. Земельне право : [підручник] / [М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.] ; за ред. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
3. Кулинич П. Ф. Скільки ж коштує безплатна земля з точки зору закону і чиновника / П. Ф. Кулинич // Юридичний вісник України. – 2005. – № 18.
4. Кулинич П. Ф. Правове регулювання резервування земель в Україні / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 7. – 19 с.
5. Шульга М. В. Питання приватизації земельних ділянок громадянами / М. В. Шульга // Земельне право України: проблеми теорії та практики. – 2007. – № 4–5. – С. 47–56.
6. Третяк А. В. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи / А. В. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 29–33.

