

СПЕЦИФІКА НАБУТТЯ ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ – ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ ШЛЯХОМ ЇХ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ



*М. А. Самбор,
начальник сектору охорони
громадського порядку
Прилуцького МВ УМВС
України в Чернігівській
області*

Тематика права власності на землю останнім часом набуває все більшої актуальності, адже земля є неоціненним багатством людства, держав і народів, а володіння, користування та розпорядження цим багатством завжди було однією з прерогатив будь-якого суспільства: рабовласницького, буржуазного, соціалістичного чи постіндустріального, лише за однієї умови – якій формі власності на землю віддавався пріоритет.

Тому проблематику земельних відносин, окремих інститутів земельного права вивчали і продовжують вивчати вітчизняні юристи, зокрема, питанням земельного права присвячені праці В. Семчика, М. Шульги, В. Андрейцева, П. Кулинича, І. Костяшкіна, В. Мунтяна та багатьох інших. Незважаючи на існуючі дослідження, окремі аспекти земельних відносин залишаються науково дослідженими та нормативно врегульованими неналежним чином. Серед таких нагальних проблем, які існують сьогодні в українському суспільстві, є питання набуття права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації.

Звідси **метою** нашої статті є з'ясування існуючого нормативно-правового регулювання набуття права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації, виявлення існуючих розбіжностей у застосуванні положень чинного земельного законодавства України на практиці під час використання суб'єктами їх права на набуття власності на земельні ділянки, а також запропонування шляхів розв'язання проблем, що виникають на шляху набуття цього права громадянами України.

Земельні відносини (у юридичному розумінні) – це врегульовані нормами права суспільні відносини, що полягають у конкретному зв'язку між суб'єктами, наділеними юридичною рівністю, а також уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, відповідальності, з метою забезпечення права власності на землю, її раціонального використання, відтворення та охорони [1, 62]. У цьому контексті визначальну роль відіграє набуття права власності на земельні ділянки, що виступає первинною ланкою у здійсненні суб'єктами – власниками землі їх інтересів у сфері земельних відносин, які пов'язані із володінням, користуванням, розпорядженням земельними наділами, отриманням вигод матеріального та нематеріального характеру від власності на землю.

Передача земельних ділянок у власність є складним юридичним актом, що охоплює широке коло дій, потребує документального оформлення та супроводжується наявністю у суб'єктів правовідносин, які складаються, комплексу процедурних прав і обов'язків. Так, передача земельних ділянок у власність супроводжується зверненням громадянина або юридичної особи із заявою чи клопотанням, до яких мають додаватися відповідні документи; потім заява або клопотання розглядаються уповноваженим органом, і відбувається ухвалення відповідного рішення, а у необхідних випадках – і надання дозволу на підготов-

ку проекту відведення такої ділянки; розробляється проект цього відведення, його узгодження, розгляд і затвердження; здійснюється перенесення проекту в натуру шляхом встановлення меж земельної ділянки на місцевості; настає одержання документів, що посвідчують право на землю; здійснюється державна реєстрація цієї ділянки. На всіх зазначених стадіях праву та обов'язку одного суб'єкта відповідає право та обов'язок протилежного суб'єкта [2, 43]. Таким чином, процедура отримання громадянином України права власності на земельну ділянку має низку складних взаємопов'язаних етапів, які повинні утворювати собою взаємоузгоджений внутрішньо єдиний механізм, результатом якого є набуття права власності на землю.

Механізм реалізації земельних прав передбачає наявність земельних норм матеріального права й водночас — земельно-процесуального права [3, 7].

Механізм реалізації права на землю — це єдиний комплекс взаємопов'язаних елементів правового регулювання земельних відносин, що охоплює узгоджену систему земельного права, взаємозв'язок між нормами, інститутами і підгалуззями земельного права, якими встановлюються правила поведінки фізичних і юридичних осіб у сфері земельних відносин, діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, управління і контролю, правосуддя, земельний процес — процедуру реалізації норм земельного права з метою забезпечення гарантій прав на землю і створення організаційно-правових, економічних і соціальних умов для безперервного, стабільного, впорядкованого здійснення земельних відносин [3, 10].

Вважаємо за необхідне розгляд механізму набуття права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації розпочати з дослідження складових елементів відносин з набуття права власності на землю. В цьому контексті слід звернутися до норм Цивільного кодексу України (далі — ЦК України).

У відповідності до ч. 1 ст. 2 та ст. 318 ЦК України, суб'єктами права власності є учасники цивільних відносин, зокрема, фізичні особи. Оскільки предметом розгляду нашої статті є набуття права власності на землю фізичними особами, то ж детальніше зупинимося саме на фізичній особі як на суб'єкті права власності.

Ст. 325 ЦК України вказує також на те, що суб'єктами права приватної власності виступають фізичні особи. Згідно з ч. 2 ст. 325 ЦК України, фізичні особи можуть бути власниками будь-якого майна, за винятком його окремих видів, які, відповідно до закону, не можуть їм належати. Отже, норми чинного ЦК України не обмежують права суб'єкта на отримання у власність земельної ділянки.

Поряд з цим, ч. 4 ст. 325 ЦК України вказує на те, що Законом встановлено обмеження розміру земельної ділянки, яка може перебувати у власності фізичної особи.

Ч. 1 ст. 328 ЦК України зазначає, що право власності набувається на підставах, що не заборонені законом.

Право власності виникає з певних юридичних фактів, передбачених нормами об'єктивного права. Поширеним в науковій літературі є поділ підстав набуття права власності на первинні та вторинні [5, 291], або первісні та похідні, крім того, виділяються загальні й спеціальні способи набуття права власності [6, 321]. Первинними підставами прийнято вважати такі, за яких право власності на певне майно виникає вперше або незалежно від волі попередніх власників. Вторинними вважаються такі підстави, за яких набуття права власності суб'єктом ґрунтується на правах попереднього власника [5, 291].

Ст. 345 ЦК України вказує, що фізична особа може набути право власності у разі приватизації державного майна та майна, що перебуває в комунальній власності. Приватизація здійснюється у порядку, встановленому законом. Таким чином, однією з наріжних засад дослідження механізму набуття права власності на земельні ділянки фізичними особами — громадянами України шляхом їх безоплатної приватизації є з'ясування поняття самої приватизації.

Приватизація — це відчуження державного або комунального майна на користь недержавних юридичних та фізичних осіб. Таким чином, в результаті приватизації припиняється право державної чи комунальної власності і водночас виникає право приватної власності [5, 303].

Питанню приватизації присвячено не один нормативний документ, в тому числі законодавчий, однак всі вони зводять процес приватизації до відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями, відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р., з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України (ст. 1 Закону України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р. [7]).

Приватизація державного житлового фонду (далі — приватизація) — це відчуження квартир (будинків), квартир у гуртожитках, призначених для проживання сімей та одиноких осіб (далі — житлової площі у гуртожитках) (з урахуванням положення частини другої статті 2 цього Закону), кімнат у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, та належних

до них господарських споруд і приміщень (підвалів, сараїв і т. ін.) державного житлового фонду на користь громадян України (ст. 1 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 р. [8]).

Виходячи з того, що законодавець не визначив поняття приватизації земельних ділянок, можна скористатися аналогією закону та визначити приватизацію земельних ділянок як відчуження земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності, на користь громадян України, з метою підвищення соціально-економічної ефективності сільськогосподарського виробництва, а також забезпечення життєво необхідних потреб громадян.

Оскільки норми ЦК України є визначальними під час вирішення цивільно-правових питань, коло яких окреслено в цьому Кодексі, а також норми якого виступають субсидіарними нормами стосовно норм Земельного кодексу України, тому вирішення питання набуття права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації слід шукати не лише в положеннях ЗК України, а й у нормах ЦК України.

Питанню права власності на землю (земельну ділянку) присвячено главу 27 ЦК України. Ч. 2 ст. 373 ЦК України проголошує, що право власності на землю (земельну ділянку) набувається і здійснюється відповідно до закону і гарантується Конституцією України. Ч. 1 ст. 374 ЦК України вказує на те, що суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) поряд з іншими є фізичні особи. Це вкотре підкреслює те, що суб'єктом права власності на землю є фізична особа – громадянин України. Тепер слід розібратися з об'єктом права власності на земельну ділянку, а саме землею. Виходячи з видів об'єктів цивільних прав, визначених у ст. 177 ЦК України, одним з таких об'єктів є річ.

Річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки, зазначається у ст. 179 ЦК України. Поряд з цим, речі поділяються на рухомі та нерухомі. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (ч. 1 ст. 181 ЦК України).

Право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягає державній реєстрації (ч. 1 ст. 182 ЦК України). Отже, право власності на земельні ділянки підлягає державній реєстрації.

Державна реєстрація прав на нерухомість і правочинів щодо нерухомості є публічною, здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права в порядку, встановленому зако-

ном (ч. 2 ст. 182 ЦК України). Перш ніж зареєструвати право власності на земельну ділянку, його попередньо слід набути. Одним із таких способів набуття права власності на землю є її безоплатна приватизація.

Громадяни набувають права власності на земельні ділянки із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених Земельним кодексом України (далі – ЗК України) [12], або за результатами аукціону. Пункт «а» ч. 3 ст. 116 ЗК України вказує на те, що безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян проводиться у разі приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні цих громадян.

Ст. 118 ЗК України визначає порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України, тоді як ст. 121 ЗК України визначає норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, в якій зазначається, що громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності в таких розмірах: а) для ведення фермерського господарства – в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано декілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих підприємствах. У разі відсутності сільськогосподарських підприємств на території відповідної ради розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району; б) для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 гектара; в) для ведення садівництва – не більше 0,12 гектара; г) для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах – не більше 0,25 гектара, в селищах – не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,10 гектара; г) для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 гектара; д) для будівництва індивідуальних гаражів – не більше 0,01 гектара.

Необхідно зазначити, що норми безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадянам мають виключно максимальну граничну межу, при цьому ЗК України не визначає можливості перерозподілу цієї граничної площі земельних ділянок, які можуть підпадати під безоплатну передачу громадянам. Так, для ведення особистого селянського господарства може бути передано безоплатно не більше 2,0 га, однак це має бути 1 ділянка чи декілька? Щодо цієї категорії земельних ділянок (хоча б опосередковано) можна знайти посилання в чинному законодавстві України

про те, що для ведення особистого селянського господарства можуть передаватися декілька земельних ділянок, площа яких не може виходити за встановлену Законом максимальну межу – 2 га. Зокрема, п. 4.3.36 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2002 р. [9] вказує на те, що для ведення особистого селянського господарства може бути надано декілька земельних ділянок. Аналогічне посилення зустрічаємо в ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 р. [10], норми якої вказують на те, що для ведення особистого селянського господарства використовують земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або в оренду в порядку, встановленому законом.

Таким чином, можна підсумувати, що законодавець надав громадянам можливість отримувати безоплатно земельні ділянки (саме ділянки, а не одну ділянку) для ведення особистого селянського господарства.

Зовсім по-іншому постає питання з безоплатною приватизацією земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Річ у тім, що відносно цієї категорії земельних ділянок норми ЗК України також визначили граничну площу отримання земельної ділянки, залежно від місця розташування останньої – село, селище, місто.

Працівники відділів земельних ресурсів стверджують, що громадяни України мають право на безоплатну приватизацію лише однієї земельної ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд або в місті, або в селі чи селищі. Поряд з цим працівники відділів земельних ресурсів, сільських, селищних та міських рад стверджують, що громадянин має право на безоплатну приватизацію лише однієї земельної ділянки, навіть у разі, коли до цього часу у користуванні певного громадянина було їх декілька, а загальна їх площа не перевищує граничних встановлених Законом меж земельних ділянок.

На наш погляд, це хибний підхід, який призводить до порушень прав громадян стосовно набуття права власності на земельну ділянку. Використовуючи граматичний спосіб тлумачення, який полягає у з'ясуванні змісту правової норми шляхом граматичного аналізу її словесного формулювання на підставі лексичних, морфологічних, синтаксичних норм мовознавства [11, 416–417], можна збагнути те, що, мабуть, недарма законодавець в п. «г» ч. 1 ст. 121 ЗК України перераховує земельні ділянки, які громадяни мають право безоплатно отримати у власність для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. То ж, вважаємо, що кожен громадянин має право на безоп-

латну передачу земельних ділянок, а саме в селі, в селищі та в місті, площами не більше 0,25 га, 0,15 га та 0,10 га, відповідно.

При цьому підхід до обмеження кількості земельних ділянок, що підлягають безоплатній приватизації, виглядає принципово неправильним. У такому разі один громадянин може приватизувати земельну ділянку з граничною площею, тоді як інший (який володіє земельними ділянками, граничні розміри яких відповідають максимальним межам земельних ділянок, що підпадають безоплатній приватизації) не в змозі задовольнити власного інтересу – приватизувати ці земельні ділянки, тим самим реалізуючи своє право на набуття власності на землю у межах, дозволених Законом. Тоді як Закон встановлює лише максимальну дозволена для безоплатної приватизації площу землі у межах відповідних населених пунктів, не визначаючи, зі скількох наділів має складатися ця земля.

Адже недарма зазначається, що у порівнянні з правом власності взагалі право власності на землю має специфічний характер, який зумовлений особливостями землі як об'єкта природи і господарювання. Будучи різновидом права власності як такого, право власності на землю характеризується комплексним характером, поєднанням загально-дозвільних та спеціально-дозвільних методів правового регулювання, а також провідним місцем норм земельного та екологічного права у регулюванні переважної більшості суспільних відносин земельної власності [4, 22]. Таким чином, вважаємо, що спеціально-дозвільний тип правового регулювання питань приватизації громадянами безоплатно земельних ділянок має поширюватися на відносини, пов'язані із встановленням загальних граничних меж всіх земельних ділянок відповідних категорій, тоді як загально-дозвільний метод – має бути визначальним у правовідносинах, пов'язаних із визначенням громадянами, зі скількох окремих земельних наділів має складатися відповідна категорія земельних ділянок, яка підпадає безоплатній приватизації.

На нашу думку, кількість таких земельних ділянок не може і не повинна бути обмежена, головне, аби їх загальна площа не перевищувала відповідних граничних розмірів, встановлених Земельним кодексом України. Крім того, вважаємо, що нормативно-правове врегулювання цього питання потребує прийняття підзаконного нормативно-правового акта Уряду України (постанови Кабінету Міністрів України), в якому має бути чітко виписано алгоритми дій громадян, які виявляють бажання набути право власності на земельні ділянки, та посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що забезпечуватиме прозорість та доступність у реалізації громадянами їх прав щодо набуття права власності на земель-

ні ділянки, а також єдиний справедливий та законний спосіб набуття громадянами права власності на землю. Сподіваємося, що уніфікація підходу до вирішення питання права власності на земельні ділянки полегшить процес його набуття, а також слугуватиме принципу законності у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією суб'єктами їх прав на земельні наділи, що усуватиме корупційні схеми у земельних відносинах.

У цьому контексті неабияку роль має відігравати узагальнення юридичної практики (особливо судової), пов'язаної із захистом, охороною прав громадян щодо набуття власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації та ознайомлення з нею широких громадських кіл.

Поряд з цим, важливого значення набуває державний контроль за дотриманням фізичними та

юридичними особами їх прав щодо набуття власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації, а також нагляд за неухильним дотриманням процедури передачі земельних наділів у власність громадянам, аби не допустити перевищень службових повноважень та зловживань службовим становищем з боку уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування чи їх посадових осіб під час безоплатної приватизації земельних ділянок. Системний, глибокий та неупереджений нагляд за виконанням законів під час безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України гарантуватиме повноцінну реалізацію права суб'єкта на отримання у власність земельної ділянки шляхом її безоплатної приватизації і тим самим сприятиме становленню цивілізованого ринку землі в Україні.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Мілімко Л. Особливості земельних відносин за Земельним кодексом України // Право України. – 2007. – № 2. – С. 60-62.
2. Яницький В. Набуття права приватної власності на землю: окремі процесуальні аспекти // Право України. – 2007. – № 3. – С. 42-47.
3. Семчик В. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами // Право України. – 2009. – № 9. – С. 6-10.
4. Кулинич П. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. – 2009. – № 9. – С. 22-29.
5. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / [Ю. Б. Бек, Й. Г. Богдан, Л. В. Григорівська та ін.]; за ред. В. М. Коссака. – К.: Істина, 2004. – 976 с.
6. Цивільне право України: підруч.: У 2 т. [Борисова В. І. (кер. авт. кол.), Баранова Л. М., Жилінкова І. В. та ін.]; за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатеевої, В. Л. Яроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – Т. 1. – 480 с.
7. Закон України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
8. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
9. Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.
10. Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.
11. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави та права: підручник. – 3-тє вид., стереотипне. – Львів: Новий світ. – 2000, 2007. – 584 с.
12. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 211-212. – С. 3-14.

УДК 347.232+347.235

Самбор М. А. Специфіка набуття фізичними особами – громадянами України права власності на земельні ділянки шляхом їх безоплатної приватизації

Автор досліджує особливості механізму набуття права власності на земельні ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. В статті обстоюється висновок про те, що обмеження кількості земельних ділянок, відносно яких діє наразі механізм набуття права власності шляхом їх безоплатної приватизації, є неправильним та таким, що порушує права громадян.

Ключові слова: земельна ділянка, власність, приватизація, право власності на земельну ділянку.

Самбор Н. А. Специфика приобретения физическими лицами – гражданами Украины права собственности на земельные участки путем их бесплатной приватизации

Автор исследует особенности механизма приобретения права собственности на земельные участки для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных строений и сооружений. В статье обосновывается вывод о том, что ограничение количества земельных участков, относительно которых возможен механизм приобретения права собственности путем их бесплатной приватизации, является неверным и нарушающим права граждан.

Ключевые слова: земельный участок, собственность, приватизация, право собственности на земельный участок.

Mykola A. Sambor. The specifics of acquisition by private persons – citizen of Ukraine of the right of property for lots in the way of free of charge privatization

The article is devoted to problem of acquisition of the right of property by citizen of Ukraine for lots in the way of free of charge privatization. The author investigates peculiarities of mechanism of acquisition of lots property for service of dwelling house, buildings and constructions. In this article the idea is defended by that the limitation quantity of lots, which can acquisition in property by free of charge privatization, are erroneously, it is infringed citizen's rights.

Key words: lot, property, privatization, the right for property of the lot.