

Дія приписів земельного

законодавства в часі: окремі практичні питання



О. І. Зашчъ

кандидат юридичних наук, доцент кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено юридичним дефектам земельного законодавства, що пов'язані з дією правових приписів останнього в часі.

Ключові слова: земельне законодавство, юридичні дефекти, приватизація землі, перехід права власності на землю, нормативно-правові акти, земельно-правові норми.

Статья посвящена юридическим дефектам земельного законодательства, которые связаны с действием правовых предписаний последнего во времени.

Ключевые слова: земельное законодательство, юридические дефекты, приватизация земли, переход права собственности на землю, нормативно-правовые акты, земельно-правовые нормы.

The article is about law defects of land legislation related with the action of legal prescriptions in time.

Keywords: land legislation, law defects, privatization of land, transition of land property, regulations, land law.

Чинне земельне законодавство характеризується цілою низкою вад, які в правовій науці отримали назву юридичних дефектів. Під останніми в земельному праві розуміють обумовлені особливостями земельного права як галузі права, специфікою земельного законодавства, значенням та характерними рисами землі як об'єкта правового впливу, особливим суб'єктивним складом земельних правовідносин об'єктивно притаманні системі позитивного земельного права негативні правові явища, що виявляються у недоліках, вадах елементів правового регулювання земельних відносин, а також у відсутності чи недостатності зв'язків між ними, нівелюють особливе значення землі як об'єкта правовідносин у природі, суспільстві, державі, негативно впливають на визначення оптимального балансу приватних та публічних потреб у сфері земельних відносин, на застосування норм та методів інших галузей національної правової системи щодо регулювання земельних відносин, ускладнюють, а іноді й унеможливають доступ до землі людини як головної соціальної цінності [1, с. 598].

Одним з таких дефектів, на нашу думку, є занадто часте і нерідко невиправдане внесення змін до земельного законодавства. Причому найчастіше в цьому вбачається вплив суб'єктивних чинників, таких, як непродуманість у вирішенні того чи іншого питання, зацікавленість певних соціальних кіл у нестабільності земельно-правової сфери тощо.

Отже, йтиметься про дію приписів земельного законодавства в часі. В теорії права ці питання є доволі розробленими такими вченими, як С. С. Алексеев [2, с. 173-174], О. Ф. Скакун [3, с. 329-331], В. В. Копейчиков [4, с. 210], В. Н. Хропанюк [5, с. 188] та ін., і не викликають особливих дискусій.

Нормативно-правовий акт має часові рамки своєї дії: від часу (дня) вступу в дію (набрання чинності) до часу (дня) втрати дії (втрати чинності). Відповідно до статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

У чинному земельному законодавстві (та й не тільки земельному) склалася ситуація, коли законодавець шляхом прийняття законів про внесення змін і доповнень часто змінює редакції окремих земельно-правових приписів, які регулюють однорідні земельні правовідносини.

А оскільки основний об'єкт земельних правовідносин – земельна ділянка – є об'єктом довготривалого існування, здійснення прав щодо неї вимагає постійного і уважного відслідковування, в який саме часовий період виникає, реалізується, переходить або відчужується право на землю. При цьому нерідко виникає потреба звертатися до нормативно-правових актів, які вже втратили чинність, але діяли на момент виникнення, зміни чи припинення земельних правовідносин.

Наведемо приклади:

1. Правові наслідки приватизації земельних ділянок громадянами у період шлюбу.

Традиційно громадяни сприймають майно, набуте за час шлюбу подружжям, за деякими винятками, об'єктом права спільної сумісної власності. Втім сьогодні чинне законодавство містить чимало винятків із цього звичного для всіх правила, з якими пересічні громадяни найчастіше не знайомі. Серед таких винятків чинна редакція ст. 57 Сімейного кодексу України від 10.01.2002 р. (далі – СКУ) передбачає земельні ділянки, приватизовані одним із подружжя.

У контексті статті 57 СКУ приватизація земельних ділянок, очевидно, вжита у вузькому розумінні як безоплатне, одноразове (в межах встановлених норм) відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам України та деяким їх об'єднанням [6, с. 127].

Згідно із частиною 2 статті 89 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. (далі – ЗКУ) у спільній сумісній власності перебувають земельні ділянки в т. ч. подружжя. Але оскільки ця стаття не містить прямого обов'язку у всіх випадках передавати земельні ділянки у спільну сумісну власність подружжя, то імперативна норма п. 5 ч. 1 ст. 57 ЗКУ, яка акцентує увагу саме на приватизованих земельних ділянках, має у цьому випадку пріоритет.

Слід зауважити, що нинішня редакція ст. 57 СКУ вступила в силу лише 13.06.2012 р. (Закон України від 17.05.2012 р.). До цього з 8.02.2011 р. (Закон України від 11.01.2011 р.) діяла ст. 61 СКУ:

«Об'єктом права спільної сумісної власності подружжя є житло, набуте одним із подружжя під час шлюбу внаслідок приватизації державного житлового фонду, та земельна ділянка, набута внаслідок безоплатної передачі її одному з подружжя із земель державної або комунальної власності, у тому числі приватизації».

Відповідно з початку приватизації земель в Україні (16.05.1992 р. – вступ в силу нової редакції Земельного кодексу УРСР від 18.12.1990 р.) до 8.02.2011 р. питання про вид власності на землю подружжя в результаті приватизації був законодавчо не вирішеним. Тому в юридичній доктрині висловлювались протилежні позиції: як за одноосібну власність [7], так і за спільну сумісну власність [8; 9].

Зрештою, Верховний Суд України спочатку у своєму Листі від 29.10.2008 р. № 19-3767/0/8-08 [10] (п. 10) роз'яснив, що земельна ділянка, право власності на яку набуто шляхом приватизації, є особистою приватною власністю того із подружжя, кому вона безоплатно передана у власність, та не є спільною сумісною власністю подружжя.

Потім постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» (із змінами, внесеними згідно з постановою Верховного Суду України від 19.03.2010 р. № 2) від 16.04.2004 р. № 7 у п. 18-2 роз'яснила: «Відповідно до положень статей 81, 116 ЗК окрема земельна ділянка, одержана громадянином у період шлюбу в приватну власність шляхом приватизації, є його особистою приватною власністю, а не спільною сумісною власністю подружжя, оскільки йдеться не про майно, нажите подружжям у шлюбі, а про одержану громадянином частку із земельного фонду».

У нотаріальній практиці, яка дотримувалась аналогічної позиції, пояснювали свій підхід тим, що в процесі приватизації держава у своєрідний спосіб начебто дарує земельні ділянки своїм громадянам, а подароване майно навіть у шлюбі є особистою приватною власністю чоловіка або дружини (п. 2 ч. 1 ст. 57 СКУ).

Отже, вищезазначене спонукає до таких висновків:

1) у різні періоди приватизовані одним із подружжя за час шлюбу земельні ділянки мали різний статус права власності: 16.05.1992 р. до 8.02.2011 р. – особиста приватна власність одного з подружжя; з 8.02.2011 р. по 13.06.2012 р. – спільна сумісна власність; з 13.06.2012 р. по теперішній час – знову особиста приватна власність. Врахування виду права

власності має значення при оформленні цивільно-правових угод стосовно таких земельних ділянок (потрібна згода другого з подружжя чи ні), а також для оформлення спадщини. При цьому слід мати на увазі, що у випадку знаходження на приватизованій у особисту приватну власність земельній ділянці житлового будинку, будівлі або споруди, які мають статус спільної сумісної власності, та поділу їх в натурі між співвласниками, земельна ділянка також буде поділена між співвласниками в натурі за правилами ст. 120 ЗКУ. Це підтверджує і судова практика [11].

2) З точки зору перспектив приватизації незайвим було б роз'яснювати громадянам особливості правосуб'єктності та наслідки їх участі у приватизаційному процесі. Знаючи це, подружжя зможе визначитися, брати участь у приватизації одноосібно чи звернутися зі спільним клопотанням і отримати земельну ділянку у спільну сумісну власність.

2. Перехід права на земельну ділянку у разі набуття права на житловий будинок, будівлю або споруду: історичний аспект та сучасний стан правового регулювання.

Правила переходу за роки земельної реформи змінювалися неодноразово, що, на нашу думку, свідчить про намагання (часто невдалі) законодавця знайти оптимальний варіант вирішення долі земельної ділянки, яка невіддільна від будівель і споруд, які на ній розташовані та відчужуються. Всі варіанти переходу як у дореформаційному, так і в післяреформаційному законодавстві можна умовно поділити на т. зв. «автоматичні» та такі, що не є «автоматичними».

Розпочнемо з радянського земельного законодавства, оскільки практично зустрічаються випадки, коли права на землю, отримані саме тоді, залиша-

ються наразі не переоформленими. Та, власне, і немає в чинному законодавстві такого обов'язку.

Земельний кодекс УРСР від 25.12.1970р. (набрав чинності з 1.01.1971 р.) містив декілька правил переходу. Згідно зі статтею 70 придбання житлового будинку і господарських будівель, що належали до цього колгоспному двору (категорія земель сільськогосподарського призначення), не давало права на користування присадибною земельною ділянкою. Отанній треба було отримувати в порядку отримання земельних ділянок членами колгоспів або в загальному порядку не членами колгоспів. Тобто «автоматичного» переходу не було.

Різнилися правила переходу права користування земельною ділянкою при відчуженні будівель і споруд у межах різних видів населених пунктів.

Так, за статтею 89 не було «автоматичного» переходу права користування землями при передачі державними підприємствами, установами, організаціями будівель і споруд іншим державним підприємствам, установам, організаціям. Для переходу необхідне було рішення виконкому міськради. Натомість для інших споруд за ст. 90 передбачено безумовний «автоматичний» перехід права користування земельними ділянками. Це було підтверджено і роз'яснено на рівні Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 20 березня 1984 р. № 136, у п. 25 якого зазначалося, що право користування земельною ділянкою переходить до нового власника на підставі документів, що встановлюють право власності на будівлю. З припиненням права власності на будівлю припиняється право користування земельною ділянкою.

Виняток складав випадок, коли земельна ділянка під набутою спорудою

була отримана попереднім володільцем на пільгових умовах за нормами, які перевищували загальні. Тоді земельну ділянку треба було отримувати в загальному порядку. Ці ж правила згідно зі ст. 101 розповсюджувалися і на селища міського типу.

Для сільських населених пунктів за ст. 106-1 (якою було доповнено Кодекс за Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р.) перехід права власності на житловий будинок не тягнув за собою переходу права користування присадибною земельною ділянкою. Надання земельної ділянки особі, до якої перейшло право власності на житловий будинок, провадилось на загальних засадах. Норма стосується тільки житлових будинків садибного типу і не розповсюджується на інші споруди.

Отже, ЗК УРСР 1970 року не містив єдиного правила переходу права власності на земельну ділянку, що, очевидно, було обумовлено державною земельною політикою радянської доби, зокрема пріоритетом земель сільськогосподарського призначення.

ЗК УРСР від 18.12.1990 року, будучи першим кодексом з початку земельної реформи, з 1.01.1992 р. у ст. 28 запровадив єдине правило переходу права власності на земельну ділянку: «При переході права власності на будівлю і споруду разом з цими об'єктами переходить і право володіння або право користування земельною ділянкою без зміни її цільового призначення. В разі зміни цільового призначення надання земельної ділянки у володіння або у користування здійснюється у порядку відведення». Щоправда, ця стаття вимагала посвідчення титулів, що перейшли, відповідно до загальних вимог, тобто шляхом видачі та реєстрації державних актів або договорів оренди землі. Видається,

вжиття терміна «посвідчується» надає цьому юридичному факту лише правопосвідчуюче, а не правовстановлююче значення [12, с. 20-22], тоді як саме право на землю виникає в момент переходу права власності на будівлю або споруду.

У новій редакції від 13.03.1992 р. ЗКУ з 16.05.1992 р. у ст. 30 перехід права на земельну ділянку при переході права власності на будівлю і споруду знову став імперативом для всіх категорій земель, оскільки у ч. 1 було передбачено «автоматичний» перехід права власності або права користування земельною ділянкою при переході права власності на будівлю і споруду. Але ч. 4 ст. 30 встановлювала, що право власності або право користування земельною ділянкою у разі переходу мало бути посвідчене у встановленому ЗКУ порядку. Знову утворилася дилема – з якого ж моменту виникає право на землю? Незважаючи на вжиття терміна «посвідчується», а не «виникає», практика не мала однозначного підходу, а наука запропонувала розрізняти ці категорії дещо пізніше [12, с. 20-24]. Таким чином, момент виникнення права на земельну ділянку при переході права на будівлю і споруду роздвоювався, що створювало хибну практику, зокрема щодо ухилення від сплати земельного податку та орендної плати власниками набутих будівель і споруд на тій підставі, що право на землю у них не виникло, бо у них немає правопосвідчуючих документів на землю. Логічно (але без нормативного закріплення), що звернутися за посвідченням права на землю було обов'язком зазначених власників.

Новий ЗКУ від 25.10.2001 р. у ч. 1 ст. 120 з 1.01.2002 р. до 20.06.2007 р. представляв будівлі і споруду та земельні ділянки під ними як самостійні об'єкти відчуження: відчуження од-

ного з них не тягло за собою відчуження іншого (не було «автоматичного» переходу). Зміст першої редакції ст. 120 ЗКУ не можна було вважати адекватним, хоча самостійність об'єктів відчуження, передбачена ч. 1 ст. 120 ЗКУ, певним чином вносила ясність у питання сплати земельного податку (п. 2 Оглядового листа Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням земельного законодавства» від 16.11.2001 р. № 01-8/1228) та орендної плати за землею, а також застосування заходів юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Разом з тим виникало багато питань щодо порядку користування такими земельними ділянками [6, с. 159-162; 13].

Цивільний кодекс України (далі – ЦКУ) від 16.01.2003 р. (набув чинності з 1.01.2004 р.) у ст. 377 передбачив, що до особи, яка придбала житловий будинок, будівлі або споруди, переходить право власності або право користування земельною ділянкою залежно від того, на якому юридичному титулі вона перебувала до відчуження будівель і споруд, тобто встановив «автоматичний» перехід. Але вищенаведені положення з земельно-правової точки зору начебто не могли бути застосовані, оскільки, по-перше, була спеціальна норма земельного законодавства, яка регулювала ці відносини, по-друге, є загальна вимога ст. 125 ЗКУ щодо моменту виникнення прав на землю, якій не відповідає зміст ст. 377 ЦКУ.

Разом з тим А. М. Мірошніченко слушно доводить, що з точки зору кола врегульованих відносин, і ст. 377 ЦКУ, і ст. 120 ЗКУ регулювали однаково коло суспільних відносин. Тому застосування ст. 377 ЦКУ як більш пізньої в часі і більш адекватної для практики відпо-

відало уявній волі законодавця (цільове тлумачення). Тому до відносин, що виникли з 1.01.2004 р., практику застосування ст. 377 ЦКУ вчений вважає виправданою [6, с. 159-160].

Друга редакція статті 120 ЗКУ (ЗУ від 27.04.2007 р. набув чинності з дня опублікування – 20.06.2007 р.) передбачила «автоматичний» перехід права на земельну ділянку при відчуженні будівлі або споруди, фактично продублювавши ст. 377 ЦКУ. В той же час, в цьому варіанті правила переходу права на земельну ділянку законодавець справедливо намагався, як нам здається, акцентувати увагу на потребі вказувати умови переходу права власності на землю у договорі відчуження будівель і споруд. Але зазначено це було не як обов'язок, а лише як правова можливість (яка й так існує згідно з цивільним законодавством), тому суттєво на вирішення проблемних моментів переходу не вплинуло.

Нарешті поточна редакція ст. 120 ЗКУ (ЗУ від 5.11.2009 р. набув чинності з дня опублікування – 10.12.2009 р.) дещо уточнила правила про «автоматичний» перехід. Так, згідно з ч. 1 ст. 120 ЗКУ у разі набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на житловий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

При тлумаченні і застосуванні ст. 120 ЗКУ все ще залишається низка проблемних моментів, які знайшли своє ви-

світлення в науці земельного права [6, с. 160-162]. Одним з найбільш актуальних є питання співвідношення ст. 120 зі ст. 125 ЗКУ щодо моменту виникнення права на земельну ділянку, яке до цього часу залишається дискусійним і, на нашу думку, потребує законодавчого уточнення з огляду на описаний вище позитивний історичний досвід та надзвичайну розповсюдженість життєвих ситуацій, пов'язаних з переходом.

З приводу лаконічності та стабільності правил переходу прав на землю заслуговує на увагу досвід правового регулювання подібних правовідносин у Земельному кодексі Російської Федерації від 25.10.2001 р. (далі – ЗК РФ).

Відповідно до частини 1 статті 35 ЗК РФ при переході права власності на будівлю, споруду, що перебувають на чужій земельній ділянці, до іншої особи вона набуває право на використання відповідної частини земельної ділянки, що зайнята будівлею, спорудою і необхідна для їх використання, на тих же умовах і в тому ж об'ємі, що й попередній їх власник. Відповідно до ч. 3 ст. 35 ЗК РФ власник будівель і споруд має переважне право купівлі або оренди земельної ділянки. У ч. 4 цієї ж статті передбачено, що відчуження будівель і споруд, що знаходяться на земельній ділянці і належать одній особі, здійснюється разом із земельною ділянкою. Не дозволяється відчуження земельної ділянки без будівель і споруд, які на ній знаходяться, у випадку якщо вони належать одній особі.

Звернемо увагу, що редакція ст. 35 ЗК РФ з 2001 р. залишається незмінною.

Таким чином, положення діючої редакції ст. 120 ЗКУ спрямовані на впровадження принципу єдності юридичної долі земельної ділянки та об'єктів нерухомості, які на ній розташовані. Цей принцип впливає із власне природи

речей: незалежно від того, хто «на папері» є власником земельної ділянки, фактично володіє, користується і навіть розпоряджається нею той, кому належить право власності на розташовані на ній будівлі та споруди. Тому допускати «розщеплення» власності на земельну ділянку та на розташовані на ній об'єкти нерухомості означає породжувати масу практичних проблем [6, с. 159].

До інших випадків, коли треба ретельно відслідковувати, який нормативно-правовий акт діяв у часі, відносяться вимоги до форми договору оренди земельної ділянки; вимоги до форм та видів правовстановлюючих документів на земельні ділянки, зокрема Державних актів на землю (всім відомі жовто-червоні, зелені, сині бланки); набір органів, які повинні були погоджувати проекти землеустрою при відведенні земельної ділянки; правила мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення тощо.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, варто погодитись з Т. О. Коваленко в тому, що однією із суб'єктивних причин виникнення юридичних дефектів у механізмі земельно-правового регулювання в Україні, в т. ч. й перманентних змін і доповнень окремих приписів земельного законодавства, є непослідовність у розвитку земельно-правового регулювання, відсутність національної української моделі, концепції правового регулювання земельних відносин [1, с. 598]. Мінливість законодавства вносить нестабільність у земельні правовідносини, але, з огляду на вищевказані причини, є невідворотним явищем, оскільки законодавець, все ж таки, у переважній більшості випадків намагається покращити земельно-правове регулювання.

Список використаної літератури

1. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : моногр. / Т. О. Коваленко. – К. : ВПЦ «Київський університет» ; Юрінком Інтер, 2013. – 632 с.
2. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак-в. Под ред. С. С. Алексеева. – М., Норма, 2004. – 283 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / За ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 317 с.
5. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / Под ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1996. – 384 с.
6. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підруч. – К. : Алерта, 2013. – 512 с.
7. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підруч. – К. : Алерта, 2011. – С. 158.
8. Екологічне право : підруч. / За ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана. – Х., 2001. – С. 94-96.
9. Федорченко М., Янов О. Земельне право України : посіб. для практиків у двох томах. Т. 1. – К., 2006. – С. 199.
10. Лист Верховного Суду України від 29.10.2008 р. № 19-3767/0/8-08 // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2008. – № 6.
11. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16.04.2004 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 6.
12. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. – К., 2003. – 181 с.
13. Заєць О. І. Перехід права на земельну ділянку при переході права на будівлю і споруду: земельно-правові та цивільні аспекти // Правові проблеми сучасності в умовах розвитку юридичної науки. Зб. мат. Всеукр. науково-практ. конф. до Дня науки. – Чернігів, 2005. – 540 с.