

Одарюк М.П.

*здобувач кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

ПРОЦЕДУРНІ ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Постановка проблеми. У сучасній земельно-правовій науці правом на землю визнається передбачене земельним законодавством об'єктивне право, що охоплює сукупність земельних повноважень суб'єкта щодо земель у межах території України чи щодо земельних ділянок і прав на них, зокрема на земельні частки (паї). Тому об'єктами прав на землю можуть бути конкретна земельна ділянка, земельна частка (пай), а також землі України, коли йтиметься про право власності на землю Українського народу.

Головна мета юридичної процедури – реалізація основної, тобто матеріальної, юридичної норми й заснованого на ній матеріального правовідношення [1, с. 7].

Процедурне забезпечення набуття права, наприклад, приватної власності на землю є необхідною умовою реалізації на практиці матеріальних земельно-правових норм. Під процедурним забезпеченням набуття права приватної власності на землю слід розуміти закріплені в земельному законодавстві способи, засоби, умови й порядок здійснення земельно-процесуальної діяльності вповноважених органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також громадян і юридичних осіб, що спрямована на набуття (придбання чи отримання) у приватну власність земельних ділянок.

Земельно-правова наука також оперує поняттям «оформлення прав на земельні ділянки», під яким розуміється юридично визначена діяльність суб'єктів оформлення прав на земельні ділянки для видачі й отримання юридично значимих і правовстановлюючих документів на право власності, право користування чи на право осіб на земельну

ділянку, яке виникає зі встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації та нотаріального оформлення у випадках, установлених законом [2, с. 524, 525].

Аналіз положень чинного Земельного кодексу України дає підстави виділяти такі види прав на землю, як право власності на землю, право користування землею й обмежені речові права на земельні ділянки (земельний сервітут, емфітевзис і суперфіцій).

Огляд останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що окремі представники економічної, сільськогосподарської та правової науки (Д.В. Бусуйок, К.О. Дремлюга, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, Д.Л. Ковач, Т.В. Лісова, К.О. Настечко, В.І. Семчик, М.В. Шульга, О.В. Яковенко, В.П. Яніцький та ін.) уже здійснювали характеристику правового регулювання виникнення прав на землю та розглядали окремі аспекти цієї сфери суспільних відносин, особливості юридичної процедури виникнення прав на землю системно не аналізувалися.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є науковий аналіз особливостей правового регулювання процедури виникнення прав на землю.

Виклад основного матеріалу. Закріплена Земельним кодексом України система обігу земельних ділянок і прав на них передбачає дві основні процедури переходу прав на земельні ділянки: на основі рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (адміністративний обіг) і на основі цивільно-правового договору (ринковий обіг). Динамічний розвиток цих юридичних процедур зумовлений тим, що система земельних відносин, що сформувалася у свій час у

нашій державі на базі виключної державної власності на землю, стала гальмом на шляху до створення умов для вільного доступу до землі, праці й капіталу, підвищення ефективності галузей економіки, пов'язаних і використанням земельних ресурсів [3].

Правовідносини, які складаються в процесі набуття права приватної власності на земельну ділянку, слід розглядати як особливий вид земельних правовідносин, виникнення, зміна та припинення яких зумовлені діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування із застосування земельного законодавства щодо забезпечення реалізації громадянами та юридичними особами права на володіння, користування й розпорядження землею [3]. Земельно-процесуальні норми, які регулюють порядок передачі земельних ділянок у приватну власність, утворюють земельно-правовий процес, юридична природа якого полягає в тому, що це є не лише врегульований процесуальним правом порядок здійснення вповноваженими суб'єктами відповідних процедур із вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління землями України, а й така діяльність, у ході здійснення якої виникають численні правові відносини, урегульовані земельно-процесуальними нормами, які у зв'язку із цим набувають характеру земельно-процесуальних правовідносин [3].

Відповідно до позиції, яку відстоює А.М. Васильєв, юридична процедура – це «особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями» [4, с. 22]. Інший підхід визначає юридичну процедуру як «особливий нормативний порядок здійснення юридичної діяльності, тобто визначену юридичну форму, а також організуючий засіб забезпечення непримусової реалізації права» [5, с. 671]. Д.В. Бусуйок залежно від змісту процедурних норм пропонує виділяти процедурні норми, які регулю-

ють порядок ведення державного кадастру, здійснення землеустрою, здійснення контролю за використанням і охороною земель та ін. [6, с. 211].

Аналізуючи сутність теоретичної основи правового регулювання процедури виникнення права на землю в цілому, варто зазначити, що основними складниками його механізму є такі: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин; б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язане виникнення, зміна чи припинення правовідносин; в) власне правовідносини; г) акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; г) правові санкції щодо порушників норм права [7, с. 40, 41].

В.П. Яніцький визначає виникнення прав на земельну ділянку як урегульовану нормами земельного права процедуру переходу права на земельну ділянку від одного власника (держави, територіальної громади) до іншого – приватного власника (фізичної чи юридичної особи), яка зумовлена здійсненням певних вольових дій із набуття, оформлення та реєстрації прав на земельну ділянку [3, с. 6, 7].

У Земельному кодексі України закладене загальне правило виникнення прав на землю, відповідно до якого громадяни і юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної чи комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Це право здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування.

Згідно із Законом України від 05 листопада 2009 р. Земельний кодекс України доповнено ст. 1861, яка має назву «Повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проєктів землеустрою щодо відведення земель-

них ділянок». Погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок відповідно до приписів названої норми здійснювалося донедавна спеціальною комісією, статус якої визначався Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. «Деякі питання реалізації статті 186¹ Земельного кодексу України», яка зараз втратила чинність. За задумом законодавця, запровадження комісій мало значно спростити процедуру набуття прав на землю. Але, як показала практика, механізм погодження залишався вкрай неефективним. Законодавча новація з урахуванням її непродуманості практично нічого не змінила в суті правової регламентації. Зацікавленій фізичній чи юридичній особі, як і раніше, необхідно було отримати цілий набір погоджень. У літературі слушно пропонувалося, що для реального спрощення процедури набуття прав на земельні ділянки від механізму погодження необхідно відмовитися повністю, оскільки він фактично перетворився на механізм забезпечення безвідповідальності [8].

Неузгодженості в земельному законодавстві стосовно погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок виникли у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів». Ідеться, зокрема, про те, що введена Законом від 16 жовтня 2012 р. нова редакція ст. 186¹ Земельного кодексу України встановлювала вимоги до складу комісій із питань погодження документації із землеустрою, тоді як законодавчі норми щодо необхідності формування таких комісій уже були скасовані Законом України від 02 жовтня 2012 р. У результаті склалася ситуація, коли, з одного боку, можливості утворення вказаних комісій ст. 186¹ ЗК України не передбачала, а з

іншого – ця сама стаття вимагала погодження проектів з органами, представники яких входять до складу неіснуючих комісій. У результаті зазначених неузгодженостей із початку поточного року законним шляхом погодити проекти відведення земельних ділянок було неможливо. Наявна донедавна процедура погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок була складною, незрозумілою та заплутаною.

Із прийняттям Закону України від 02 липня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері земельних відносин щодо спрощення процедури відведення земельних ділянок» процедуру погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок було розблоковано. Приписами цього Закону було суттєво спрощено порядок погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Так, замість обов'язку особи, зацікавленої у відведенні земельної ділянки, погодити проект землеустрою з п'ятьма органами влади законом введено єдине обов'язкове погодження проекту з територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, – з органом Держземагентства.

Окрім погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з органом земельних ресурсів, проект підлягає також погодженню залежно від місця розташування земельної ділянки додатково, наприклад, із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, якщо земельна ділянка розташована на території пам'яток культурної спадщини національного значення, їх охоронних зон і на охоронюваних археологічних територіях. Якщо земельна ділянка відводиться за рахунок земель водного фонду, то погодження проекту здійснюється з органами з питань водного господарства й т. д. У разі ж надання земельної ділянки для сільськогосподарських потреб погодження проекту з орга-

нами архітектури, охорони культурної спадщини, охорони навколишнього природного середовища не потрібне.

Органам, які погоджують проекти, забороняється вимагати від замовників документації проведення будь-яких додаткових робіт, експертиз, обстежень тощо. Кожен орган здійснює розгляд і погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки самостійно та незалежно від погодження проекту іншими органами у визначений законом строк, який становить 10 робочих днів. Окрім того, у Законі «Про Державний земельний кадастр» закріплене положення щодо обов'язковості здійснення державної реєстрації земельної ділянки виключно за місцем її розташування – на районному (міському) рівні. Усе викладене свідчить про суттєве спрощення процедури відведення земельних ділянок, що сприятиме процесу нормалізації земельних відносин у державі.

Право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають із моменту державної реєстрації цих прав (ст. 125 Земельного кодексу України). За відсутності рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про надання земельної ділянки у власність або в користування юридична особа чи фізична особа не має права використовувати земельну ділянку державної чи комунальної форми власності [9].

К.О. Дремлюга робить обґрунтований висновок, що підставами для набуття прав на землю є передбачені нормами земельного та інших галузей права завершені, складні, комплексні, правостановлюючі фактичні юридичні склади, які становлять законодавчо визначену, послідовну систему юридичних фактів (а в передбачених законодавством випадках – також юридично значущих умов) і зумовлюють виникнення суб'єктивного права власності на землю [10, с. 16].

Земельний кодекс України ставить прямирізність використання земельної ділянки в залежність від низки юридично значи-

мих дій, а саме: прийняття вповноваженим органом рішення про передачу земельної ділянки у власність чи надання в користування, установлення меж цієї ділянки в натурі (на місцевості), державної реєстрації земельного суб'єктивного права, яке виникло. Деякі елементи адміністративної підпорядкованості містяться в земельному праві стосовно набуття прав на землю, що передбачено ст. ст. 116–126 Земельного кодексу, або припинення прав на земельну ділянку згідно зі ст. ст. 140–149 Земельного кодексу України.

У вітчизняному земельному законодавстві, на жаль, досі залишається низка прогалин щодо врегулювання окремих видів земельних процедур, на яких уже декілька років наголошують учені-правники. Так, досі залишається недостатньо врегульованою процедура набуття права власності на земельну ділянку на підставі набувальної давності відповідно до ст. 119 Земельного кодексу України [11]. Зазначена земельно-правова норма пов'язує набуття прав на земельну ділянку на засадах набувальної давності з добросовісним, відкритим і безперервним користуванням земельною ділянкою протягом 15 років. При цьому земельна ділянка може надаватися громадянам у визначеному законом порядку як у приватну власність (якщо немає перешкод для такої передання земельної ділянки), так і в строкове користування на умовах оренди за відповідним договором.

На думку І.І. Каракаша, незважаючи на те, що в Земельному кодексі України не передбачено умов обчислення строку набувальної давності, моментом його початку слід вважати фактичне започаткування користування земельною ділянкою, але не раніше набуття чинності актуальним Земельним кодексом України. До такого висновку вченого приводить та обставина, що набувальна давність як підстава набуття громадянами земельної ділянки у власність або в користування на орендних засадах законом визнана лише з моменту введення в дію чинного Земельного

кодексу України. Набуття й реалізація прав на земельну ділянку за давністю користування законом визнані лише за громадянами. Проте це, на думку вченого, не є перешкодою для набуття земельної ділянки на засадах набувальної давності юридичною особою. Незважаючи на відсутність у наведеній нормі прямої вказівки на передачу земельної ділянки у власність або надання в користування підприємствам, установам і організаціям за давністю користування, її застосування до юридичних осіб, на нашу думку, не буде суперечити принципу аналогії земельного закону [12, с. 84, 85].

Норми, що містять порядок проведення процедури виникнення прав на землю: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури посвідчення права власності на землю» від 16 червня 2011 р. [13], Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Постанова Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ст. 128 Земельного кодексу України, якою визначається порядок продажу земельних ділянок державної й комунальної власності громадянам і юридичним особам. Відповідно до Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» власники земельної частки (паю) мають право на виділення їх у натурі (на місцевості) і на набуття права власності на виділені в натурі (на місцевості) земельні ділянки. Сертифікати на земельну частку (пай) є дійсними до виділення власникам земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) земельних ділянок і видачі їм державних актів на право власності на землю. Проте в Україні не всі власники земельних часток (паїв) реалізували право на виділення земельної частки в натурі, у зв'язку із чим вони надають свої земельні частки (паї) в користування іншим суб'єктам на умовах оренди.

У рішенні органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки в державну чи комунальну власність зазначаються кадастровий номер земельної ділянки, її місце розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку, обмеження в її використанні. На підставі цього рішення складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки. Це рішення органів разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності особи, територіальної громади на неї.

Доречно погодитися з думкою П.Ф. Кулича, що саме державна реєстрація прав на землю є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу чи припинення права власності, користування (зокрема прав оренди землі, їх обмежень, земельних сервітутів тощо, що супроводжуються внесенням відповідних відомостей про зареєстровані права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень) [14, с. 311].

Висновки. Надання земельних ділянок у власність або в користування є впорядкованою діяльністю зацікавлених осіб, державних органів та інших суб'єктів, спрямованою на встановлення права власності чи права користування на конкретну земельну ділянку. Підстави для набуття прав на землю визначені розділом IV Земельного кодексу України. Після прийняття органом державної влади або місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у власність або в користування, затвердження результатів аукціону, укладення відповідної цивільно-правової угоди, набуття права власності на житловий будинок, будівлю, споруду особа має право на одержання земельної ділянки у власність або в користування й право вимагати оформлення документів, що посвідчують право власності чи право користування земельною ділянкою.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню сучасних проблем практичного застосування норм земельного законодавства України шляхом реалізації процедури виникнення прав на землю. Розкривається зміст сучасних наукових підходів щодо сутності виникнення прав на земельну ділянку. Аналізується склад правового механізму юридичної процедури виникнення права на землю, розкрито його основні елементи, до яких, зокрема, належать такі: норми права, юридичні факти, власне правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів, правові санкції. Аналізується зміст чинного земельного законодавства на предмет процедури виникнення права на землю. Виявлено низку прогалин щодо врегулювання окремих видів земельних процедур у сфері набуття права власності на земельну ділянку.

Ключові слова: земельно-правова процедура, право на землю, об'єктивне право, виникнення земельних прав, земельно-процесуальна норма, державна реєстрація прав.

Аннотация

Статья посвящена исследованию современных проблем практического применения норм земельного законодательства Украины путём реализации процедуры возникновения прав на землю. Раскрывается содержание современных научных подходов к сущности возникновения прав на земельный участок. Анализируется состав правового механизма юридической процедуры возникновения права на землю, раскрыты его основные элементы, к которым, в частности, относятся нормы права, юридические факты, собственно правоотношения, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правовые санкции. Анализируется содержание действующего земельного законодательства на предмет процедуры возникновения права на землю. Выявлен ряд пробелов относительно урегулирования отдельных видов земельных процедур в сфере приобретения права собственности на земельный участок.

Ключевые слова: земельно-правовая процедура, право на землю, объективное право, возникновение земельных прав, земельно-процессуальная норма, государственная регистрация прав.

Odariuk M.P. Procedural issues of the emergence of land rights

Summary

The article is devoted to the study of modern problems of practical application of the norms of land legislation of Ukraine by implementing the procedure for the emergence of land rights. The content of modern scientific approaches to the essence of the emergence of rights to land is disclosed. The composition of the legal mechanism of the legal procedure for the emergence of the right to land is analyzed, its main elements are disclosed, which include, in particular, the norms of law, legal facts, the actual legal relations, acts of the implementation of the rights and obligations of subjects, and legal sanctions. The content of the current land legislation is analyzed with regard to the procedure for the emergence of the right to land. A number of gaps have been revealed regarding the settlement of certain types of land procedures in the sphere of acquiring the right of ownership of a land plot.

Key words: land legal procedure, right to land, objective law, emergence of land rights, land-procedural norm, state registration of rights.

Список використаних джерел:

1. Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 21 с.
2. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: щодо визначення поняття. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 37. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 519–525.
3. Яніцький В.П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 18 с.
4. Васильев А.М. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права. Москва: Юрид. лит., 1980. 256 с.
5. Мордовец А.С. Демократия, право, процедура. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
6. Бусуйок Д.В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі. Часопис Київського університету права. 2010. № 3. С. 210–214.
7. Шемшученко Ю.С., Бобровник С.В. Правове регулювання. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 5: П – С. Київ: Укр. енциклопедія, 2003. С. 40–41.
8. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. Київ: Алерта; Центр учбової літератури, 2011. 520 с. URL: https://pidruchniki.com/1800070857857/pravo/povnovazhennya_organiv_vikonavchoyi_vladi_chastini_pogodzhennya_proektiv_zemleustroyu_schodo_vidvedennya.
9. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: Постанова Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6. Вісник господарського судочинства. 2011. № 3. С. 6.
10. Дремлюга К.О. Підстави набуття прав на землю громадянами України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 20 с.
11. Ковач Д.Л. Правове регулювання виникнення земельних прав: дис. ... канд. юрид. наук; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 191 с.
12. Каракаш І.І. Щодо конституційних засад набуття і реалізації права власності на землю в Україні. Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2016. С. 81–85.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури посвідчення права власності на землю: Закон України від 16 червня 2011 р. № 3521-VI. Голос України. 16. лип. 2011 р. № 128.
14. Кулинич П.Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів. Земельне право України: академ. курс: підручник. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
15. Лісова Т.В. Особливості державної реєстрації прав на землю в сучасних умовах. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ: зб. наук. пр. Харків, 2013. № 2. С. 273–282.