

УДК 349.412.2(477)

Д.В. ФЕДЧИШИН

Дмитро Володимирович Федчишин, кандидат юридичних наук, старший викладач Запорізького національного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ПРИВАТИЗАЦІЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Сучасна земельна політика нашої країни спрямована на продовження процесів приватизації землі, розвиток і функціонування земельного ринку, формування системи багатуокладного землеволодіння та землекористування. Сьогодні динамічно розвиваються приватизаційні процеси, спостерігається зростання значної кількості суперечок, що виникають під час здійснення громадянами свого права на приватизацію земельної ділянки. Судова практика, що характеризується відсутністю однаковості в застосуванні та системному тлумаченні норм щодо приватизації, свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання в даній сфері.

В юридичній науці дослідження процедур здійснення прав щодо приватизації земельних ділянок найчастіше мають оглядовий, інформативний і фрагментарний характер, що свідчить про недостатній рівень їх наукової розробленості і зумовлює необхідність вироблення науково-практичних підходів до їх вирішення. Науковій й практичній значимості набуває потреба пошуку оптимального поєднання публічних і приватних інтересів щодо приватизації земельних ділянок. Виступаючи об'єктом приватизації, земля залишається невідновлюваним природним ресурсом, а також природним об'єктом, що охороняється в якості найважливішої складової частини природи. У зв'язку з цим удосконалення правового регулювання приватизаційних відносин має бути спрямоване не тільки на забезпечення прав громадян, а й на визначення меж їх реалізації з метою раціонального використання землі та її охорони.

Проблемам приватизації земель свою увагу приділяла значна кількість вітчизняних учених, зокрема: В.І. Андрейцев, О.Г. Бондар, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, В.Д. Сидор, М.В. Шульга та ін.

Приватизація земельних ділянок, будучи одним із основних напрямів земельної реформи, на сучасному етапі розвитку земельних правовідносин залишається особливим механізмом, що дає змогу трансформувати державну власність на землю у приватну.

В юридичній літературі під приватизацією розуміють сукупність здійснюваних суб'єктами приватизації дій та заходів, спрямованих на зміну форми власності земель, за якої відбувається перехід земель із публічної власності, суб'єктами якої є держава та територіальні громади, у приватну власність, суб'єктами якої виступають фізичні та юридичні особи¹.

Крім того, приватизація розглядається як процес переходу прав на землю, спочатку від держави – монопольного власника до інших суб'єктів прав на землю; процес роздержавлення, демонополізації земельної власності, необхідна передумова розвитку ринку землі за участі громадян і юридичних осіб².

Варто наголосити, що приватизація не є будь-яким відчуженням державного майна у приватну власність. Таке відчуження повинно здійснюватися в особливому порядку відповідно до законодавства, яке визначає: 1) яке саме майно підлягає приватизації; 2) на яких умовах; 3) хто може брати участь у приватизації та ін.

Правовідносини щодо приватизації земельних ділянок належать до відносин, пов'язаних із виникненням прав на землю. Оскільки об'єктом приватизації є земельні ділянки, то такі відносини необхідно кваліфікувати як земельні, а за своєю економічною суттю (як відносини, що опосередковують обіг земельних ділянок) вони належать до різновидів земельних майнових відносин.

Норми, що регулюють передачу земельних ділянок з публічної власності у приватну, закріплені в різних нормативно-правових актах. Сфера їх правового впливу диференціюється головним чином залежно від категорії об'єкта публічної власності – того чи іншого виду земельної ділянки, що підлягає відчуженню у власність громадян та юридичних осіб.

Приватизація земельних ділянок – це передача ділянок землі, що перебувають у державній і комунальній власності, у власність громадян та юридичних осіб згідно із законом. Земельним законодавством України передбачено, що приватизація земель може здійснюватися безоплатно й за плату. 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). В свою чергу, платна приватизація здійснюється на земельних аукціонах. Як зазначає П.Ф. Кулинич, це обумовлено настанням принципово нових процесів у державній земельній політиці України: по-перше, переважаюча більшість громадян та юридичних осіб, яким земельні ділянки були надані у постійне користування до 1 січня 2002 р., вже отримали їх безоплатно у власність. По-друге, за час проведення земельної реформи істотно зменшилася площа земель державної та комунальної власності, які можуть бути передані у власність громадян та юридичних осіб. Разом із тим законодавство України передбачає можливість безоплатного отримання громадянами України у власність і нових земельних ділянок за рахунок земель державної (комунальної) власності. Проте, як свідчить практика, в умовах дефіциту земельних ділянок право на безоплатну приватизацію земель з інструменту задоволення потреб у земельних ділянках широких верств населення перетворилося на засіб обслуговування інтересів переважно заможних громадян, які мають зв'язки, в тому числі й корупційні, з посадовими особами відповідних органів влади»³.

Отже, на сучасному етапі відсутнє належне законодавче регламентування процедури приватизації земельних ділянок. Зокрема, існує чимало прогалин саме у визначенні порядку здійснення права на приватизацію. Саме тому на сьогодні актуалізується проблема детального вивчення процедурних норм, що визначають приватизацію земельних ділянок.

Особливість правового регулювання полягає в тому, що воно має свій специфічний механізм, під яким розуміють систему правових засобів (норм права), за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини⁴.

Як відомо, кожна норма права виступає тим елементом, який збалансовує суспільні відносини, тільки тоді, коли вона може бути належним чином втілена, а це, у свою чергу, тісно пов'язано зі встановленням і закріпленням процедури її застосування. З цього приводу варто згадати вислів Ю.В. Феофанова, який наголошує на суспільній значущості процедури, наводячи китайське прислів'я: «Шанобливість без ритуалу приводить до метушні, обережність без ритуалу приводить до боягузтва, сміливість без ритуалу приводить до смуту, прямолинійність без ритуалу приводить до грубості. Закон без ритуалу, без процедури його дії приводить: владу – до свавілля, громадянина – до незахищеності»⁵.

Досліджуючи поняття «процедура», слід зазначити, що цей термін походить від лат. *procedere* – просуватися⁶. З англійської *procedure* перекладається як застосування права органами правосуддя (судами) відповідно до встановлених і санкціонованих державою юридичних принципів та процедур; форма, порядок, правило, що базується на нормах матеріального права⁷. Великий юридичний словник трактує це поняття як установлений порядок ведення, розгляду будь-яких справ⁸.

Як слушно зазначається в юридичній літературі, процедура являє собою не правовідношення, а певний порядок вчинення юридичних дій, спрямованих передусім на реалізацію відповідного правового відношення⁹. В свою чергу, Д.В. Ковальський підкреслює, що процедурою у земельному праві необхідно вважати врегульовані земельно-процесуальними нормами суспільні відносини¹⁰. Варто також наголосити, що В.М. Протасов, визначаючи сутність процедури, підкреслював, що принципово важливою ознакою процедури є наявність попередньо встановленої моделі, відповідно до якої вона втілюється в життя, в реальну поведінку суб'єктів¹¹.

Враховуючи вищезазначене, розглянемо процедуру здійснення права на приватизацію земельної ділянки. Насамперед слід зазначити, що таке право включає в себе:

1) право на вчинення громадянином або юридичною особою певних дій, спрямованих на придбання земельної ділянки в приватну власність. Дане право знаходить своє вираження в можливості звернення суб'єкта, наділеного правом на приватизацію земельної ділянки, до компетентного органу (в орган державної влади або орган місцевого самоврядування) з метою набуття права власності на земельну ділянку. Можливість подібних звернень не передбачена в разі виникнення у власників житлових приміщень у багатоквартирному будинку права спільної часткової власності на земельну ділянку, оскільки право спільної часткової власності на земельну ділянку у власників житлових приміщень у багатоквартирному будинку виникає в силу закону;

2) право громадян і юридичних осіб вимагати здійснення з боку компетентних органів певних дій, спрямованих на реалізацію їх суб'єктивного права. Той чи інший перелік необхідних дій з боку відповідних органів влади (перелік обов'язків), спрямованих на відчуження земельної ділянки, встановлюється законом залежно від різних обставин: від того, відчужується земельна ділянка на торгах або без проведення торгів, від того, кому належить ініціатива надання земельної ділянки: органу влади або приватній особі, від того, чи є відчужувана земельна ділянка об'єктом кадастрового обліку або земельну ділянку належить утворити в процесі її надання;

3) право на захист держави при посяганні на право, що слід визначати як надання громадянам і юридичним особам можливості застосування заходів правоохоронного характеру, які включають в себе можли-

вість самостійного вирішення питання про захист свого права (самозахист), а також можливість звернення до суду чи інші державні органи з позовом щодо захисту своїх прав;

4) право на придбання громадянином або юридичною особою земельної ділянки в приватну власність (придбання права власності на земельну ділянку).

Здійснення суб'єктивного права щодо приватизації земельної ділянки (суб'єктивних прав, що виникають у процесі приватизації) необхідно розглядати в двох значеннях: як дії, поведінку уповноваженої особи, використання на практиці закладених в його змісті можливостей і як кінцевий результат реалізації повноважень, можливостей, що становлять його зміст, тобто досягнення юридичної мети. При цьому саме процедура приватизації визначає поведінку особи, внаслідок дотримання якої зазначена особа досягає своєї мети.

Сама процедура здійснення права на приватизацію має декілька етапів:

1. Громадянин, який бажає приватизувати земельну ділянку, може подати клопотання до визначеного ст. 122 Земельного кодексу України відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, що передає у власність землі державної або комунальної власності.

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).

2. Орган приватизації в місячний строк розглядає заяву чи клопотання і дає заінтересованій особі дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову в його наданні. Частина 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, заінтересована 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. Далі здійснюється 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».

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. Стаття 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.

5. Державна реєстрація земельної ділянки. Закон України «Про Державний земельний кадастр» 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.

7. Державна реєстрація права власності на земельну ділянку згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Після реєстрації свого права в Державному реєстрі речових прав особа стає повноправним власником земельної ділянки та в подальшому зможе розпорядитись нею за власним розсудом (в тому числі продати, подарувати, обміняти тощо).

Отже, послідовність вчинюваних дій, наслідком яких є досягнення певного результату, вибудовують таку систему, що включає в себе визначений порядок етапів, необхідних для досягнення результату, а саме

отримання у власність приватизованої земельної ділянки. У цьому контексті варто погодитися з М.П. Одарюком, який зазначає, що будь-яка процедура в земельному праві являє собою системну послідовність юридично значущих дій, які законодавчо розташовані в такому порядку, де одна дія передуює іншій та виступає її передумовою¹². В свою чергу, належним чином дотримання процедури при здійсненні права на приватизацію земельної ділянки є ефективним юридичним засобом, за допомогою якого суб'єкти земельних правовідносин можуть реалізувати свої права.

¹ Рибалка К.І. Особливості приватизації земель запасу громадянами України / К.І. Рибалка // Право і суспільство. – 2014. – № 6-1. – Ч. 2. – С. 143–147. – С. 143.

² Волков Г.А. Развитие рынка земли: правовой аспект / Г.А. Волков, А.К. Голиченков, О.М. Козырь // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 50–58. – С. 52.

³ Кулинич П.Ф. Безоплатна приватизація земель в Україні: сучасний стан та перспективи / П.Ф. Кулинич // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 4. – С. 19–25. – С. 20.

⁴ Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1994. – 224 с. – С. 145.

⁵ Феофанов Ю.В. О власти и праве. Публицистические этюды / Ю.В. Феофанов. – М.: Юрид. лит., 1989. – 384 с. – С. 1.

⁶ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Норинт, 2000. – 1534 с. – С. 566.

⁷ Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern by Henry Campbell Black; ed. Joseph R. Nolan. St. Paul: West Publishing Co, 1990. 1657 p. – P. 1204.

⁸ Большой юридический словарь / под ред.: А.Я. Сухарев, В.Д. Зорькин, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 1999. – 790 с. – С. 566.

⁹ Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України / О.П. Євсєєв. – Х.: ФІНН, 2010. – 184 с. – С. 14.

¹⁰ Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини / Д.В. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 176 с. – С. 46.

¹¹ Протасов В.Н. Юридические процедуры / В.Н. Протасов. – М.: Юридическая литература, 1991. – 79 с. – С. 24.

¹² Одарюк М.П. Щодо юридичної природи процедур у земельному праві / М.П. Одарюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 6. – С. 62–70. – С. 69.

Резюме

Федчишин Д.В. Теоретичні питання процедури здійснення права на приватизацію земельних ділянок.

Стаття присвячена розгляду теоретичних питань, пов'язаних із процедурою здійснення права на приватизацію земельних ділянок. Приділено увагу розгляду змісту понять «приватизація земельних ділянок», «процедура». Розглянуто процедуру здійснення права на приватизацію земельних ділянок.

Ключові слова: здійснення прав на землю, приватизація земельних ділянок, процедура, права на землю, право на приватизацію.

Резюме

Федчишин Д.В. Теоретические вопросы процедуры осуществления права на приватизацию земельных участков.

Статья посвящена рассмотрению теоретических вопросов, связанных с процедурой осуществления права на приватизацию земельных участков. Уделено внимание рассмотрению содержания понятий «приватизация земельных участков», «процедура». Рассмотрена процедура осуществления права на приватизацию земельных участков.

Ключевые слова: осуществление прав на землю, приватизация земельных участков, процедура, права на землю, право на приватизацию.

Summary

Fedchyshyn D. Theoretical issues of the procedure for exercising of the right to privatize land plots.

The article is devoted to the consideration of theoretical issues related to the procedure for exercising of the right to privatize land plots. Attention is paid to the content of the concepts of “privatization of land”, “procedure”. The procedure of exercising of the right to privatize the land plots is considered.

Key words: exercising of land rights, privatization of land plots, procedure, land rights, right to privatize.