УДК 349.412.24
DOI https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2024.30

М. Сокол,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Волинського національного університету імені Лесі українки

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ У КОРИСТУВАННІ ГРОМАДЯН

Постановка проблеми. Процес формування в Україні системи прав на землю є досить динамічним. Поряд із введенням у земельне законодавство нового права – права довірчої власності та наявних наукових думок, щодо необхідності державної реєстрації права володіння землею, все ще є присутні права, які були актуальними у радянський період, – для фізичних осіб – право постійного користування землею та у період реформування земельних відносин – право на земельну часту (пай).

Кожне із законодавчо закріплених прав на землю наділяє суб'єктів комплексом прав та обов'язків, які мають між собою ряд відмінних ознак та можливостей реалізації. У зв'язку із правовими змінами, сформувалася різна правозастосовна практика та підходи до врегулювання питань щодо реалізації права на безоплатну приватизацію земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян.

Аналіз сучасного стану досліджень. В юридичні науці питанню правого регулювання приватизації земельних ділянок приділено достатньо уваги. Серед наукових досліджень, варто виділити праці В. І. Андрейцева, П. Ф. Кулинича, Р. І. Марусенка, А. М. Мірошниченка, В. М. Шульги та ряду інших авторів. Проте, поза межами досліджень залишилося питання щодо виділення переліку підстав та правовстановлюючих документів, що посвідчують право користування і наділяють суб'єктів можливістю безоплатної приватизації земельної ділянки.

Метою публікації є змістове наповнення поняття "користування земельною ділянкою" та формування юридичних підстав, які наділяють громадян можливістю реалізації права закріпленого у пункті а, третій частині, статті 116 Земельного кодексу України.

Виклад основного матеріалу. Поняття приватизації державного та комунального майна, і в тому числі, земельних ділянок на законодавчому рівні вперше було закріплено у 1992 році Законом України "Про форми власності на землю" [1], проте і до сьогодні ні у правовій доктрині, ні у законодавчих нормах не має сталого та єдиного розуміння даної процедури.

Наукові погляди зосередженні на виділенні двох підходів процедури приватизації землі – широкому та вузькому. У першому випадку приватизацією вважається будь-який перехід земельних ділянок з державної чи комунальної власності до приватної власності громадян чи юридичної особи, проте на даний час законодавчо визначеного будь-якого переходу земельних ділянок не має. Закон України "Про приватизацію державного та комунального майна" [2] виділяє лише оплатний спосіб і до того ж об'єктом приватизації окремо земельна ділянка не виступає, а лише входить в якості структурного елементу до єдиного майнового комп-

© М. Сокол, 2024

лексу державного чи комунального підприємства.

У вузькому розумінні більшість вчених трактують приватизацію лише як перехід права власності на земельну ділянку від держави чи територіальної громади до громадянина чи приватної юридичної особи, якщо зазначена земельна ділянка вже знаходилася у користуванні цих суб'єктів [3, с. 196; 4, 54]. Такий підхід базується на нормах Декрету Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" 1992 року, згідно з яким громадянам передавалися у приватну власність земельні ділянки попередньо надані їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного та гаражного будівництва, у межах норм визначених на той час земельним законодавством [5].

Виходячи з аналізу чинного на сьогодні земельного законодавства широкий та вузьких спосіб приватизації варто ототожнювати із оплатною та безоплатною приватизацією земель. Так, в широкому аспекті приватизація це відчуження землі, що перебуває у державній чи комунальній власності, на користь фізичних чи юридичних осіб, шляхом укладення цивільно-правових договорів. Вузький аспект передбачає безоплатне, одноразове відчуження земельної ділянки державної чи комунальної власності на користь виключно громадян України.

Підстави безоплатної приватизації викладені у ч. 3 ст. 116 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), а саме: а) приватизація земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян; б) одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; в) одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації [6]. Кожна із зазначених підстав має притаманну їй процедуру приватизації із деякими відмінними одна від одної рисами.

У статті 118 ЗК України висвітлено складну та багатоетапну процедуру приватизації земельної ділянки. Умовно дану норму модна поділити на три частини: 1) ч.1 – 2 згаданої статті регулює процедуру так званої "спрощеної приватизації" земельної ділянки, яка перебуває у користуванні громадян; 2) ч. 3 – 5 процедуру передачі у приватну власність земель сільськогосподарського призначення для працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств; 3) ч. 6 – 12 виокремлює "повну модель" приватизації земельних ділянок в порядку відведення.

"Спрощена процедура приватизації" не вимагає отримання згоди органів місцевого самоврядування чи відповідного органу державної влади на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, адже саме на цьому етапі відбувається маса порушень зі сторони уповноважених органів, які видають безпідставні та невмотивовані відмови, що тягне за собою роки судового розгляду і як результат часта зміна правового стану земельної ділянки.

Право на "спрощену модель приватизації", мають ті, громадяни, які мають земельні ділянки у своєму користування, як вже було зазначено вище. На сьогодні, земельне законодавство виділяє п'ять форм користування: право постійного користування, яке не закріплено за фізичними особами, оредна, емфітезвис, суперфіцій та право земельного сервітуту. Жодна із цих форм користування не дає особі права на безоплатну приватизацію земельної ділянки, тож що розуміється під поняттям користування передбаченим у п. а ч.3 ст. 116 ЗК України.

Більшість судової практики базується на тому, що дана процедура не потребує формування земельної ділянки як об'єкта права, тому органи,

які приймають рішення щодо приватизації, повинні виходити із того чи правомірно заявник використовує земельну ділянку, якщо ж особа користується ділянкою без правовстановлюючих документів, спрощена процедура приватизації застосована бути не може.

Які правовстановлюючі документи посвідчують право користування, що таке фактичне користування та чи є можливість приватизації земельної ділянки за процедурою передбаченою у ч. 1-3 ст. 118 ЗК України розглянемо нижче.

Найбільш складним є питання визначення переліку документів, які підтверджують наявність у громадянина права користування земельною ділянкою, що дозволяє приватизувати даний об'єкт за спрощеною процедурою. Так, Держгеокадастр у своєму роз'ясненні "Про окремі проблемні питання реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX у реєстраційній діяльності" визначив орієнтовний, перелік документів, які посвідчують право користування земельною ділянкою. До них відносяться: – державні акти на право володіння землею; – державні акти на право постійного користування земельними ділянками; – записи в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій, записи в погосподарських книгах сільських рад, записи в реєстрових книгах виконавчих комітетів міських і селищних рад [7]. Крім того, варто зауважити що враховуючи правила про "автоматичний" перехід права користування земельною ділянкою відповідні документи можуть бути видані на ім'я попередніх власників земельної ділянки чи житлового будинку, при цьому вони підтверджують наявність права за теперішнім його власником незалежно від того, що право користування не було цією особою переоформлене на своє.

Варто зауважити, що реєстраційна практика у даному випадку досить неодноманітна, оскільки у часи становлення та розвитку українського земельного законодавства існувало чимало форм землекористування, які підтверджувалися різними правовстановлюючими документами.

Основними титульними правами на землю було право постійного та строкового землекористування, а також право довічного успадковуваного володіння. Вперше право безстрокового землекористування було закріплено 26 грудня 1918 року в Земельному законі про передачу селянам усієї поміщицької землі без викупу, прийнятого Урядом Директорії УНР [8, с. 9], однак на практиці норми земельного законодавства реалізовані не були.

За часів УРСР видавалося декілька актів, які засвідчували право користування землею. Так, Земельний кодекс УРСР 1922 року закріплював за трудовими землеробами та їх об'єднаннями право користування землями сільськогосподарського призначення, проте таке право постійним не було, оскільки при переїзді у іншу місцевість воно припинялося.

У листопаді 1944 року прийнято Постанову РНК УРСР і ЦК КП(б)У "Про впорядкування користування державними будівлями житлового і нежитлового фонду і земельними ділянками, які обслуговують їх" згідно якої укладалися договори про надання у безстрокове користування земельної ділянки для відбудови та експлуатації будівель, на підставі даних договорів починаючи із 1966 року провадилася реєстрація будинків та домоволодінь у містах та селищах.

Актом "Про колективне та індивідуальне городництво і садівництво робітників і службовців" 1949 року, посвідчувалося право, в окремих випадках, безстрокового користування земельними ділянками під сади для працівників та службовців підприємств, установ та організацій, проте

право користування посвідчувалося не рішеннями виконкомів, а наказами керівників даних юридичних осіб. Це означає, що документом, який підтверджує право постійного користування у даному випадку є запис зроблений у земельно-шнуровій книзі. Такі книги вели усі сільськогосподарські державні, кооперативні організації та установи, де засвідчувалося право землекористування громадян, які проживали у сільській місцевості. У даних облікових документах також закріплювалося право на безстрокове користування для колгоспників та їх сімей земельними присадибними ділянками під город, сад та інші потреби в розмірі до 0,50 гектара, включаючи й землю, зайняту будівлями, які були передбачені Примірним статутом колгоспу 1969 року.

Доволі цілісний інститут права землекористування було закріплено Земельним кодексом УРСР 1970 року, згідно якого право землекористування громадян, які проживали в сільській місцевості, засвідчувалося записами в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій та погосподарських книгах сільських рад, а в містах і селищах міського типу – в реєстрових книгах виконавчих комітетів міських, селищних рад народних депутатів [8, с. 31]. Умовою державної реєстрації було відведення земельної ділянки в натурі на місцевості.

Новим кодифікованим актом прийнятим у 1990 році до земельного законодавства вводився інститут довічного успадковуваного володіння земельними ділянками, які надавалися для введення селянського (фермерського) господарства; ведення особистого підсобного господарства; будівництва і обслуговування житлового будинку та господарських будівель; садівництва; дачного і гаражного будівництва; традиційних народних промислів [9]. У статті 39 зазначалося, що на землеволодільців поширюються усі права щодо користування землею, а також деякі правомочності власника землі. Зокрема, вони мали право, в окремих випадках, передавати земельну ділянку в тимчасове користування третій особі та у спадщину. Право довічного успадковуваного володіння посвічувалося державним актом, який видавали і реєстрували сільські, селищні, районні, міські ради народних депутатів після встановлення землевпорядними організаціями меж цієї ділянки в натурі.

На даний час, довічне успадковуване володіння не виступає окремою формою використання земельних ділянок громадянами, проте законодавчо зареєстрований державний акт на таке володіння наділяє суб'єктів правом безоплатної приватизації земельної ділянки за "спрощеною процедурою". Підтвердженням цього є постанова Великої Палати Верховного Суду від 20. 11. 2019 року у справі № 368/54/17 (№ 14-487ЦС19), яка зводиться до того, що право довічного успадковуваного володіння є дійсним, оскільки зі смертю особи дані права не припиняються, згідно ст. 1219 Цивільного кодексу України, а передаються у спадок [10].

Земельний кодекс 1990 року також виділяв права постійного користування землею та право оренди землі. Проте, право постійного користування надавалося громадянам Української РСР лише для городництва, сінокосіння і випасання худоби, а згідно ст. 34 та 36 чинного ЗК України такі земельні ділянки приватизації не підлягають. А земельні ділянки, які надавались у тимчасове користування, зокрема на підставі договору оренди, не відносяться до об'єктів приватизації і не можуть передаватися у приватну власність.

У березні 1992 року Верховна Рада України затвердила нову редакцію Земельного кодексу УРСР від 18. 02. 1990 року, у якій передбачалося надання права постійного користування громадянам України земель-

них ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства із земель державної власності. Таке право посвідчувалося державними актами, які видавалися й водночас реєструвалися сільськими, селищними, міськими та районними радами народних депутатів після відведення у встановленому розмірі земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Тому наступним правовстановлюючим документом, який дає право на безплатну приватизацію є державний акт про право постійного користування землею, оскільки згідно Постанови Великої Палати Верховного Суду від 23.06.2020 у справі № 179/1043/16-ц право постійного користування земельною ділянкою, набуте у встановленому порядку до 1 січня 2002 року, не втрачається внаслідок його не переоформлення користувачем, який за ЗК України від 25 жовтня 2001 року не є суб`єктом такого права. Проте, в даному випадку, до уваги потрібно взяти також іншу норму даної Постанови стосовно права постійного користування земельною ділянкою, наданою фізичній особі для ведення селянського (фермерського) господарства. Таке право, згідно рішення суду, може бути об`єктом спадкування, якщо зазначена особа до її смерті не змогла створити (зареєструвати) селянське (фермерське) господарство. Тільки у такому разі право постійного користування зазначеною ділянкою входить до складу спадщини у разі смерті цієї особи та може бути успадкованим лише для мети, для якої це право отримав спадкодавець. А у випадку реєстрації селянського (фермерського) господарства чи фермерського господарства з 2003 року, право постійного користування переходить до юридичної особи [11].

Висновки. З огляду на викладене вище, можна сформулювати чіткий перелік правовстановлюючих документів, які посвідчують право користування земельними ділянками, що дає можливість, на її приватизацію за "спрощеною процедурою":

– договори про надання у безстрокове користування земельної ділянки для відбудови та експлуатації будівель (Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У "Про впорядкування користування державними будівлями житлового і нежитлового фонду і земельними ділянками, які обслуговують їх" від 10. 11. 1944 року);

– записи в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій, записи в погосподарських книгах сільських рад, записи в реєстрових книгах виконавчих комітетів міських і сільських рад (Постанова Ради Міністрів УРСР від 5 березня 1949 року № 496 "Про колективне та індивідуальне городництво і садівництво робітників і службовців"; Примірний статут колгоспу 1969 року; стаття 20 Земельного кодексу УРСР від 1970 року);

– державний акт на право довічного успадковуваного володіння земельною ділянкою (стаття 23 Земельного кодексу УРСР 1990 року);

– державний акт про право постійного користування земельною ділянкою для ведення особистого підсобного господарства (стаття 23 Земельного кодексу УРСР у редакції 1992 року);

– державний акт про право постійного користування земельною ділянкою для ведення селянського (фермерського) господарства до моменту державної реєстрації такої юридичної особи (стаття 23 Земельного кодексу УРСР у редакції 1992 року).

Досліджений перелік документів дає можливість сформулювати висновок, що користування земельною ділянкою, яке дає підставу для "спрощеної процедури" приватизації включає в себе: – право постійного користування та довічного успадковуваного володіння громадянами відведеною земельною ділянкою державної та комунальної власності, що виникало

на підставі відповідних правовстановлюючих документів та підлягало передачі у спадок.

Право громадян на безоплатну приватизацію, згідно із оголошенням воєнного стану, є обмеженим, крім випадків: 1) приватизації земельної ділянки, на якій розташовані будівлі та споруди, що перебувають у приватній власності; 2) приватизації земельної ділянки, яка передана громадянам у користування до набрання чинності Земельним кодексом України, тобто до 2002 року.

Отже, на даний момент за наявності у громадян правовстановлюючих документів, які викладені вище, можна скористатися "спрощеною процедурою" безоплатної приватизації земельної ділянки, яка перебуває у користуванні.

У публікації досліджуються правові підстави та механізм реалізації громадянами права на безоплатну процедуру приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні.

Вивчення правозастосовної практики та земельного законодавства дозволяє сформулювати висновок про тотожність "широкого" та "вузького" механізму приватизації із відповідно оплатною та безоплатною приватизацією земельних ділянок.

На підставі глибокого аналізу нормативно-правових актів, що регулювали земельні правовідносини, до моменту прийняття чинного Земельного кодексу України вдалося сформулювати вичерпний перелік правовстановлюючих документів, які засвідчують право користування земельною ділянкою та дають можливість на безоплатну процедуру приватизації згідно частини 1-2 статті 118 Земельного кодексу України. До таких документів віднесено: 1) договори від 1944 року про надання у безстрокове користування земельної ділянки для будови та експлуатації будівель; 2) записи в земельно-шнурових книгах сільськогосподарських підприємств і організацій, записи в погосподарських книгах сільських рад, записи в реєстрових книгах виконавчих комітетів міських і сільських рад починаючи з 1949 року; 3) державний акт на право довічного успадковуваного володіння земельною ділянкою, який видавався починаючи із 1990 року; 4) державний акт про право постійного користування земельною ділянкою для ведення особистого підсобного господарства, підставою видачі, якого є нова редакція Земельного кодекс 1992 року; 5) державний акт з 1992-х років про право постійного користування земельною ділянкою для ведення селянського (фермерського) господарства до моменту державної реєстрації такої юридичної особи.

Акцентується увага на змістовому наповненні поняття "користування земельною ділянкою, яке дає підставу для "спрощеної процедури" приватизації" що включає в себе – право постійного користування та довічного успадковуваного володіння громадянами відведеною земельною ділянкою державної та комунальної власності, яке виникало на підставі відповідних правовстановлюючих документів та підлягало передачі у спадок.

Ключові слова: земельне право, право користування земельною ділянкою, безоплатна процедура приватизації земельної ділянки, право постійного користування, право довічного успадковуваного володіння.

Sokol M. Legal grounds for privatization of land plots used by citizens

The publication examines the legal basis and mechanism for exercising the right to free privatization of land plots in use by citizens.

The study of law enforcement practice and land legislation allows the author to formulate the conclusion that the "broad" and "narrow" privatization mechanisms are identical with the paid and free privatization of land plots, respectively.

Based on an in-depth analysis of the legal acts that regulated land relations, prior to the adoption of the current Land Code of Ukraine, we managed to formulate an exhaustive list of title documents that certify the right to use a land plot and enable a free privatization procedure in accordance with Article 118(1-2) of the Land Code of Ukraine. Such documents include: 1) agreements dated 1944 on the provision of a land plot for perpetual use for the reconstruction and operation of buildings; 2) entries in the land cord books of agricultural enterprises and organizations, entries in the economic books of village councils, entries in the register books of executive committees of city and village councils since 1949; 3) a state act on the right of lifetime inherited possession of a land plot, which was issued since 1990; 4) a state act on the right of permanent use of a land plot for personal subsidiary farming, the basis for issuance of which is the new version of the Land Code of 1992; 5) a state act from the 1992s on the right of permanent use of a land plot for peasant (farm) farming until the moment of state registration of such a legal entity.

The author focuses on the content of the concept of "use of a land plot which gives rise to a "simplified procedure" of privatization", which includes the right of permanent use and lifetime inherited possession of allocated state and municipal land plots by citizens, which arose on the basis of relevant title documents and was subject to inheritance.

Key words: land law, right to use a land plot, free-of-charge procedure for privatization of a land plot, right of permanent use, right of lifetime inherited possession.

Література

1. Про форми власності на землю : Закон України від 30. 01. 1992 року № 2073-XII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12#Text (втратив чинність)

2. Про приватизацію державного та комунального майна : Закон України від 18. 01. 2018 року № 2269-VIII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text

3. Гарбар Г. М. Актуальні правові питання приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. 2014. Вип. 36. С. 194-204.

4. Корнєєв Ю. В. Приватизація земельних ділянок в Україні. Юридичний вісник. 2008. № 1. С. 53-58.

5. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26. 12. 1992 року № 15-92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92#Text (втратив чинність)

6. Земельний кодекс України : Закон України від 25. 10. 2001 р. № 2768-III. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text

7. Роз'яснення Держгеокадасту "Про окремі проблемні питання реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX у реєстраційній діяльності" від 03. 06. 2021 року № 22-28-0.211-6603/2-21. URL: https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/6603.pdf

8. Становлення та розвиток земельного законодавства України у XX – на початку XXI ст. Науково-практичний посібник для суддів та кандидатів на посаду судді. За заг. ред. П. Ф. Кулинича. Київ. 2018. 141 с.

9. Земельний кодекс України : Закон УРСР від 18. 12. 1990 року № 561-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/561-12 (втратив чинність)

10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20. 11. 2019 року у справі № 368/54/17 (№ 14-487ЦС19). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/86105173

11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.06.2020 у справі № 922/989/18 (2), (3). Особливості розгляду та вирішення господарськими судами спорів з приводу постійного користування землею. 2003 рік. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Pravo_kor_zeml.pdf