Н. Д. КОГУТ. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ

Досліджуються правові підстави безоплатної приватизації земель запасу. Автор виокремлює два її різновиди – гарантовану і негарантовану. Розкриваються особливості багатоетапної процедури реалізації права на безоплатну приватизацію земель запасу в Україні.

Ключові слова: *безоплатна приватизація земель; гарантована безоплатна приватизація земель; землі запасу; процедура безоплатної приватизації земель запасу.*

Исследуются правовые основания бесплатной приватизации земель запаса. Автор разделяет два ее разновидности – гарантированную и негарантированную. Раскрываются особенности многоэтапной процедуры реализации права на бесплатную приватизацию земель в Украине.

Ключевые слова: *бесплатная приватизация земель; гарантированная бесплатная приватизация земель; земли запаса; процедура бесплатной приватизации земель запаса.*

Legal rules about free of payment land privatization are investigated. The author proposes dividing free of payment land privatization into two varieties: guaranteed and non-guaranteed ones. Legal peculiarities of multistoried procedure of free of payment land privatization in Ukraine are disclosed.

Key words: *free of payment land privatization; guaranteed free of payment land privatization; land reserve; procedure of free of payment land reserve privatization.*

З прийняттям Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року питання правового регулювання безоплатної приватизації земель набули актуальності. По суті вони відображають суспільні процеси, які за змістом є зворотними проведеній на початку XX століття націоналізації землі, та символізують перехід до організації використання та охорони земель України на засадах ринкових відносин.

Деякі правові питання приватизації земель розглядалися в працях таких вчених земельно-правової науки як, І.І. Каракаша[1], П.Ф. Кулинича[2], А.М. Мірошниченка[3], М.В. Шульги[4] та ін.

Враховуючи відмінність у законодавчому регламентуванні, а саме в об'ємі повноважень органів приватизації (місцевих рад та державних адміністрацій), співвідношенні прав та можливостей суб'єктів приватизації варто виділяти *гарантовану* і *негарантовану приватизацію земель*.

Гарантовану безоплатну приватизацію земель (далі – ПЗ) пропонується розглядати як сукупність правовідносин щодо безоплатної передачі земельних ділянок зобов'язаними органами у приватну власність уповноважених осіб (громадян України), що звернулися з відповідною заявою про ініціювання процедури приватизації земельних ділянок, в межах яких реалізуються принципи: визначеності максимальних розмірів земельних ділянок, що можуть приватизуватися та одноразовості передачі земель по кожному виду використання земель, що забезпечує реалізацію конституційного права на землю громадян України. Законодавчу основу гарантованої безоплатної ПЗ становлять норми статей 121, 35, 32, 28 (крім

© *КОГУТ Наталя Дмитрівна* – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

восьмого пункту) Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗК України). Зазначені статті закріплюють права громадян на приватизацію відповідних земельних ділянок. Будь-якому праву повинен кореспондуватися обов'язок по його реалізації[5], в даному випадку – це обов'язок органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій по передачі відповідних земель у власність громадян.

Негарантована безоплатна приватизація земель розглядається як сукупність правовідносин щодо безоплатної передачі земельних ділянок у власність фізичних та юридичних осіб з метою реалізації їх законних інтересів, яка здійснюється місцевими радами та державними адміністраціями на підставі рішень, що приймаються на засадах та умовах, визначених цими органами в кожному конкретному випадку, оскільки законом не визначені критерії, по яким мали б керуватися органи приватизації при прийнятті ними позитивних чи негативних рішень щодо відповідних клопотань заінтересованих осіб. Це свідчить про необхідність конкретизації норм, що передбачають негарантовану БПЗ, оскільки їх застосування на практиці суперечить конституційному положенню щодо визначеності повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади. Негарантована ПЗ передбачена: ч. 8 ст. 25, п. 1 ст. 41, п. 2 ст. 42, ч. 2 ст.ст. 56, 59 ЗК України. Зазначені статті закріплюють юридичну можливість фізичних та юридичних осіб на приватизацію відповідних земельних ділянок[6], тобто лише законний інтерес.

Відповідно до змін і доповнень, внесених до ЗК України від 16 вересня 2008 року, зокрема, до 151 статті, суттєво ускладнювалася і до того найбільш тривала та недуже прозора процедура приватизації земель запасу, тобто земель, що знаходяться у віданні місцевих органів влади та не перебувають у власності чи користуванні приватних осіб. Однак, оскільки положення про вибір місця розташування земельної ділянки не реалізовувалось на практиці, зважаючи на те, що погодження одними й тими ж органами спочатку місця розташування земельної ділянки, а потім проекту відведення цієї ж ділянки є нелогічним, то в ЗК України з'явилися нові зміни, внесені Законом України від 5 грудня 2009 року, які скасували положення про вибір місця розташування земельної ділянки при ПЗ запасу.

Вважаємо за необхідне детально розглянути процедуру приватизації земельних ділянок із земель запасу державної та комунальної власності у межах норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам щодо всіх видів використання, передбачених ст. 121 ЗК України, оскільки приватизація земельних ділянок, наданих у користування, здійснюється у межах цієї процедури, тільки у скороченому вигляді, тобто оминаючи деякі непритаманні їй етапи останньої. Порядок негарантованої та гарантованої ПЗ запасу в цілому співпадає, проте існують певні відмінності в частині об'єму прав та повноважень суб'єктів та органів приватизації. Проведений нами аналіз правового регулювання відносин безоплатної приватизації земель запасу дає підстави виділити наступні стадії її здійснення:

1. Подача клопотання до органу приватизації. Громадяни подають заяву про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки до відповідної районної, Київської та Севастопольської державної адміністрації або сільської, селищної, міської ради за місцезнаходженням земельної ділянки відповідно до п. 12 Перехідних положень ЗК України.

У клопотанні зазначається цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазна-

чено бажане місце розташування земельної ділянки (це може були черговий кадастровий план або довільне схематичне зображення земельної ділянки, зроблене місцевим землевпорядником), погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та висновок конкурсної комісії (у разі передачі земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

На жаль, законодавство не регулює вирішення питань щодо ПЗ при поданні різними громадянами одночасно (на відповідне пленарне засідання) декількох заяв на приватизацію однієї й тієї ж земельної ділянки, окрім встановлення першочергового або переважного права певних пільгових категорій осіб щодо деяких видів використання земель (наприклад, Законом України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24 березня 1998 року). При подачі заяви на ПЗ громадяни також можуть вимагати інформацію про наявність та склад земель запасу, однак, законодавство чітко не передбачає таких прав громадян, їх можна віднести до різновиду права на екологічну інформацію з метою спеціального природокористування.

2. Орган приватизації в місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні. Частина 7 ст. 118 ЗК України чітко передбачає, що підставою для відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, підзаконних нормативно-правових актів, генеральних планів розвитку населених пунктів та нормативно-технічної землевпорядної документації.

На практиці в деяких населених пунктах приймаються рішення місцевих рад[7] про необхідність «стати на чергу» для приватизації земельної ділянки, тим не менше це суперечить ст. 118 ЗК України, яка передбачає розгляд заяви по суті в місячний термін. Крім того, якщо земель запасу немає, то немає й підстав вважати, що вони з'являться через певний час, і, навпаки, при їх наявності орган приватизації не повинен відмовити громадянину в його праві. Зі змісту ст. 121 ЗК України випливає наявність максимального розміру земель, на який мають право громадяни. Законодавством не передбачені повноваження органів приватизації по зменшенню розмірів земельних ділянок, на безоплатну приватизацію яких мають право всі громадяни України.

3. Замовлення громадянином проекту відведення земельної ділянки фізичній особі або організації, яка має ліцензію на виконання таких робіт. Строки та інші умови передбачаються угодою відповідно до Типової форми, затвердженої постановою Кабінету Міністрів (далі – КМ) від 4 березня 2004 р. «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» № 266. Розробка проекту здійснюється за рахунок зацікавлених осіб. Розмір оплати за виготовлення землевпорядної документації регламентується Законом України «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 р., згідно з яким оплата, при ПЗ згідно ст. 121 ЗК України, має становити не більше 9 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4. Подача розробленого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки до Комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою. Комісія з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою формується з представників наступних органів: земельних

ресурсів; органу містобудування і архітектури; охорони культурної спадщини; природоохоронного; санітарно-епідеміологічного, а також у випадку ПЗ лісогосподарського призначення та водного фонду: територіальних органів з питань лісового або водного господарства.

Комісія протягом трьох тижнів з дня одержання проекту надає відповідному органу приватизації свій висновок щодо погодження проекту або відмови у його погодженні (ч. 3 п. 8 ст. 118 ЗК України). З положень Постанови КМ України від 23 грудня 2009 р. № 1420 «Про затвердження Типового положення про комісію з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою» випливає, що при наданні негативного висновку членом комісії, що представляє відповідний з вище перелічених органів, розробник повинен доопрацювати документацію і подати її на повторний розгляд, що має бути проведений комісією протягом тижня. Крім того, передбачається можливість судового оскарження висновків цієї комісії та право на присутність при розгляді заяви розробника (замовника) документації, засобів масової інформації та інших зацікавлених осіб. Підставою для відмови в погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є невідповідність його вимогам чинного законодавства, що регулює земельні правовідносини.

5. Державна експертиза проекту відведення земельної ділянки. Погоджений Комісією проект відведення земельної ділянки підлягає державній експертизі в межах 20 робочих днів, яка проводиться органом земельних ресурсів відповідно до Закону України від 17 червня 2004 р. «Про державну експертизу землевпорядної документації», стаття 9 якого відносить проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок до об'єктів обов'язкової державної експертизи.

6. Прийняття органом приватизації рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передачу її у власність або вмотивоване рішення про відмову. Відповідно до п. 9 ст. 118 ЗК України орган приватизації приймає відповідне рішення у двотижневий строк з дня отримання погодженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Громадяни мають право бути присутніми на пленарному засіданні місцевої ради при розгляді та обговоренні їх заяв, надавати пояснення з цього приводу (п. 5 ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.).

Відмова в затвердженні проекту відведення та передачі земельної ділянки у власність заявника на цій стадії приватизації не повинна зустрічатися і можлива лише у випадку настання або виявлення таких фактів, які за чинним законодавством унеможливлюють безоплатну передачу земельної ділянки, наприклад, втрата громадянства тощо. Варто зазначити, що жодна стаття ЗК України не встановлює навіть приблизний перелік підстав для відмови в передачі земельної ділянки особі, що має право на ПЗ. Тому органи приватизації, не оперуючи конкретними законними підставами чи критеріями щодо передачі відповідних земельних ділянок у власність, а також не маючи законодавчо визначеного терміну «управління власністю», по-декуди виходять з позицій приватного власника. Тобто, нерідко підставою відмови в приватизації в рішенні відповідного органу звучить: «відмовити в наданні земельної ділянки, враховуючи виступи і думки депутатів сільської ради»[8], оскільки законодавство передбачає, що питання регулювання земельних відносин відноситься до виключної компетенції пленарних засідань сільських, селищних та міських рад, однак депутати місцевих рад не несуть юридичної відповідальності за прийняті ними рішення.

Рішення про передачу земельної ділянки у власність не має обмеженого строку дії.

Оскільки на практиці прийняття рішення про розробку проекту відведення земельної ділянки не є гарантією прийняття рішення про її приватизацію, а законодавство не передбачає відшкодування вартості розробки проекту відведення земельної ділянки, що здійснене за рахунок суб'єкта приватизації у разі необґрунтованої відмови в передачі земельної ділянки у власність, то варто вдосконалити законодавство в цій сфері. З цього приводу в юридичній літературі існує виправдана думка про те, що необхідно надати земельним ділянкам, які перебувають у стадії відведення, юридично визначеного статусу зарезервованих земельних ділянок, чітко визначивши права і обов'язки основних учасників процесу відведення землі[9].

На цьому процедура ПЗ громадянами із земель запасу, передбачена статтею 118 ЗК України, завершується. Наступні обов'язкові етапи цього процесу регулюються Інструкцією про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі, затвердженою Наказом Держкомзему України від 4 травня 1999 р. № 43 (далі – Інструкція). В узагальненому вигляді до наступних обов'язкових стадій приватизації земель належать:

7. Розробка технічної документації (технічної справи) зі складання державного акту на право власності на земельну ділянку. Пункт 1.15. Інструкції передбачає, що розробку технічної документації здійснюють приватні землевпорядні організації або територіальні органи земельних ресурсів за визначену плату.

8. Перенесення в натуру (на місцевість) меж земельної ділянки та закріплення їх довгостроковими межовими знаками встановленого зразка, а також меж обмежень використання земельної ділянки. Ці роботи проводять землевпорядні організації.

9. Підготовка та складання Державного акту на право власності на земельну ділянку. Державні акти на право власності на земельну ділянку заповнюються землевпорядною організацією або територіальним органом Держкомзему та складаються у двох примірниках. Постанова КМ України «Про питання реалізації права власності на землю громадянами України у 2009 році» від 5 серпня 2009 р. № 844 передбачає виготовлення технічної документації за кошт держави протягом другої половини 2009 року. Позитивним моментом цього нормативного акту є встановлення строків, в межах яких має проводитися погодження технічної документації органом земельних ресурсів, здійснюватися реєстрація державних актів на право власності на земельну ділянку, а також в межах яких має проходити видача цих актів. Однак термін дії цього нормативного акту обмежений.

10. Реєстрація Державного акту на право власності на земельну ділянку у Книзі записів реєстрації державних актів на право власності на земельні ділянки (п. 2.14. Інструкції), посвідчення його уповноваженими на те особами та видача власнику. Даний етап, крім вищезгаданої Інструкції, регулюється ст. 202 ЗК України, Тимчасовим порядком ведення Державного реєстру земель від 2 липня 2003 р., затвердженим наказом Держкомзему № 174. Даний етап в перспективі буде регулюватися Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 р., оскільки система реєстрації

згідно з цим Законом ще не сформована. Громадяни України, які приватизують земельні ділянки згідно зі ст. 121 ЗК України звільняються від плати за державну реєстрацію права власності на передані їм земельні ділянки (згідно ч. 4 ст. 29 вищезазначеного Закону).

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок» від 5 березня 2009 р. у ст. 125 ЗК України з'явилося цілком логічне положення про те, що право власності на землю виникає з моменту державної реєстрації цього права. Однак, на жаль, не встановлений строк, в межах якого має бути здійснена реєстрація права власності на земельну ділянку. Крім того, процедура реєстрації права власності на землю включає багато етапів і формування автоматизованої бази даних як останній її етап, на наш погляд, не є ключовим у виникненні права власності на землю. На думку С.В. Гринька права на земельні ділянки виникають «в момент внесення та засвідчення записів до вторинних правопосвідчувальних документів (відповідних книг) паперового реєстру…»[10].

Зважаючи на труднощі у реалізації громадянами України своїх конституційних прав на землю шляхом ПЗ запасу є пропозиції щодо її скасування[11], однак, на наш погляд, це тільки загострить соціальні протиріччя у суспільстві, конфлікти між тими, хто вже приватизував землю та тими, хто вже де-юре не зможе цього зробити. Крім того, деякі спеціалісти визначають безоплатну передачу земель громадянам як позитивну ознаку реформування відносин власності на землю, вказуючи на проблему відсутності системи гарантування прав на землю та незабезпечення їх справедливого перерозподілу[12].

Для належної реалізації ПЗ запасу необхідно здійснити наступне: 1) внести доповнення до ст. 121 ЗК України в такій редакції: «відповідні органи місцевого самоврядування та державні адміністрації, за наявності земель запасу, зобов'язані передати у власність громадян України земельні ділянки у розмірах, що визначені цією статтею, або в іншому розмірі, що визначений в заяві громадянина, якщо він в межах граничних розмірів, передбачених у цій статті»; 2) внести зміни до ст. 118 ЗК України в частині закріплення положення про прийняття органами приватизації рішення про передачу земельної ділянки у приватну власність відповідного суб'єкта приватизації, яке одночасно буде дозволом на розробку проекту її відведення, що виступатиме гарантією права на приватизацію відведеної земельної ділянки; 3) запровадити електронну версію єдиного Державного земельного кадастру України; 4) встановити кримінальну відповідальність за використання одноразового права на приватизацію земельної ділянки одного виду використання двічі 5) встановити заборону на приватизацію прибережних захисних смуг та зарезервованих земель для потреб загальної інфраструктури, державних та комунальних закладів, визначених за проектами землеустрою.

1. *Земельне* право України: Підручник / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. – К.: Істина, 2003. – С. 127-135. **2.** *Кулинич П.Ф.* Скільки ж коштує безплатна земля з точки зору закону і чиновника // Юридичний вісник України. – 2005. – № 18. – 7-13 травня. **3.** *Мірошниченко А.М.* Земельне право: Підручник. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – С. 180-197. **4.** *Шульга М.В.* Питання приватизації земельних ділянок громадянами // Земельне право України: проблеми теорії та практики. – 2007. – № 4-5. – С. 47-56. **5.** *Алексеев С.С.* Общая теория права. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – С. 85-89. **6.** *Когут Н.Д.* Правове забезпечення безоплатного отримання земельних ділянок юридичними

особами // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 6. – С. 57-64. **7.** *Положення* про порядок надання у власність громадян земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, затверджене рішенням Харківської міської ради 22 сесії 24 скликання від 23 червня 2004 року № 86/04 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kharkovremont.com/node/1510. **8.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. **9.** *Кулинич П.Ф.* Правове регулювання резервування земель в Україні // Земельне право України. – 2006. – № 7. – С. 19. **10.** *Гринько С.В.* Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»: замість коментарю // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – № 65. – С. 34-35. **11.** *Проект* Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо запобігання корупційним діянням та хабарництву у сфері земельних відносин)», поданий до Верховної Ради України під № 2517 від 20 травня 2008 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada. gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32551. **12.** *Третяк А.* Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 29-33.