



НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИЗМЕНЕНИЕМ СОБСТВЕННИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И КОММУНАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

Артем РИПЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры социально-правовых дисциплин
Одесского государственного института внутренних дел,
заместитель директора юридического департамента Одесского городского совета

Summary

The article addresses particular issues of privatization of land plots in Ukraine, as well as issues related to protection of rights of participants of such relations by the courts. The institute of free privatization of lands is being appraised from the instance of Ukrainian realities and legislative provisions. The article provides for the author's vision of appraisal of necessity of transformation of the institute of free privatization of lands to the institute of allocation of lands on the paid basis. Principal types of claims aimed to protect rights of legal entities and individuals in the process of allocation of state and municipal land plots are considered. The article also contains an analysis of types of such claims and certain suggestions on consideration of claims on recognition of rights to the land plots.

Key words: free privatization, land plot, claim, recognition of right.

Аннотация

В статье рассматриваются отдельные проблемные вопросы приватизации земельных участков в Украине и защиты прав субъектов данных отношений судами. Оценивается институт бесплатной приватизации земель с точки зрения украинских реалий и положений законодательства. Предоставлено авторское видение оценки необходимости трансформации института бесплатной приватизации земель в институт передачи земельных участков на возмездной основе. Рассматриваются основные виды исков, направленных на защиту прав юридических и физических лиц в процессе получения земельных участков государственной и коммунальной собственности. Предоставлен анализ разновидностей таких исков и сформулированы некоторые предложения по рассмотрению исковых заявлений «о признании прав на земельные участки».

Ключевые слова: бесплатная приватизация, земельный участок, иск, признание права.

Постановка проблемы. В условиях затянувшейся более чем на 20 лет украинской земельной реформы исследование отдельных проблем, связанных с регулированием земельных отношений, не теряет своей значимости. Земельное, природоресурсное, градостроительное законодательство по сей день пребывают в состоянии регулярных изменений. Причем изменения вносятся неоправданно часто и, порой, необоснованно радикально. Это не в полной мере сочетается с принципом предсказуемости законодательства.

В статье речь пойдет о некоторых значимых, по мнению автора, проблемных вопросах, «стопорящих» завершение земельной реформы, рациональное и эффективное освоение земельных участков. Автор полагает, что поднятые вопросы в целом характерны и для некоторых других стран СНГ. Важнейшей проблемой является т. н. «приватизация» земель, то есть не завершенная по сегодняшнему дню передача земельных участков из собственности государства и территориальных громад (общин) в собственность физических и юридических лиц. Особую

роль в этой процедуре также играют украинские суды, которые должны защищать права и интересы всех участников соответствующих отношений.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью завершения земельной реформы, создания на базе проведенных теоретических исследований стабильного, предсказуемого и понятного законодательства.

Целью статьи является формулирование некоторых предложений по усовершенствованию законодательства, практики правоприменения, в том числе судебной.

Новизна работы заключается в том, что выбранный автором «набор» проблем в украинской земельно-правовой доктрине, а это, в первую очередь, вопросы реального содержания «права» на бесплатное получение земли и его судебной защиты, не рассматривался с предлагаемой точки зрения. Безусловно, отдельные аспекты проблемных вопросов нашли освещение в работах украинской исследователей земельного права, таких как И.И. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.Н. Мирошниченко и некоторых других.

1. Проблема бесплатной приватизации земель в контексте необходимости завершения земельной реформы.

Скажем сразу, что значение института бесплатной приватизации земель следует оценить неоднозначно. С одной стороны, множество наших сограждан получили необходимые им земельные участки, получили возможность оформить «свои» (т.е. уже предоставленные ранее в пользование) наделы земель. С другой, с этим институтом связано множество инсинуаций: от проявлений коррупции при разработке и согласовании землеустроительной документации до получения бесплатно земельных участков с возведением на них разнообразных коммерческих объектов, земля для которых должна приобретаться на платной основе.

Отдельные аспекты законодательного регулирования бесплатной приватизации земель поддавались разносторонней критике в научных публикациях [1]. Внимание к данному вопросу вызвано особыми свойствами земли. Земля, как «главная» недвижимость (в перспективе, надеюсь, единственный объект недвижимости), не изнашивается и не имеет



срока амортизации. Она не умалается в процессе использования, как другие вещи (в т. ч. недвижимые), и не переносит со временем свою стоимость на стоимость произведенной продукции. Земля, как некоторые драгоценности, со временем способна увеличиваться в цене по законам рынка. Цена растет вследствие увеличения спроса в условиях ограниченного предложения. Земля – это пространство, а оно ограничено. Ограниченной является территория Украины, как и других стран. Кроме того, земельные ресурсы могут улучшаться непосредственно. При рациональном использовании земли можно повысить плодородность почв и пр. Поэтому вполне понятны и психологические аспекты стремления украинцев граждан к бесплатному получению в частную собственность земельных участков.

Каждый гражданин Украины имеет право на получение целого ряда земельных участков. На сегодняшний день желание получить земельные участки в собственность бесплатно уже изъявило более 13 млн. наших сограждан.

Массовая приватизация земельных участков началась в Украине в 1992 г., с принятием правительственного Декрета «О приватизации земельных участков» [2], согласно которому было передано в частную собственность огромное количество земельных участков. Приватизация не была окончена с принятием и вступлением в силу с 1 января 2002 года Земельного кодекса Украины (далее – ЗКУ) [3]. Согласно последнему каждый гражданин Украины (не гражданам такая возможность не предоставляется) имеет право получить:

1. Участок, пребывающий в его пользовании (ч.ч. 1, 2 ст. 118 ЗКУ);

2. Участок из земель государственной собственности или собственности территориальной громады (общины), т. е. коммунальной собственности, в границах норм бесплатной приватизации, варьирующихся в зависимости от статуса населенного пункта (ч.ч. 6 – 9 ст. 118, ст. 121 ЗКУ) в диапазоне от 0,01 га до 2,0 га и даже больше в отдельных случаях;

3. Земельный участок при приватизации земель государственных и коммунальных сельхозпредприятий (ст. 25 ЗКУ, ч.ч. 3 – 5 ст. 118 ЗКУ);

4. Участок, положенный члену фермерского хозяйства (ст. 32 ЗКУ, ч.ч. 1, 2, 6–9 ст. 118 ЗКУ).

Кроме того, посредством фикции юридического лица, к случаям бесплатного получения земель можно условно отнести случаи передачи:

1. Земель общего пользования в собственность садового общества (ст. 35 ЗКУ).

2. Земельных участков для жилищного и гаражного строительства – жилищно-строительным (жилищным) и гаражно-строительным кооперативам (ст. 41 ЗКУ).

3. Земельных участков многоквартирных домов объединению со-владельцев многоквартирного дома (ст. 42 ЗКУ).

Тем не менее едва ли возможно обеспечить все динамически изменяющееся население страны «полным комплектом» земельных участков. По подсчетам украинских ученых [4, с. 56-58] свободной земли, пригодной к приватизации, исходя из природных свойств, положений планировочной документации и т. п., попросту не хватит на каждого гражданина Украины. Например, огромные земельные массивы, формально входящие в состав территории Украины, заняты территориальным морем Украины. Но, во-первых, по закону они не подлежат приватизации, во-вторых, едва ли кто захочет их получить для строительства жилого дома и подобных нужд. Кроме того, в законодательстве совсем не была учтена и рассчитана потребность в бесплатном получении земель грядущим поколением.

Учитывая дефицит земель, в некоторых населенных пунктах, преимущественно сельских, даже вводятся «земельные очереди». Следует отметить, что внедрение таких земельных очередей, в отличие очередей на получение жилья, предусмотренных актами жилищного законодательства, не предусмотрено украинскими законами. Во-вторых, администрирование таких очередей со стороны чиновников местных советов несет существенные корруп-

ционные риски. В-третьих, очереди создают основу для дискриминации: в отсутствие четко установленных законодательством критериев для постановки и продвижения по очереди, одни люди получают землю, другие – нет. Кроме того, ряд законов, принятых до вступления в силу ЗКУ, предусматривает первоочередные права на получение земли для некоторых льготных категорий граждан (детей войны и пр.). Поскольку ЗКУ таких «льгот» не предусматривает, передача земельных участков в особом порядке может быть расценена как дискриминация по отношению к другим гражданам.

Говорить о более-менее гарантированном праве на бесплатное (кроме, разумеется, расходов на изготовление землеустроительной документации и пр.) получение земли можно лишь в случаях передачи участков, которые уже находятся в пользовании граждан, а также передачи участков гражданам, имеющим строения на них (когда последние оформлены на праве собственности). Кроме таких случаев право на получение свободных земельных участков в большинстве ситуаций не обладает соответствующими гарантиями и реальным обеспечением, не является реальной возможностью, следовательно, в юридическом отношении, «правом» не является. По нашему мнению, дальнейшее сохранение института бесплатной приватизации земельных участков в законодательстве Украины не целесообразно. Соответствующие положения о декларативном «праве» необходимо исключить из текста ЗКУ, либо же заменить возмездными (компенсационными) механизмами получения земельных участков. Конечно, мы не старались подсчитать, сколько средств недополучило государство от безвозмездной передачи земель. Однако для взвешенного выбора той или иной модели мнения юриста уже недостаточно. Кроме прочего, не в последней степени данная проблема носит политический характер.

Несмотря на высказанное отношение автора к бесплатной приватизации земель, *de lege lata* этот институт существует в украинском законодательстве, а земельные участки



регулярно передаются в собственность граждан по сей день.

Проблематика бесплатной приватизации тесно связана с вопросами защиты прав и интересов субъектов в судебных инстанциях.

2. Защита прав на землю в судах.

Субъекты, не получившие участок государственной или коммунальной собственности в частную собственность, часто ищут справедливости в судах. К судебной защите прав иногда прибегают и в случае возникновения проблем с приобретением прав на земельные участки на платной основе, получением участков в пользование и пр. Механизм защиты прав в этих ситуациях является схожим. Разве что, в случае, когда земля, согласно закону, подлежала выкупу, судом рассматриваются дополнительно вопросы внесения платы за приобретение земельного участка или прав на него. Наиболее часто заявляемый иск – иск о признании права на земельный участок.

Сам по себе такой способ защиты прав, как их признание в судебном порядке, закреплен в ст.ст. 16, 392 Гражданского кодекса Украины (далее-ГКУ) [5]. Статья 152 ЗКУ также говорит о признании прав как о способе защиты прав граждан и юридических лиц на земельные участки. Верховный Суд Украины однозначно высказывается в пользу возможности удовлетворения в определенных случаях подобных исков [6].

Однако иски о признании прав на земельные участки бывают разные. Например, признание права на свободный участок в городе (селе, поселке). Основание такое: местный совет отказал передать землю или не рассмотрел вопрос предоставления земельного участка в установленные законом сроки. Иной пример – признание права в порядке наследования (наследодатель не успел оформить документы и некоторые другие ситуации). К слову, «последняя» практика высших судебных инстанций склоняется к тому, что такие иски удовлетворению не подлежат, наследнику остается лишь уповать на восстановление сроков принятия наследства при помощи органов нота-

риата. Часто заявляются иски о признании прав на участки при покупке строений, расположенных на них (см. ст. 120 ЗКУ), а также в ситуациях бесплатного получения земель, находящихся в пользовании по «старым документам». В сфере использования земель сельскохозяйственного назначения иски о признании могут подаваться в отношении паев, полученных в процессе «распаевки» аграрных предприятий, на участки для ведения фермерского хозяйства. В последнее время учащаются случаи подачи судебных исков о признании прав на земельные участки в порядке приобретательной давности (ст. 344 ГКУ, ст. 119 ЗКУ). Законом предусмотрена возможность подачи иска о признании права собственности в случае утери правоустанавливающих документов. С учетом постоянных изменений в земельном законодательстве, большое значение имеют иски о признании прав в случаях, когда права на землю возникли по ранее действующему законодательству, но оспариваются или не признаются на момент подачи иска. Разумеется, этот перечень ситуаций не исчерпывающий.

Их многообразие и существенные отличия вызваны, на самом деле, существованием разных видов «признания права». Иногда нужно лишь подтвердить существующее право. В иных случаях этого мало. Тогда истец хочет, чтобы суд наделил его этим правом. То есть право не «признается» в строгом лингвистическом понимании (исходя из посылки, что признать можно лишь нечто, существующее объективно), а получается (приобретается) на основании решения суда. Для этого нужно убедить суд, что все необходимые основания существуют.

Процедура приобретения прав на земельные участки государственной и коммунальной собственности представляет собой сложный юридический (фактический) состав. Лишь на его завершающей стадии можно ставить вопрос о приобретении субъективного вещного права на земельный участок.

Когда судье предлагается наделить истца правом на землю, речь идет о преобразовательном иске. На

языке ст. 16 ГКУ – это иск об изменении правоотношения, который направлен на установление вещного права на землю. Такому иску могло бы (и, пожалуй, должно бы) соответствовать требование: «о предоставлении земельного участка», о чем уже указывалось в отечественной земельно-правовой литературе [7, с. 86]. Однако, так уж сложилась правоприменительная практика, что подобная формулировка требований не получила широкого распространения. А.Н. Мирошниченко также отмечает, что для постановления судом такого решения должна быть разработана документация по землеустройству и т. д.

Поэтому необходимо правильно квалифицировать суть разных требований о признании прав на землю: когда они направлены на подтверждение существующего права, а когда – на его возникновение. В качестве примера последнего иска из сферы недвижимости можно привести признание права собственности на объект самовольного строительства согласно ст. 376 ГКУ. Право у самовольщика на воздвигнутый объект не возникает. Но, если собственник земли предоставляет ему право на землю в необходимом объеме, суд наделяет его таким правом. Оформляется это решением суда о признании права собственности. После чего право собственности подлежит обязательной государственной регистрации. В теоретической литературе предприняты попытки серьезного теоретического обоснования полномочий судов по наделению определенных субъектов правами на землю. Так, В.В. Носик говорит о том, что в определенных случаях суды могут выступать непосредственными субъектами осуществления прав на землю от имени самого Народа Украины [8, с. 243-261].

Таким образом, каждый отдельный случай «признания прав» требует индивидуального подхода. К примеру, нельзя признавать право на свободные земельные участки, когда такого права у лица нет, и когда нет достаточного основания (накопленного фактического состава) для его получения. Нужно дать резко негативную оценку решениям судов,



которыми передавались в собственность участки территорий общего пользования, парков, скверов, без каких-либо документов, в силу одного лишь факта не рассмотрения органом власти вопроса предоставления участка или отказа в предоставлении.

Кроме рассмотренных нами требований часто заявляются и другие. Например, об обязанности органа власти передать участок (принять соответствующее решение). Сегодня высшие судебные инстанции Украины негативно настроены в отношении таких требований. Считается, что это попытка подмены органа власти в реализации его собственных полномочий [9]. В качестве альтернативного варианта предлагается рассмотрение «обязать орган власти рассмотреть вопрос передачи участка» и т. п. Однако такое решение не защищает права истца, является имитацией правосудия. Кроме того, что орган власти, особенно коллегиальный, может попросту принять решение об отказе, он может вообще не собраться из-за отсутствия кворума или не проголосовать за данный вопрос. Причем замечу, что такие действия коллегиального органа местного самоуправления будут вполне законными.

Выводы. Институт бесплатной приватизации земель нуждается в существенном пересмотре. При сощудении искомого баланса интересов государства, территориальных громад (общин) и частных лиц, наиболее адекватным иском при возникновении спора по поводу передачи участка из государственной (коммунальной) собственности в частную является преобразовательный иск. Не столь важно, как именно будут формулироваться требования (чаще всего это требование «признать право...»). Рассматривая такие требования, судам необходимо правильно определить разновидность соответствующего иска, установить, направлен ли он на подтверждение права, или на его установление. Если требуется подтвердить право, необходимо сначала установить его наличие. Если суть требования заключается в наделении правом, необходимо изучить наличие всех

предусмотренных для этого законом оснований.

Список использованной литературы:

1. Кулинич П.Ф. Правовое обеспечение приватизации земель в Украине : теория, практика, пути усовершенствования / П.Ф. Кулинич // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Том 22. – № 1. – 2009. – С. 183-191 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://archive.nbu.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009_1/183-191.pdf.

2. О приватизации земельных участков : Декрет Кабинета Министров Украины от 26.12.1992 № 15-92 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15-92/print1364657970095573>.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1383080669379027>.

4. Мірошніченко А.М., Мартин А.Г, Ріпенко А.І. Проблеми та перспективи безоплатної приватизації земель громадянами / А. Мірошніченко, А. Мартин, А. Ріпенко // ЗЕМЛЕУСТРІЙ, КАДАСТР І МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ. – № 3-4. – 2012. – С. 51-62.

5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

6. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04/print1364657970095573>.

7. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. пос. – К. : Алерта, 2012. – 392 с.

8. Носик В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.06 / Носік Володимир Васильович. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – 2006. – 354 с.

9. См. : письмо Верховного суда Украины от 29.10.2008 № 19-3767/0/8-08 [Электронный ресурс].

– Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3767700-08/print1364657970095573>. См. также постановление Верховного Суда Украины от 21.05.2013 по делу № 21-87a13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zib.com.ua/ru/39065-postanovlenie_vsu_ot_21052013__21-87a13_tekst.html.