

Набуття речового права на земельну ділянку за давністю користування: реалії та перспективи.

Маковій Віктор Петрович
викладач Херсонського юридичного інституту ХНУВС

Земля завжди займала визначальне місце у переліку нерухомих речей. Набуття права власності на землю безпосередньо пов'язане з розвитком земельної реформи, що передбачає якнайширше залучення земельних ділянок у цивільний оборот, створення в Україні регульованого державою земельного ринку та його інфраструктури.

Передумовою розвитку земельного ринку є створення й побудова відповідного правового базису. Серед основних напрямків такого становлення провідне місце займає перехід від закріплення виключної державної власності на землю до легітимації багатосуб'єктності права власності на землю, її рівноправного захисту.

Саме тому, на нашу думку, законодавець надав право регулювання відносин, пов'язаних з набуттям права власності на землю, саме Земельному кодексу (далі – ЗК).

Земельний кодекс України вперше закріпив низку нових принципових положень, що раніше не були відомі вітчизняному земельному законодавству. Серед таких новел окреме місце посідає набувальна давність, тобто набуття права на земельну ділянку за давністю користування. Відповідні правові приписи, що регулюють набувальну давність на земельну ділянку, містяться в ст.119 ЗК.

Згідно з указаною статтею громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які б свідчили про наявність у них прав на цю ділянку, можуть звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання у

користування. Розмір цієї земельної ділянки встановлюється у межах норм, визначених ЗК. Передача земельної ділянки у власність або користування громадян на підставі набувальної давності здійснюється в порядку, встановленому ЗК.

Звідси чітко випливає, що земельне законодавство визначає положення, які регулюють відносини, що виникають у сфері набувальної давності щодо земельних ділянок. Зокрема М. Шульга звертає увагу на те, що земельне законодавство не містить посилок на цивільно-правові норми щодо набувальної давності та, як наслідок, більш чітко врегульовує використання набувальної давності щодо земельних ділянок [1, с.120], з чим не можна погодитись, зважаючи на викладені вище міркування.

Крім М. Шульги питання застосування набувальної давності щодо земельної ділянки розглядалось в тій чи іншій мірі такими вченими як В. Андрейцев, В. Вороной, Ю. Толстой, В. Цікало, Б. Черепакін, О. Яворська, С.Чашкова та деякими іншими, на що було вказано у попередніх публікаціях автора [2;3]. Водночас, опрацювання даного питання у комплексному поєднанні цивільно-правового та земельно-правового підходу з урахуванням останніх напрацювань нормотворчої діяльності не здійснювалось.

Враховуючи зазначені положення, метою даної статті можна вважати дослідження в порівняльному аспекті набувальної давності в земельному і цивільному кодексах та визначення особливостей застосування набувальної давності щодо такого специфічного об'єкта, як земля.

Аналіз зазначеної норми Земельного кодексу підводить до висновку, що на відміну від цивільно-правової набувальної давності на майно як способу набуття права власності на нього набувальна давність у земельному праві пов'язана з набуттям земельної ділянки у власність або окремо у користування. В останньому випадку йдеться про легалізацію фактичного землекористування за наявності певних, визначених у законі умов. При цьому закон не визначає, про яке користування йде мова, адже згідно з главою 15 “Право користування” під

цим поняттям можна розуміти як постійне, так і тимчасове користування земельною ділянкою (оренду).

Згідно з нормами Земельного кодексу про набувальну давність до кола суб'єктів набувальної давності на земельну ділянку можуть належати лише громадяни. Саме вони можуть реалізувати своє право на набуття земельної ділянки у власність чи орендне землекористування за набувальною давністю у встановленому порядку. Положення зазначеного кодексу в характеристиці суб'єктного складу дещо повторюють загальну специфіку, дотриману в більшості вітчизняних кодифікованих нормативних актів, а саме – визначення суб'єктами громадян, вказуючи на поширення щодо іноземців та осіб без громадянства національного правового режиму. Хоча останні суттєво обмежені у здійсненні права на окремі види земельних ділянок згідно із Земельним кодексом.

Реалізація належного суб'єктам-громадянам права на набуття земельної ділянки за набувальною давністю здійснюється за їх волевиявленням з урахуванням всіх конкретних обставин. Однак у даному разі необхідно зазначити, що виникнення у суб'єкта права приватної власності на земельну ділянку чи легалізація фактичного землекористування в кінцевому результаті залежить від уповноваженого органу (державної влади чи місцевого самоврядування). При цьому слід також враховувати характер цільового використання земельної ділянки й обсяг земельних прав фізичних осіб, який зрештою залежить від того, чи є конкретна фізична особа громадянином України.

Так, згідно з ч.2 ст.81 ЗК право власності іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати в установленому порядку лише на землі несільськогосподарського призначення. Тоді як набуття у власність зазначеними суб'єктами земель сільськогосподарського призначення суттєво обмежується (ч.4 ст.81 ЗК). З огляду на положення ст.93 ЗК в означеного кола осіб може виникати тільки право орендного користування земель сільськогосподарського призначення.

Водночас реалізація положення щодо можливості одержання громадянами земельної ділянки за набувальною давністю в постійне користування за діючим законодавством не можлива. Так, згідно зі ст. 92 ЗК право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності. Якщо враховувати наведене і те, що суб'єктами набувальної давності в земельному праві можуть виступати лише громадяни, то стане очевидним, що набуття права постійного користування землею за набувальною давністю є практично нездійсненним і неможливим. Що ж стосується набуття громадянами за набувальною давністю права орендного (тобто тимчасового й сплатного) землекористування, то така можливість законом не виключається. При цьому вплив строку набувальної давності за наявності інших фактичних умов має наслідком виникнення права на укладення договору оренди земельної ділянки.

Враховуючи викладені положення щодо суб'єктного складу відносин з приводу набувальної давності за цивільним правом, а також з огляду на положення ст.14 Конституції, ст.2 Земельного кодексу було б доцільним розширити коло суб'єктів, які внаслідок набувальної давності можуть набувати земельних прав на конкретну земельну ділянку. Слід доповнити в даному разі суб'єктний склад юридичними особами й надати їм рівних повноважень у здійсненні землекористування для набувальної давності. До того ж виникала б можливість реалізації ст.119 ЗК у частині набуття постійного землекористування. Такі думки повністю узгоджуються з призначенням інституту набувальної давності у правовому полі.

Відповідно до положень розглянутої статті об'єктом набувальної давності на земельну ділянку може виступати конкретна, індивідуально визначена на місцевості земельна ділянка, яка перебуває у фактичному користуванні громадянина. Межі цієї ділянки склалися в процесі землекористування, яке здійснюється громадянином, і їх ніхто не оспорує – ні суміжні землекористувачі чи власники земельних ділянок, ні треті особи.

У ст.119 ЗК на відміну від ст. 344 ЦК головною умовою набувальної давності вважається добросовісне, відкрите і безперервне протягом встановленого строку користування земельною ділянкою. Законодавець виділяє стосовно землі саме давніше користування нею, а не давніше володіння. Це пов'язано з визначенням поняття користування у нормах Земельного кодексу.

Право користування землею як суб'єктивне право — це юридично закріплена можливість цільового господарського використання землі та видобування з неї корисних властивостей юридичною чи фізичною особами [4,с.310-311]. При цьому це право може бути реалізоване безпосередньо самим власником земельної ділянки, однак не виключена можливість, що воно може належати і невластнику, зокрема на підставі адміністративного акту, договору та ін. Право користування може здійснюватися, наприклад, постійним землекористувачем, якому в установленому порядку за рішенням уповноваженого органу для певного цільового призначення надана відповідна земельна ділянка, або орендарем на підставі договору оренди. Право користування землею може виникати і на основі прямої вказівки закону, коли йдеться про загальне землекористування. Тобто, як правило, право землекористування невластника виникає і реалізується за волевиявленням власника земельної ділянки.

Разом з тим можливі випадки, коли фактичне використання землі суб'єктом-невласником може відбуватись всупереч волі власника конкретної земельної ділянки (наприклад, при самовільному використанні ділянки). Тобто користування землею теж можна класифікувати як законне і незаконне. Законне користування землею спирається на певну правову основу та охороняється законом. Наявність такої основи означає, що суб'єкт наділений правом користування землею, і воно належить насамперед власнику як одна з його правомочностей.

З урахуванням викладеного законне право землекористування може належати і здійснюватись іншими особами, які одержали це право за

волевиявленням власника. До того ж сама сутність права користування землею різними суб'єктами як юридичної можливості видобування з неї корисних властивостей не змінюється.

Межі законного землекористування залежать від цільового призначення відповідної земельної ділянки. Нецільове використання земельної ділянки суб'єктом є незаконним і становить собою правопорушення з боку користувача. Законне землекористування може здійснюватися законним землекористувачем або безпосередньо самим власником земельної ділянки.

Незаконним є самовільне використання землі, яке полягає у самовільному зайнятті земельних ділянок. Воно здійснюється сторонньою особою, яка не є власником земельної ділянки або законним землекористувачем. Такі дії згідно зі ст.211 ЗК вважаються земельним правопорушенням, яке становить собою заволодіння земельною ділянкою без законних на те підстав. Воно може виражатися в огороженні земельної ділянки, будівництві на ній певних об'єктів (наприклад, житлового будинку чи нежитлових споруд), проведенні сільськогосподарських робіт, здійсненні іншої діяльності, яка пов'язана із фактичним володінням землею [5]. До того ж згідно зі ст. 53-1 Кодексу про адміністративні правопорушення самовільне зайняття земельної ділянки кваліфікується як адміністративне правопорушення з відповідними правовими наслідками [6].

Крім того Верховною Радою було доповнено положення Кримінального кодексу ст.197¹, якою встановлена кримінальна відповідальність за самовільне зайняття чужої земельної ділянки, що можна охарактеризувати як негативну тенденцію [7]. Дані обставини, без визначення поняття заволодіння для наслідків застосування набувальної давності, мають негативний вплив на використання положень ст. 119 ЗК.

Таким чином, для самовільного зайняття земельної ділянки достатньо заволодіння нею без законних на те підстав. Суб'єкт може і не здійснювати фактичне користування землею, а виступати лише її незаконним володільцем.

Особи, які самовільно зайняли земельні ділянки, незалежно від того, використовують вони їх чи ні, є правопорушниками.

З огляду на те, що фактичне користування земельною ділянкою тісно пов'язане із володінням нею, то, як правило, вони здійснюються одночасно.

Характеристика володіння землею як елементу змісту права власності надає підстави визначити його як юридично забезпечену можливість власника мати землю у своєму віданні, у сфері свого фактичного господарського впливу. Володіння як право фактичного (фізичного чи господарського) панування на певній земельній ділянці робить можливим здійснення з боку власника інших правомочностей – користування та розпорядження ділянкою. Право володіння землею може належати не тільки власнику, а й іншим особам. В останньому випадку воно може бути засноване на законі, договорі з власником землі або адміністративному акті. Перебування земельної ділянки на законних підставах у володінні особи обумовлює обов'язковість використання цієї ділянки за цільовим призначенням. Таке володіння землею визнається законним, оскільки воно має певну правову основу (титул). Незаконне володіння вважається безтитульним.

Тому давніше користування земельною ділянкою може бути охарактеризоване саме як фактичне володіння та користування даним об'єктом за інших, передбачених ст.119 ЗК обставин.

Водночас чинне земельне законодавство не встановлює якихось обов'язкових вимог щодо цільового використання земельної ділянки — об'єкта, який перебуває у фактичному (а не юридичному) користуванні громадянина. Цільове призначення земельної ділянки обов'язково визначатиметься при легалізації фактичного землекористування. Цільове призначення земельної ділянки встановлюється компетентними органами при виникненні земельних прав на цю ділянку за набувальною давністю.

Добросовісність фактичного землекористування — одна із необхідних умов набувальної давності. З урахуванням раніше викладеного нами поняття

добросовісності спробуємо визначити поняття “добросовісність землекористування”.

Добросовісність чи недобросовісність землекористування, очевидно, необхідно розрізняти залежно від знання чи незнання суб'єктом тих обставин, які перешкоджають переходу земельних прав до фактичного землекористувача. Питання щодо добросовісності фактичного землекористування є складним і багатогранним. При цьому слід зазначити, що окремими дослідниками визначення добросовісності щодо земельної ділянки відмежовується від добросовісності на інші об'єкти. Так, С.Ю.Чашкова вважає, що система обліку всіх земельних ділянок, їх статусу, власників, користувачів не дає можливості вважати добросовісним суб'єкта, який задовольняє визначені умови [8].

З даною точкою зору не можна погодитись з урахуванням зазначеного стосовно добросовісності у попередньому підрозділі роботи, а також з позиції, що була викладена стосовно самовільного заволодіння земельною ділянкою як виду правопорушення. Тобто коли мова йде про дії суб'єкта, які є неправомірними, то вони розглядатись як добросовісні в жодному разі не можуть. Те ж можна сказати про крадіжку рухомих речей як дію, що є підставою виникнення володіння.

Тому не можна погодитись з позицією М. Шульги, що фактичне землекористування (а отже і фактичне володіння) тягне за собою для особи негативні наслідки, незалежно від того, вважається воно добросовісним чи недобросовісним [1, с.124]. Адже така думка може мати обґрунтування лише при визнанні особи, яка самовільно заволоділа чужою земельною ділянкою, добросовісною, що не є прийнятним.

Отже, добросовісне користування земельною ділянкою означає таку експлуатацію ділянки та привласнення її корисних властивостей без належних на те підстав, про що особа не знала і не могла знати.

Щодо наступної умови, то відкритим слід вважати таке фактичне землекористування, яке не приховується як від уповноважених органів, так і від будь-яких інших осіб. У процесі відкритого землекористування суб'єкт

здійснює привласнення корисних властивостей земельної ділянки і вважає таке користування правомірним. Підтвердженням відкритого землекористування може виступати, наприклад, сплата земельного податку за ініціативою особи. Доказами відкритого землекористування можуть бути будь-які фактичні обставини, які безперечно підтверджують використання конкретної земельної ділянки громадянином.

Фактичне землекористування є безперервним, коли таке використання земельної ділянки продовжується постійно, безперервно в тому вигляді, в якому воно починалося і в тих же межах. Щодо землі це може бути пов'язано з використанням земельної ділянки з певною метою, яка не повинна змінюватися.

При цьому слід погодитись з М. Шульгою стосовно того, що користування земельною ділянкою повинно вважатися безперервним і в тому випадку, коли перерва у використанні земельної ділянки пов'язана з характером її використання [1, с.125]. До того ж безперервне фактичне користування земельною ділянкою повинно бути стабільним, сталим – здійснюватися протягом певного проміжку часу (мінімум 15 років).

Прикладом добросовісного, відкритого і безперервного користування земельною ділянкою як підстави для набуття права на цю ділянку може бути використання службових земельних наділів, які надавалися в певний час окремим категоріям працівників у зв'язку з виконанням ними трудової функції на конкретному підприємстві. Громадяни, які до теперішнього часу користуються службовими земельними наділами, мають право на оформлення фактичного землекористування за давністю користування.

Отже, за набувальною давністю можливе виникнення прав на земельну ділянку згідно з чинним законодавством лише за наявності згоди з боку попереднього власника (наприклад, за відсутності належного оформлення правочину), а також за відсутності власника й недопущення самовільного зайняття земельної ділянки. Така точка зору підтримується й окремими російськими юристами [8; с.69].

Специфічним при застосуванні набувальної давності є питання набуття прав на земельну ділянку при набутті за набувальною давністю права власності на будівлю. В даному разі необхідно звернутись до ст.120 ЗК, яка визначає порядок переходу права на земельну ділянку при переході права на будівлю і споруду. Хоча у розглянутому випадку йде мова скоріше про виникнення права, а не про його перехід, але за аналогією можемо застосувати означені норми земельного законодавства. Однак між положеннями ч.1 ст.344 ЦК та ст.119 ЗК існують розбіжності щодо строків, а також наявності добросовісності протягом всього періоду володіння нерухомим майном й користування земельною ділянкою. Ч.3 ст.344 ЦК крім того встановлює особливі умови давнісного володіння, яке виникло на підставі договору, що не передбачено ЗК.

З урахуванням зазначеного можна запропонувати викласти ч.2 ст.119 ЗК в такій редакції: “Громадяни та юридичні особи, які набули у власність нерухоме майно за набувальною давністю, можуть звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу у власність або надання у користування земельної ділянки, яка необхідна для її обслуговування”. При цьому частину 2 ст.119 ЗК вважати відповідно частиною 3.

Аналізуючи викладені положення, маємо наступні висновки:

- норми цивільного й земельного права щодо набувальної давності співвідносяться як загальне й спеціальне законодавство;
- до суб'єктів, які можуть набути права за набувальною давністю, належать громадяни, під якими розуміються й інші фізичні особи. Доцільно внести зміни до земельного законодавства, доповнивши юридичними особами перелік означених суб'єктів;
- об'єктом набувальної давності на земельну ділянку може бути конкретна індивідуально визначена на місцевості земельна ділянка, яка перебуває у фактичному користуванні громадянина. Земельне законодавство не встановлює якихось обов'язкових вимог щодо цільового використання земельної ділянки —

об'єкта, який перебуває у фактичному (а не юридичному) користуванні громадянина;

- головною умовою набувальної давності за ЗК вважається добросовісне, відкрите і безперервне протягом встановленого строку користування земельною ділянкою. Добросовісне користування земельною ділянкою означає таку експлуатацію ділянки та привласнення її корисних властивостей без належних на те підстав, про що особа не знала і не могла знати. Відкритим слід вважати таке фактичне землекористування, яке відоме як уповноваженим органам, так і будь-яким іншим особам. Безперервність фактичного землекористування означає таке використання земельної ділянки, що продовжується постійно, безперервно в тому вигляді, в якому воно починалося, і в тих же межах;

- особливістю регламентації набувальної давності у земельному законодавстві є те, що вплив зазначеного строку за відповідних умов є підставою для звернення до відповідних органів із заявою про оформлення відповідного права;

- з метою узгодження питання набуття права власності на земельну ділянку у зв'язку з набуттям права власності на будівлю, що на ній знаходиться, запропоновано доповнити положення ст. 119 ЗК відповідною нормою.

Викладеним автор не підводить підсумку у з'ясуванні особливостей виникнення речового права на земельну ділянку за набувальною давністю, а навпаки надає можливість продовжити подібні дослідження у даній сфері враховуючи багатогранність наукового пізнання.

Використана література

1. Шульга М. Набувальна давність на земельну ділянку: на шляху з минулого у майбутнє. //Вісник Академії правових наук України – 2002 - №4 – с.116-125/.
2. Маковій В.П. Характеристика правовідносин, пов'язаних із застосуванням набувальної давності. //Вісник господарського судочинства. – 2006 - №5 – с.138-146.

3. Маковій В.П. Легітимація давнісного володільця за чинним законодавством України // Вісник господарського судочинства. – 2007. - №2. – С. 155-161.

4. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В.І.Семчика. – К.: Інюре, 2004. – 748 с.

5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 // Офіційний вісник України. - 2002. – №3-4. – Ст. 27.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення за станом на 1 вересня 2004 року.

7. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки” від 11.01.2007 №578-V. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №13. – Ст. 131.

8. Чашкова С.Ю. Приобретательная давность как основание возникновения права собственности // Сибирский юридический вестник. - 2001. - №2.