

М. Шульга, член-кореспондент АПрН
України

Набувальна давність на земельну ділянку: на шляху з минулого в майбутнє

Земельний кодекс України (далі — ЗК), який набрав чинності з 1 січня 2002 р., вперше закріпив низку нових принципових положень, що раніше не були відомі 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.

Формування і розвиток такого земельно-правового інституту, норми якого регламентують один із специфічних способів набуття суб'єктами земельних прав (власності або користування)¹, обумовлює необхідність його аналізу та виявлення притаманних цьому правовому явищу характерних рис. Дослідження принципових положень зазначеного інституту не тільки викликає теоретичний інтерес, а й набуває практичної значущості у зв'язку з тим, що реалізація земельної реформи потребує точного визначення належності відповідних земельних ділянок та суб'єктивних прав на них. Слід також зазначити, що паралельно з цим інститутом у проекті ЦК України теж закріплені відповідні правові приписи, присвячені набувальній давності на майно як цивільно-правовому інституту. Саме тому важливим видається порівняння земельно-правового інституту з цивільно-правовим інститутом набувальної давності на відповідні об'єкти.

Треба зауважити, що набувальна давність традиційно вважалася цивільно-правовим інститутом, який має багату історію.

¹ Про специфічність такого способу набуття земельних прав суб'єктами свідчить той факт, що набувальна давність не включена до переліку підстав набуття громадянами України права власності на земельні ділянки, який закріплено в ст. 81 ЗК.

Його формування і розвиток у свій час значною мірою визначалися типом і формами власності на майно в конкретних історичних умовах, а також інтересами пануючого класу, який був зацікавлений в укріпленні та посиленій охороні своєї власності.

Об'єктом набувальної давності на ранніх етапах розвитку класового суспільства виступала перш за все земля. Вона визнавалася нерухомим майном, була включена до цивільного обороту. Суспільні відносини щодо набуття права власності на цей специфічний об'єкт нерухомості складали предмет регулювання саме цивільного права.

Набувальна давність, будучи цивільно-правовим інститутом, як специфічний спосіб набуття земельних ділянок та інших об'єктів у власність, одержала у свій час значне поширення в Римі, Західній Європі та дореволюційній Росії. Це було визначено наперед певними історичними умовами та сукупністю різних об'єктивних і суб'єктивних чинників.

В Україні в період Гетьманщини у XVIII ст. теж мала поширення набувальна давність. Про це свідчать історичні пам'ятки, наприклад, «Права малороссійские, з книг Статута, Саксона и Порядка выписанные». Норми, вміщені у «Виписі прав», стосуються також способів набуття права власності. Зокрема, у «Виписі» визначалося: «Кто держить іменіе от тридцати лет з годом, а если через тое время і продажи своей власности імети можетъ, что общимъ правомъ обережено, то есть естлибъ не от праведного наследника досталь, урядового же запису і купчей не имель, теди уже таковую давность імееть за певную оборону своего іменія противу всякимъ персонамъ, яко под однимъ дзвономъ (правомъ). ... кто якое іменіе держаль черезъ тридцать летъ, а на тое двохъ свидетелей імееть, записовъ не истязуютъ на суде»¹.

В радянський період набувальна давність на рухоме та нерухоме майно не була закріплена в цивільному законодавстві ні УРСР, ні СРСР. Питання щодо встановлення набувальної давності в сфері цивільно-правових відносин у науці цивільного права залишалося спірним. Прибічники введення цього інституту в радянське цивільне право вважали за доцільне погодити чинні правила позовної давності із фактичним володінням «набувальним» майном. На їх думку, це дозволило б ліквідувати

¹ Див.: *Василенко М. П.* Матеріяли до історії українського права. – Т. 1. Передмова. – К., 1929. – С. 44.

невизначеність і нестабільність взаємовідносин, які формувалися щодо цього майна¹.

Противники набувальної давності на майно виходили з того, що в радянській цивілістиці набувальна давність розглядається як засіб вирішити долю «набувального» майна, яке залишається у фактичного володільця після пропущення власником строку позовної давності. Аналізуючи можливі умови набувальної давності в радянському цивільному праві, вони вважали, що питання про набувальну давність виникло в радянський період у зв'язку з позовною давністю і розглядати набувальну давність як самостійний інститут немає підстав. Стверджувалося, що позовна давність повинна мати пріоритет перед набувальною давністю. Остання лише підсилює дію позовної давності і захищає фактичного володільця не тільки від позову власника, а й від претензій всіх третіх осіб, які можуть порушити володіння «набувальним» майном. Вважалося, що набувальна давність як атрибут антагоністичного суспільства — це цивільно-правовий інститут, який за формою і змістом суперечить основним принципам соціалістичного права².

На відміну від набувальної давності на майно питання про набувальну давність на землю в радянський період навіть не виникало. З урахуванням соціально-економічної ролі і місця землі в системі суспільних відносин, а також виключного характеру права державної власності на цей об'єкт природи можливість набувальної давності як способу набуття права власності на землю в земельно-правовій науці не обговорювалася. Підстав для набувальної давності на земельні ділянки в радянському земельному праві не було. Земля як об'єкт виключної державної власності могла надаватися суб'єктам тільки в користування. Перебування землі у власності інших осіб (крім держави) не допускалося. Самовільне користування (самовільне захоплення) земельної ділянки згідно з законодавством, яке було чинним раніше, вважалося правопорушенням, за вчинення якого було передбачено кримінальну відповідальність.

Але у зв'язку з розпадом СРСР, проголошенням незалежності України, переходом економіки країни до ринкових відносин,

¹ Див., напр.: *Братусь С. Н.* Некоторые вопросы проекта ГК СССР // Сов. государство и право. — 1948. — № 12. — С. 19–20.

² Див., напр.: *Меерзон С. И.* К вопросу о приобретательной давности в советском гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1950. — С. 241–242.

реформуванням всіх сторін суспільного життя підходи до сутності та оцінки набувальної давності у сфері як цивільно-правових, так і земельно-правових відносин істотно змінилися. Так, у ст. 346 проекту ЦК України від 14 лютого 2002 р. передбачено, що особа, яка добросовісно заволоділа чужим майном і продовжує відкрито, безперервно володіти нерухомим майном протягом десяти років або рухомим майном — протягом п'яти років, набуває право власності на це майно, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Окремі приписи названої статті проекту ЦК стосуються земельної ділянки, яка теж розглядається як об'єкт набувальної давності. Зокрема, в ч. 1 ст. 346 проекту ЦК встановлено, що набуття права власності на земельну ділянку за набувальною давністю регулюється законом. Така позиція проекту ЦК, який серед об'єктів набувальної давності виокремлює землю, є невинуватою, оскільки йдеться про земельну ділянку як специфічний об'єкт набувальної давності.

Разом з тим зазначена цивільно-правова конструкція проекту ЦК щодо набувальної власності на земельну ділянку потребує окремої уваги. Перш за все виникає питання, про який закон йдеться в проекті ЦК, що регулюватиме набуття права власності на земельну ділянку за набувальною давністю. Якщо мається на увазі ЗК, то було б логічним прямо вказати на це та розмежувати сфери правового регулювання відповідних суспільних відносин. Якщо ж передбачається прийняття спеціального закону, який буде присвячено регламентації відносин щодо набуття права власності на земельну ділянку, то за основу треба взяти співвідношення загального та спеціального законів. У будь-якому випадку питання щодо остаточного вирішення належності правових приписів, що регулюють набувальну давність на земельну ділянку, до цивільно-правового або земельно-правового інституту залишається відкритим.

Вирішення цього питання значною мірою залежить від тих процесів, які є складовими економічної реформи, що була започаткована в Україні. Невід'ємними елементами цієї реформи виступають земельні перетворення. Саме в ході здійснення земельної реформи законодавчим шляхом закріплена багатосуб'єктність права власності на землю, певна частина земель включена в ринковий оборот, збільшилася питома вага різновидів земельних відносин, які наповнюються цивільно-правовим змістом, та ін.

Зазначені обставини істотно впливають на визначення ролі і місця набувальної давності в земельному праві.

Суспільні відносини, що виникають при набутті громадянами прав на земельну ділянку за набувальною давністю, регламентуються ЗК. Згідно зі ст. 119 ЗК 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 в користування громадян на підставі набувальної давності здійснюється в порядку, встановленому ЗК.

Як бачимо, земельне законодавство детально і всебічно регулює відносини, які виникають у сфері набувальної давності щодо земельних ділянок. Воно не містить якихось посилань на цивільно-правові норми чи спеціальні нормативні акти.

Розглянемо в порівняльному аспекті набувальну давність в земельному і цивільному праві та визначимо особливості набувальної давності на земельну ділянку, закріплені в ЗК.

Перш за все слід зазначити, 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 не тільки у власність, а й окремо у користування. В останньому випадку йдеться про легалізацію фактичного землекористування за наявності певних, визначених у законі умов. Це в загальній формі передбачено ст. 119 ЗК. Тим часом реалізація положення щодо можливості одержання громадянами земельної ділянки за набувальною давністю в користування є дещо проблематичною. 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 положення 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 і оплатного) землекористування, то така можливість законом не виключається.

Як зазначалося, відповідно до ст. 119 ЗК коло можливих суб'єктів набувальної давності на земельну ділянку обмежене лише громадянами. Саме вони можуть реалізувати своє право на набуття земельної ділянки у власність чи орендне землекористування за набувальною давністю у встановленому порядку. Питання щодо можливості розширення кола суб'єктів, які внаслідок набувальної давності можуть набувати земельні права на конкретну земельну ділянку, залишається відкритим.

Реалізація належного суб'єктам-громадянам права на набуття земельної ділянки за набувальною давністю здійснюється за їх волевиявленням з урахуванням всіх конкретних обставин. Але тут слід підкреслити, 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 і обсяг земельних прав фізичних осіб, який зрештою залежить від того, чи є конкретна фізична особа громадянином України. Земельним законодавством, зокрема, передбачено, що іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати в установленому порядку право власності лише на землі сільськогосподарського призначення. Що ж стосується набуття у власність зазначеними суб'єктами земель сільськогосподарського призначення, то законом встановлені певні обмеження. Аналіз всієї сукупності чинних земельно-правових норм свідчить про те, що на ці землі внаслідок набувальної давності в іноземців та осіб без громадянства може виникати лише право орендного землекористування. Якщо ж розглядати набувальну давність нерухомого майна в цивільно-правовому аспекті, то її суб'єктами можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи. Якихось обмежень щодо обсягу їх майнових прав чинне цивільне законодавство не передбачає.

Об'єктом набувальної давності на земельну ділянку може виступати конкретна індивідуально визначена на місцевості земельна ділянка, яка знаходиться у фактичному користуванні громадянина. Межі цієї ділянки склалися в процесі землекори-

ствання, яке здійснюється громадянином, і їх ніхто не оспорує: ні суміжні землекористувачі чи власники земельних ділянок, ні треті особи.

Чинне земельне законодавство не встановлює якихось обов'язкових вимог щодо цільового використання земельної ділянки — об'єкта, який знаходиться 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.

На відміну від ст. 346 проекту ЦК, в якій йдеться про заволодіння і подальше володіння чужим майном, у ст. 119 ЗК головною умовою набувальної давності вважається добросовісне, відкрите і безперервне протягом встановленого строку користування земельною ділянкою.

Загальновизнаним є положення про те, що право користування землею — це юридично закріплена можливість цільового господарського використання землі та видобування з неї корисних властивостей самим власником земельної ділянки чи уповноваженими ним особами. Зазначене право може бути реалізоване безпосередньо самим власником земельної ділянки. Не виключається можливість, що воно може належати і невластнику, зокрема на підставі адміністративного акта, договору та ін. Це право 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 (наприклад, у суб'єктів, які використовують землі загального користування в межах населених пунктів). У всіх цих випадках право землекористування невідомця виникає і реалізується за волевиявленням власника земельної ділянки.

В той же час іноді фактичне використання землі суб'єктом-невласником може відбуватись всупереч волі власника конкретної земельної ділянки (наприклад, при самовільному використанні ділянки).

З урахуванням викладених обставин користування землею можна класифікувати як законне і незаконне. Законне користування землею спирається на певну правову основу і охороняється законом. Наявність такої основи означає, що суб'єкт наділений правом користування землею, і воно належить насамперед власнику як одна з його правомочностей. Крім того, законне право землекористування може належати і здійснюватись іншими особами, які одержали це право за волевиявленням власника. При цьому 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 являє собою правопорушення з боку користувача.

Законне землекористування може здійснюватися законним землекористувачем або безпосередньо самим власником земельної ділянки.

Незаконним завжди є самовільне використання землі. Воно здійснюється сторонньою особою, яка не є власником земельної ділянки або законним землекористувачем. Чинне земельне законодавство щодо самовільного використання землі оперує терміном «самовільне зайняття земельних ділянок». 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 з фактичним володінням землею. 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 ці ділянки чи ні, є правопорушниками. Вчинення зазначеного правопорушення тягне за собою не тільки адміністративний штраф для винних суб'єктів (громадян і посадових осіб) згідно зі ст. 53¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й інші негативні наслідки, передбачені ст. 212 ЗК.

Фактичне користування земельною ділянкою тісно пов'язане із володінням нею. Вони здійснюються одночасно, але володіння конкретною ділянкою є первинним для користування, хоча право користування землею в окремих випадках може здійснюватись і без права володіння нею.

Володіння землею як елемент змісту права власності на цей об'єкт природи означає юридично забезпечену можливість власника мати землю у своєму віданні, сфері свого фактичного господарського впливу.

Як право фактичного (фізичного чи господарського) панування на певній земельній ділянці правомочність володіння 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.

Добросовісність фактичного землекористування — одна із необхідних умов набувальної давності. Під добросовісністю чи недобросовісністю прийнято розуміти знання чи незнання суб'єктом тих обставин, які перешкоджають переходу земельних прав до фактичного землекористувача. Питання щодо добросовісності фактичного землекористування є складним і багатограним. Воно потребує самостійного глибокого і детального дослідження. Досить сказати, що на відміну від фактичного володіння майном у цивільно-правовій сфері фактичне землекористування (а отже, і фактичне володіння) згідно із законом, як уже зазначалося, тягне за собою для особи негативні наслідки незалежно від того, вважається воно добросовісним чи недобросовісним. Добросовісне користування земельною ділянкою означає таку експлуатацію ділянки та привласнення її корисних властивостей без належних на те підстав, про які громадянин не знав і не міг знати.

Відкритим слід вважати таке фактичне землекористування, яке відоме як уповноваженим органам, так і будь-яким третім особам. У процесі відкритого землекористування суб'єкт здій-

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

Безперервність фактичного землекористування означає таке використання земельної ділянки, яке 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.

Користування земельною ділянкою повинно вважатися безперервним і в тому випадку, коли перерва у використанні земельної ділянки пов'язана з характером її використання. Наприклад, безперервним доцільно вважати й таке використання земельної ділянки, коли з урахуванням її цільового характеру експлуатація ділянки можлива через певні проміжки часу (наприклад, виключаючи період промерзання ґрунту та ін.). Безперервне фактичне користування земельною ділянкою повинно бути стабільним, сталим і здійснюватися певний проміжок часу (мінімум 15 років).

Прикладом добросовісного, відкритого і безперервного користування земельною ділянкою, яке може бути підставою для набуття права на цю ділянку, є використання службових земельних наділів. Свого часу такі наділи надавалися окремим категоріям працівників у зв'язку з виконанням ними трудової функції на конкретному підприємстві. Але і чинний, і попередні (1990 р., 1992 р.) земельні кодекси України, на жаль, навіть не згадують про службові земельні наділи. Громадяни, які до теперішнього часу користуються службовими земельними наділами, мають право на оформлення фактичного землекористування.

Такі найбільш характерні риси, притаманні набувальній давності в земельному праві, і заслуговують на увагу та подальше дослідження.

Набувальна давність у земельному праві на відміну від цивільно-правової набувальної давності характеризується своїми особливостями (колом суб'єктів, підставами та умовами набуття земельних прав).