УДК 347.124
DOI https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.47-2.5

Москалюк Н. Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та процесу і правоохоронної діяльності
Західноукраїнського національного університету

ПРИПИНЕННЯ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЧЕРЕЗ ПЕРЕДАЧУ ЇХ У КОМУНАЛЬНУ ВЛАСНІСТЬ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ВИМОГИ ТА ПРАКТИКА ЇХ УПРОВАДЖЕННЯ

Анотація. У статті аналізуються теоретичні та практичні аспекти передання земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність. Указується, що можливість зміни форми власності на землю була передбачена ще з вересня 2012 р. нормами Земельного кодексу України, але лише завдяки Указу Президента України № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» започаткувалася практична її реалізація. Указана зміна форми власності переслідувала соціальну функцію і, як указував Президент, децентралізація без цього процесу не може бути в Україні завершена.

Автор статті наголошує, що процес передання таких земель відіграє важливу роль і для цивільно-правових відносин припинення права державної власності. Так, із переданням земель у комунальну власність держава не лише втрачає права на землі сільськогосподарського призначення, а й прибутки, які надходять до державного бюджету від їх оренди. Велика увага дослідником приділяється питанню моменту втрати прав державної власності; суб'єктам прийняття рішення щодо передачі прав і їх правовому статусу і вимогам до рішення щодо передачі; можливостям повернення земель повторно у власність держави; а також проаналізовано категорії земель, які передавати заборонено. Додатково досліджувалися вимоги законодавства до реєстрації права власності територіальної громади як до завершального етапу зміни форми власності на земельні ділянки.

Значну частину дослідження присвячено аналізу ризиків, які присутні в процесі зміни форми власності, а отже, можуть завдати шкоди інтересам держави. Йдеться в першу чергу про корупційний складник у питанні розпорядження такими земельними ділянками та можливості зміни цільового призначення ділянок. Отже, порушаться не лише інтереси держави як власника і суб'єкта цивільно-правових відносин, а й як публічної інстанції. У зв'язку із цим автором пропонується певне обмеження права комунальної власності на визначений період часу і заборона передачі таких земельних ділянок у приватні руки. Пропонується законодавчо закріпити обов'язок громад передавати отримані земельні ділянки лише у користування на конкурсних умовах, отже, основне призначення зміни форми власності – можливість отримання постійного і значного прибутку громадами – буде забезпечено і припинення права державної власності буде недаремним.

Ключові слова: право державної власності, передача у комунальну власність, земельна ділянка, землі сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Із вересня 2012 р. нормами ст. 117 Земельного кодексу України передбачено можливість передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність. Указується, зокрема, що «передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом» [1]. І хоча вказана можливість за нормами Земельного кодексу існувала, фактичної реалізації наведеної норми не було. Усе змінилось 15 жовтня 2020 р. завдяки Указу Президента України № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин», яким фактично започаткований процес передачі земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність.

Звісно, така передача земель переслідувала соціальні цілі у продовженні процесу децентралізації й реалізації гарантованого права громадян на землю під час передачі у комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, проте вказана зміна має багато цивільно-правових наслідків. Так, на землі сільськогосподарського призначення змінюється власник – із держави на громаду; виникає питання щодо переукладення діючих договорів оренди у зв'язку зі зміною сторони договору; необхідно визначити конкретний момент переходу права власності, оскільки від того залежатиме, хто отримуватиме прибутки від використання земель – державний чи місцевий бюджет; невирішеним залишається питання можливості повторного повернення земель із комунальної в державну власність та багато іншого. Отже, усе вищезазначене вказує на актуальність досліджуваної тематики.

Загальним засадам права власності на землю присвячували свої дослідження такі вітчизняні та іноземні вчені, як В.І. Андрейцев, С.О. Боголюбов, О.А. Вівчаренко, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, Б.В. Єрофеєв, В.М. Єрмоленко, І.М. Заріцька, І.І. Каракаш, М.І. Козирь, Т.Г. Ковальчук, Н.І. Краснов, І.О. Костяшкін, П.Ф. Кулинич, Л.В. Лейба, А.В. Луняченко, Н.Р. Малишева, Д.І. Мейер, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пащенко, К.П. Побєдоносцев, О.О. Погрібний, Й.А. Покровський, В.К. Попов, В.Є. Рубаник, В.І. Семчик, К.І. Скловский, Н.І. Титова,

О.М. Турубінер, В.Ю. Уркевич, М.В. Шульга, Л.В. Щеннікова та ін. Указані вчені зробили значний науковий внесок у питання права державної та комунальної власності на землю, проте питання переходу як основи до втрати прав власності держави зазначеними вченими досліджено недостатньо, а тому потребує ґрунтовного наукового аналізу.

Мета статті – аналіз процесу переходу земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність із цивільно-правового погляду як основи для припинення права державної власності, нормативно-правових вимог до цього процесу та практики його впровадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цивільний кодекс України у ст. 346 визначає загальні підстави припинення права власності, які стосуються й припинення прав державної власності. І хоча серед 12 названих підстав передача власності не згадується, процеси, що зараз відбуваються з ініціативи Президента, все ж мають легітимну основу. Йдеться про те, що у п. 2 досліджуваної статті вказується: «Право власності може бути припинене в інших випадках, установлених законом» [2]. Указ Президента України статусу закону не має і за відсутності норм у Земельному кодексі виникало б питання щодо легітимності такої передачі. Та ще з 2012 р. перехід із державної у комунальну власність і навпаки був передбачений ст. 117, тому Указ став лише рушієм упровадження існуючої норми в життя.

Виникає питання, звісно, до конструкції ст. 346 ЦК України, адже кожен юрист усвідомлює, що ті норми, які встановлюють обмеження чи втрату прав, мають носити завершений характер. Пункт 1 цієї статті хоча і містить завершений перелік підстав, проте п. 2 дещо розмиває його межі. Благо що хоч інші випадки припинення права власності можуть бути встановлені законом. А це вселяє надію на дотримання в законах загальних засад цивільного законодавства.

Отже, Указом Президента України і в подальшому постановою Кабінету Міністрів України запущений процес передачі земель громадам. Та які цивільно-правові наслідки має означений процес, зараз і аналізуватимемо.

В Україні сьогодні 42,4 млн га є землями сільськогосподарського призначення. Із них державі належало 10,5 млн га. У 2018 р. вже було громадам передано від держави 1,5 млн га, тому 9 млн га все ще залишаються у власності держави [3]. Тут варто зауважити, що в 9 млн га входять і землі, що територіально знаходяться в АР Крим та на непідконтрольних територіях Донбасу. А тому не всі ці землі матимуть змогу перейти в комунальну власність і використовуватися на благо громад.

Маючи у власності землі сільськогосподарського призначення, держава отримує з них прибуток, що перераховується до державного бюджету. Йдеться про використання завдяки передачі в оренду на конкурентних умовах через аукціони. Це означає, що і зараз, перебуваючи у державній власності, землі приносять прибуток, що використовується із соціальною метою. Основна ж мета передання їх у комунальну власність – дати можливість заробляти громадам, адже тоді плата з оренди зараховуватиметься в місцеві бюджети і використовуватиметься також із соціальною метою. Тож фактично зміниться розпорядник коштів від використання земель, проте призначення такого використання залишиться таким самим.

Варто вказати, що не всі землі мають можливість бути переданими у комунальну власність. Так, п. 2. ст. 117 Земельного кодексу України встановлено, що «до земель державної власності, які не можуть передаватися в комунальну власність, належать земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, а також земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, окрім випадків передачі таких об’єктів у комунальну власність» [1]. Тож указані земельні ділянки в комунальну власність передані бути не можуть. Подібний перелік установлений Кодексом і для об’єктів комунальної власності, які не можуть бути передані у власність держави. Зазначеним законодавець продемонстрував конституційний принцип про рівність усіх форм власності в дії. Відтак, усі земельні ділянки, що не належать до вищевказаних категорій, мають можливість бути переданими у комунальну власність, у зв’язку з чим відбудеться припинення право державної власності на них.

Дослідження моменту припинення прав державної власності є важливим із погляду не лише планування бюджетних коштів, а й звітності щодо наявних у державній власності об’єктів. Отже, за загальним правилом цивільного законодавства, передбаченим у ст. 182 ЦК України, право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації [2]. У разі відмови від власності законодавець передбачив, що на майно, права на яке підлягають державній реєстрації, право власності на нього припиняється з моменту внесення за заявою власника відповідного запису до державного реєстру. Оскільки нормами Земельного кодексу спеціально не визначено момент переходу права власності, то вважаємо логічним користуватися загальною нормою цивільного законодавства. Жодної суперечності у цьому відношенні немає, оскільки у тій самій ст. 117 Земельного кодексу України зазначено, що «рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальної громади на неї» [1]. Звідси робимо висновок, що момент припинення права державної власності на земельну ділянку з усіма випливаючими звідси обставинами пов'язаний із внесенням відповідних даних до Реєстру речових прав на нерухоме майно. Наявності рішення органів виконавчої влади чи навіть наявності акту приймання-передачі недостатньо для офіційного припинення права державної власності. Отже, саме до цього моменту всі прибутки від використання землі зараховуватися мають ще старому власнику, тобто державі.

У згаданому рішенні органів виконавчої влади про передачу земельної ділянки у комунальну власність має бути зазначено кадастровий номер земельної ділянки, її місце розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку, обмеження у її використанні. На підставі рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки.

Суб'єктами відносин із приводу передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення є Держгеокадастр (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру), а також міські, селищні, сільські ради, що представляють територіальні громади. Підтвердження цього можемо знайти у Постанові КМУ від 16 листопада 2020 р. № 1113. У Постанові крім інших Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру щодо прискорення проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності дано розпорядження «…5) у разі відмови органів місцевого самоврядування від підписання акта приймання-передачі земельних ділянок, зазначених у підпункті 1 цього пункту, вжиття заходів до включення відповідних земельних ділянок до переліку земельних ділянок, права на які виставляються на земельні торги з урахуванням вимог Земельного кодексу України» [3]. Тож Держгеокадастр уповноважений не лише приймати рішення щодо передачі земельних ділянок у комунальну власність, а й має повноваження вирішити ситуацію у разі відмови органів місцевого самоврядування від підписання акту приймання-передачі. Обидві ситуації з підписанням чи відмовою у підписанні стосуються одного етапу зміни форми власності на об'єкт, а тому цілком логічно прописані в одному нормативно-правовому акті.

Виникає питання: чи може існувати процес, протилежний до описаного вище? Адже ми знаємо про приватизацію та реприватизацію як протилежні випадки змін форм власності. Із цього приводу відповідь міститься у тій самій ст. 117 Земельного кодексу [1], адже вона регулює передачу земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність. Отже, у разі передання прав власності на земельну ділянку з комунальної власності до державної рішення мають приймати міські, селищні, сільські ради, що представляють територіальні громади, а на основі нього – акт приймання-передачі. На підставі вказаних двох документів здійснюється реєстрація права власності, й держава знову може стати повноцінним власником земельної ділянки. Тобто механізм передбачений взаємний і однаковий за змістом.

Передача земель сільськогосподарського призначення в комунальну власність несе, на нашу думку, значні ризики. Землі комунальної власності, передбачаємо, передаватимуться у приватні руки, що, безумовно, прискорить завершення приватизації державної власності. Попри позитивне ставлення до самої приватизації все ж наполягаємо на негативних аспектах цього явища. Отримання значної кількості земель безкоштовно не лише суттєво знизить ціну продажу землі, а й значно вплине на ставки орендної плати. У такому перебігу подій зацікавленими будуть у першу чергу великі агрохолдинги, які матимуть змогу не лише дешево скупити приватну землю, а й значно знизити і так невисокі орендні ставки за використання землі. Тож це негативно вплине на всіх власників: держава втратить права власності на землю і значну кількість коштів до державного бюджету; громади набудуть прав власності та у разі приватизації земель одразу їх і втратять, як і платежі до місцевого бюджету від оренди; приватні власники набудуть безкоштовно землю в процесі приватизації, проте стикнуться із корупційним складником для вирішення питання надання їм землі у власність. До того ж отримання ними цієї землі супроводжуватиметься значним зменшенням ринкової вартості земель та зменшенням орендних платежів. Отже, блага мета – наповнення місцевих бюджетів – не буде досягнута, а права власності держави при цьому втрачені. Позитивною ситуація буде виключно для осіб, що прийматимуть рішення на користь конкретних осіб щодо приватизації землі. Тож ступінь корупційних ризиків буде найвищим. Для мінімізації вказаних ризиків уважаємо, що потрібно дещо обмежити права комунальних власників. Йдеться, звісно, лише про обмеження правоочності з розпорядження. Зокрема, доцільним уважаємо заборонити на певний період приватизацію переданих із державної власності земель. Продаж земельних ділянок комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах, окрім випадків, установлених частинами 2 і 3 ст. 134 Земельного кодексу України [1], а тому це дещо мінімізує корупційні ризики. Тож необхідним залишається вирішення питання лише з переданням землі в приватні руки через механізм приватизації.

Важливим є розгляд питання щодо чинних договорів оренди земельних ділянок у процесі передачі земель із державної в комунальну власність. Для вирішення означеного питання звертаємося знову ж таки до норм Земельного кодексу України. Отже, ст. 148-1 зазначає, що «до особи, яка набула право власності на земельну ділянку, що перебуває у користуванні іншої особи, з моменту переходу права власності на земельну ділянку переходять права та обов'язки попереднього власника земельної ділянки за чинними договорами оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту щодо такої земельної ділянки. Особа, яка набула право власності на земельну ділянку, протягом одного місяця зі дня набуття права власності на неї зобов'язана повідомити про це її користувачів із зазначенням: кадастрового номера (за наявності), місця розташування та площі земельної ділянки; найменування (для юридичних осіб), прізвища, ім'я, по батькові (для фізичних осіб) нового власника; місця проживання (знаходження) нового власника, його поштової адреси; платіжних реквізитів (у разі якщо законом або договором передбачена плата за користування земельною ділянкою у грошовій формі). Повідомлення надсилається користувачу земельної ділянки рекомендованим листом із повідомленням про вручення або вручається йому особисто під розписку. Повідомлення про перехід права власності від держави до територіальної громади або навпаки підлягає опублікуванню у друкованих засобах масової інформації місцевої сфери розповсюдження із зазначенням кадастрового номера, місця розташування та площі земельної ділянки. Зміни до договору оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту чи застави із зазначенням нового власника земельної ділянки вносяться за згодою сторін» [1]. Із зазначеного робимо висновок, що автоматичного подовження дії чинних договорів бути не може, оскільки змінюється сторона договору. Зміни обов'язково мають бути внесені в договори за згодою сторін, хоча новий власник (громада) отримує той самий комплекс прав і обов'язків, що і був належний попередньому власнику. Оскільки такі договори укладалися на конкурентних умовах, то рівень корупційних ризиків тут також є незначним.

Висновки. Підводячи підсумок нашому дослідженню, слід указати, що держава як власник володіє сьогодні значною кількістю земель сільськогосподарського призначення. Дохід від оренди таких земель передавався до державного бюджету. Із 2012 р. в Земельному кодексі України була перед-

бачена можливість передачі земель із державної в комунальну власність і навпаки, проте ця норма практично не використовувалася. Лише у 2018 р. 1,5 млн га земель з ініціативи уряду було передано в комунальну власність. У рамках подальшого процесу децентралізації Президент України прийняв Указ про передання земель сільськогосподарського призначення в комунальну власність. Зазначений Указ мав активізувати таку передачу і створити умови постійного наповнення місцевих бюджетів коштами.

Передання прав власності, що ініціюється органами виконавчої влади, відіграє вирішальну роль для держави як власника, адже таке передання є основою для припинення прав власності держави. Момент цього припинення визначено як внесення даних до Реєстру речових прав на нерухоме майно. Тобто прийняття рішення й підписання Акту приймання-передачі є лише передумовами до внесення відповідних даних у Реєстр, а отже, зміни власника.

Договори оренди, що є чинними на момент передання таких прав, не можуть продовжуватися автоматично. Осіб, що мають земельні ділянки у користуванні, слід повідомити про зміну правовласника за спеціально встановленою процедурою і за умови згоди обох сторін внести відповідні зміни до договорів оренди.

Передача державних земель у комунальну власність несе за собою певні корупційні ризики. І стосуються вони передусім процесу приватизації комунальних земель, адже рішення про безкоштовну передачу земель приватному власнику приймається головами місцевих громад та депутатами ради. Якщо продаж комунального майна здійснюється на конкурсних засадах, то прийняття рішення на користь приватизації конкретної земельної ділянки для конкретної фізичної особи таких вимог не містить, що породжує благодатний ґрунт для прийняття «потрібних» рішень. І якщо поодинокі випадки не справляють впливу на національний ринок землі, то повсюдна приватизація переданих від держави земель не лише знизить вартість продажу таких земель, що стало цілком можливо з відміною мораторію на продаж землі, а й знизить ставки орендної плати за використання земель сільськогосподарського призначення у цілому, адже пропозицій побільшає, а тому агрохолдинги диктуватимуть власникам свої умови. Для вирішення означеної ситуації і мінімізації ризиків пропонуємо обмежити права комунальних власників і заборонити передавати їм отримані землі в приватизацію на певний період часу. Це дасть змогу не розхитувати зароджуваний в Україні ринок землі, виконувати соціально-орієнтовані функції завдяки коштам місцевих бюджетів і припинення прав державної власності вважати виправданим.

Велике занепокоєння викликає й гасло, під яким видавався Указ Президента «Ми повертаємо землі людям. Із центру – на місця. Це логічно й справедливо». Попри незаперечність справедливості такого формулювання все ж є певні зауваження до самого процесу. Йдеться про те, що державними землі стали завдяки націоналізації, яка відбулася в період існування Радянського Союзу, тобто у приватних власників землі були відібрані й передані державі. Після здобуття Україною незалежності й декларування побудови правової демократичної держави необхідно було відновити соціальну справедливість і повернути колишнім власникам або спадкоємцям відібрані землі. Так поступити всі країни, які сповідують демократичні цінності. Під час першого етапу приватизації реституційні питання враховані не були, тому вийшла ситуація, що відібрали в одних, а роздали зовсім іншим. Ми у своїх попередніх публікаціях вже описували вказану проблему [5], вказуючи на необхідність реституції хоча б для тої невеликої кількості людей, що залишилися живими і мали б підтвердження наявності у них права власності на землю. Це позитивно вплинуло б на запровадження в національних реаліях європейських цінностей.

Саме продовження процесу припинення прав державної власності на землю могло б вирішити упущені реституційні проблеми, проте й зараз про них ніхто не згадує. Та це вже предмет подальших наукових досліджень у питанні права державної власності.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text.
4. Зануда А. Земля України: скільки її, кому належить і хто на ній працює. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-50223336.
5. Москалюк Н.Б. Реституционные вопросы прекращения прав государственной собственности: зарубежная практика для Украины. *Jurnalul juridic național: teorie și practică.* 2020. № 4. С. 65–71.

Moskaliuk N. Termination of the state property right of agricultural land through its transfer into communal property: regulatory requirements and practice for their implementation

Summary. The article analyzes the theoretical and practical aspects of the transfer of agricultural land from state to communal ownership. It is noted that the possibility of changing the form of land ownership has been provided by the Land Code of Ukraine since September 2012, but only due to the Decree of the President of Ukraine № 449/2020 "On some measures to accelerate reforms in land relations" began its practical implementation. This change in the form of ownership pursued a social function and, as it was pointed out by the President, decentralization could not be completed in Ukraine without this process.

The author of the article emphasizes that the process of transferring such lands also plays an important role in the termination of state property rights for civil law relations. Thus, with the transfer of land to communal ownership, the state not only loses the rights to agricultural land, but also the income that comes to the state budget from their lease. Much attention is paid by the researcher to the question of the moment of state property rights loss; subjects of decision-making on the transfer of rights and their legal status and requirements for the decision on transfer; opportunities to return land to state ownership; as well as analyzed categories of land that are prohibited to transfer. Additionally, the requirements of the legislation to the registration of property rights of the territorial community as the final stage of changing the form of ownership of land have been studied.

Much of the study is devoted to the analysis of risks that are present in the process of changing the form of ownership, and therefore may harm the interests of the state. This is primarily a corruption component in the issue of disposal of such land plots and the possibility of changing the purpose of the plots. Consequently, not only the interests of the state

as the owner and subject of civil law relations, but also as a public authority will be violated. In this regard, the author proposes a certain restriction of communal property rights for a certain period of time and a ban on the transfer of such land to private hands. It is proposed to legislate the obligation of communities to transfer the received land plots only for use on a competitive basis, so the main purpose of changing the form of ownership – the ability to obtain permanent and significant profits by communities – will be ensured and termination of state ownership will be in vain.

Key words: state property right, transfer to communal ownership, land plot, agricultural lands.