

УДК 351/354

**С.А. Сердюк**

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ  
ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ  
АСПЕКТ**

***Анотація.** У статті досліджено організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин. Проаналізовано нововведення земельного законодавства України в питанні обігу земель.*

***Ключові слова:** обіг земель, державне регулювання, законодавче забезпечення, організаційно-правові засади.*

**Serdjuk S.A. State regulation of the inspection of state and municipal property: the legal aspect.**

***Annotation.** The article examines the organizational and legal principles of state regulation of state and municipal property, the credentials of state and local governments to regulate land relations. Analyzed innovations land legislation of Ukraine in the question circulation of land.*

***Key words:** circulation of land, government regulation, legislative support, organizational and legal framework.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Обіг і розмежування земель державної та комунальної власності в межах адміністративних формувань є одним із пріоритетних напрямків реформування земельних відносин. Пріоритетність виконання робіт у такому контексті визначається необхідністю створення умов для реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування конституційних прав на землю, для розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, а також вжиття дієвих заходів для викорінення проявів корупції та зловживань владних структур при розпорядженні земельними ділянками, припинення практики розбазарювання пріоритетних земель, запобігання виникненню порушень земельного законодавства, надання обласній і районним радам повноважень щодо розпорядження землями спільної власності територіальних громад, визначених Земельним кодексом України. Саме тому питання державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності вимагає спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти реформування земельних відносин, державного управління земельними ресурсами вивчали В. Боклаг, О. Дацій, В. Русан, О. Собкевич, Г. Шарий, В.Щурик та інші науковці. Проблема розмежування земель державної і комунальної власності присвятили свої роботи М. Воскобійник, А. Мартин, В. Носік, В. Семчик, М. Шульга та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом із тим недостатньо висвітленим залишається питання державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення організаційно-правових засад здійснення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи з конституційних норм, якими визначено, що земельні ділянки можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності, склалася загальна державна політика реформування земельних відносин.

Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [1] визначаються правові засади розмежування земель державної та комунальної власності, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Стаття 1 Закону визначає, що розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо

визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності.

Реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин та забезпечення обігу землі здійснюють органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також органи місцевого самоврядування. Державне регулювання обігу землі передбачає виконання зазначеними органами комплексу організаційно-правових, фінансових, економічних, кадрових, інформаційних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення вільного доступу до земельних ділянок усіх заінтересованих осіб, безперешкодного набуття прав на земельні ділянки, створення необхідної інфраструктури, забезпечення правового захисту не лише суб'єктів права на землю, а й усіх учасників ринку землі. Зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування мають виконувати завдання щодо розробки та вдосконалення прозорого порядку відчуження землі, надання фізичним і юридичним особам можливості вибору різних дозволених видів функціонального використання земельних ділянок, розробки механізмів набуття прав на землю на конкурентних засадах. Крім того ці органи зобов'язані формувати необхідну інфраструктуру ринку землі, забезпечувати її функціонування, створювати умови для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості і законності операцій із земельними ділянками.

Відповідно до статей 13, 14 і 41 Конституції України [2], а також норм чинного Земельного кодексу України (ЗКУ) обіг землі має здійснюватися у визначених законом правових формах, важливе місце серед яких посідають правочини. Види, зміст і порядок укладення правочинів щодо земельних ділянок визначені у нормах глав 20 і 21 та інших статтях ЗКУ [3]. Зазначені в цьому законі правочини щодо земельних ділянок мають цивільно-правовий характер. Тому до регулювання відносин, що виникають у процесі укладення і виконання таких угод, використовуються норми цивільного законодавства України. Однак за своєю юридичною природою угоди щодо земельних ділянок мають не лише цивільно-правовий, а й публічно-правовий характер, оскільки їх укладення і виконання опосередковано рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування щодо визначення правового режиму землі як предмета угоди, а також оформленням прав на неї.

В Україні обіг землі державної та комунальної власності відбувається відповідно до вимог чинного законодавства та на підставі певних юридичних фактів. Юридичними фактами, з якими закон пов'язує перехід прав на землю, є рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судові рішення, правочини. Залежно від характеру законодавства, яке регулює обіг земельних ділянок, та юридичних фактів, на підставі яких відбувається перехід прав на земельні ділянки, розрізняють адміністративний, ринковий, цивільний (цивільно-правовий) обіг земельних ділянок.

Адміністративний обіг земель державної та комунальної власності передбачає перехід прав на земельні ділянки на підставі рішення органів влади відповідно до їх компетенції, визначеної законом. Передумовою застосування адміністративного обігу земельних ділянок як способу забезпечення переходу прав на них є наявність у країні певної кількості земель, які перебувають у державній або комунальній власності та призначені для надання у користування відповідно державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям для певних державних та громадських потреб.

Ринковим вважається обіг земельних ділянок, який здійснюється на основі ринкових механізмів регулювання земельних відносин, що закріплені в законодавстві.

Цивільно-правовий обіг земельних ділянок здійснюється на підставі різних видів цивільно-правових угод – купівлі-продажу, міни, дарування, оренди, передачі землі у спадщину тощо [4]. Водночас більшість з таких угод не є ринковими у вузькому розумінні цього слова. Цивільно-правові угоди, які передбачають перехід прав на землю від однієї особи до іншої на основі співвідношення попиту та пропозиції земельних ділянок, є ринковими. Ринковий обіг земельних ділянок може відбуватися на основі двох видів цивільно-правових угод – договору купівлі-продажу земельних ділянок та договору оренди земельних ділянок. Зазначені цивільно-правові договори забезпечують функціонування двох відносно самостійних сегментів земельного ринку – ринку земельних ділянок (для набуття їх у власність) та ринку оренди земель (для набуття їх у тимчасове платне користування). Слід зазначити, що ринковий обіг

земельних ділянок відбувається на основі двох видів цивільних правочинів – договорів купівлі-продажу та оренди земельних ділянок. Усі інші види цивільно-правових угод, на основі яких відбувається перехід права власності на земельні ділянки від однієї особи до іншої, є угодами, на підставі яких відбувається цивільно-правовий обіг земельних ділянок. До них належать угоди міни, дарування, довічного утримання, а також угоди, які можуть мати своїм результатом перехід права власності на земельну ділянку, – передача землі у спадщину чи заставу.

З урахуванням наведених вище міркувань можна зробити висновок, що методологічною основою для розуміння ринку земель є поняття обігу землі державної та комунальної власності – переходу прав на земельні ділянки від одного суб'єкта до іншого, здійснюваного на основі норм чинного законодавства. Збалансована структура організаційно-правового механізму ринку земель має включати: інститут права власності на землю у його плюралістичній формі; ефективну систему державної реєстрації прав на землю та іншу нерухомість; правове забезпечення справедливої (ринкової) оцінки земельних ділянок; сприятливе «правове поле» для ринкового обігу земельних ділянок [5].

Сьогодні в Україні активно розробляється і втілюється земельне законодавство, земельна реформа запроваджує чіткі механізми державного контролю за використанням землі. Президент наголосив, що метою земельної реформи, яка проводиться, є «...створення прозорого механізму обігу земель...» [6].

Аналіз нововведень у земельному законодавстві України в питанні обігу земель державної та комунальної власності виявив таке:

Законом України від 6 вересня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [7] внесено такі зміни: а) землі державної і комунальної власності з 1 січня 2013 р. вважаються розмежованими з чітким їх розподілом; б) право державної та комунальної власності на земельні ділянки здійснюється після його реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

Тим же Законом внесено зміни до ст. 122 Земельного кодексу України: стаття 122 ЗКУ викладена в новій редакції, якою: Держземагентству і його органам надане право розпорядження сільськогосподарськими землями державної власності шляхом передачі їх у власність і користування; КМУ наділений правом передачі земель до статутного капіталу Державного земельного банку. Але створений в Україні Державний земельний банк (Закон України від 18.09.12 р. «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку» [8]), який згідно із Законом має право здійснювати операції із земельними ділянками та майновими правами на земельні ділянки за законодавством України у сфері земельних відносин та свого статуту, не може здійснювати земельних операцій (постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2012 р. № 934 «Про затвердження Статуту публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк»).

Законом України від 6 вересня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» стаття 173 ЗКУ викладена у новій редакції: «Землі та земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальної громади.

В Україні запроваджено земельно-реєстраційну реформу. Введеним у дію Законом України «Про державний земельний кадастр» [9] від 7 липня 2011 р. уперше запроваджено ведення повноцінного земельного кадастру. Цим Законом до ЗКУ введено нову статтю 79-1, якою всі земельні ділянки в Україні поділені на дві групи – сформовані і несформовані.

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 11 лютого 2010 р. уперше запроваджено реєстрацію прав на земельні ділянки, будівлі і споруди за принципом єдиного вікна.

20.11.12 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо обігу земель сільськогосподарського призначення)» [10], яким змінила дату скасування мораторію на продаж сільгоспземель – не раніше 1 січня 2016 р.; за умови прийняття Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», тим самим відмінивши прийняття Закону України «Про ринок земель».

5 квітня 2013 р. на сайті Держземагентства України розміщено першу редакцію проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» [11], розробленого з метою реалізації вимог пункту 200.1 Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2013 року № 128 /2013, у частині врегулювання питань, пов'язаних з організацією обігу земель сільськогосподарського призначення. Положення, «успадковані» від проекту Закону України «Про ринок земель», такі [12]:

- обмеження кола власників сільськогосподарських земель: держава, територіальні громади, Державний земельний банк, громадяни України, які не мають громадянства інших країн;

- переважне право держави на придбання сільськогосподарських земель, які продаються їх власниками;

- максимальна площа землі у приватній власності до 100 га;

- заборона на зміну цільового призначення сільськогосподарських земель протягом 10 років після набуття у власність;

- мінімальний розмір орендної плати – 3% від нормативної грошової оцінки землі;

- установлення штрафного мита за продаж сільськогосподарської землі протягом 10 років з моменту її придбання у власність: від 100 % нормативної грошової оцінки земельної ділянки при продажу у перший рік з поступовим зменшенням цього розміру протягом 10 років (щорічно на 10%).

Нові положення проекту Закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення»:

- установлення заборони на приватизацію сільськогосподарських земель товарного виробництва;

- потреба отримання громадянами України дозволу від Мінагрополітики на придбання сільськогосподарських земель у власність;

- потреба реєстрації продавців сільськогосподарських земель;

- установлення мінімального строку оренди сільськогосподарських земель – не менше 7 років;

- установлення нової підстави примусового позбавлення права власності на сільськогосподарську землю – несплата земельного податку 2 р.

- установлення нового податкового платежу – збору на соціальний розвиток села у розмірі 1% від нормативної грошової оцінки сільськогосподарських земель;

- установлення підвищеного на 50 % земельного податку для тих, хто 2 роки не використовує сільськогосподарську землю;

- установлення для власників і орендарів сільськогосподарських земель обов'язку працевлаштувати певну кількість осіб;

- у випадку оренди сільськогосподарських земель площею до 500 га у держави чи територіальній громаді орендна плата протягом року платиться у розмірі земельного податку.

Однак виникає кілька непорозумінь. По-перше, Постановою Верховної Ради № 4151-VI від 09.12.2011 р. [13] було прийнято за основу проект Закону «Про ринок земель», і тому Законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» – це відхилення від запропонованого курсу. По-друге, існують певні суперечності. Наприклад, передусім декларуються не цілі захисту приватних інтересів (ч.1 ст.2 Законопроекту), а відстоюються лише державно-централізовані інтереси.

Отже, на сьогодні система законодавчого регулювання обігу земель є недосконалою. На нашу думку, організаційно-правовий механізм державного регулювання обігу земель державної і комунальної власності повинен становити собою конструкцію взаємопов'язаних елементів: блоку нормативно-правового забезпечення, який включає закони і нормативно-правові акти; блоку економічного регулювання земельних відносин, що включає пов'язані із законодавчою базою економічні методи; блоку інституційного забезпечення регулювання земельних відносин і розвитку земельного ринку, який включає державні і регіональні органи, наділені відповідно до законодавства певними функціями щодо здійснення земельного обігу; блоку організаційного



забезпечення і адміністративних процедур, пов'язаного із законодавчою й інституційною структурами.

Для підвищення результативності державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності необхідне прийняття низки законодавчих актів, за допомогою яких визначатиметься повне юридичне оформлення прав власності на землю й інші форми землеволодіння і землекористування. Надзвичайно важливо закінчити всі необхідні земле-впоряджувальні і кадастрові роботи, ввести стимулювання і санкції. Для ефективного перерозподілу земель доцільно поступово вводити контрольований земельний ринок, що враховує регіональні особливості можливого земельного обігу державної і комунальної власності. Цьому повинен сприяти законодавчий акт, метою якого буде визначення правових та економічних засад ринкового обігу земельних ділянок державної та комунальної власності.

**Висновки з даного дослідження.** Проведене дослідження показало, що в земельному реформуванні справді зроблені помилки, а сам процес розтягнувся в часі. Саме тому з огляду на попередній досвід потрібно швидко та ефективно завершити реформування. Головне – завершити проведення земельної реформи, яка вперше за останні десятиліття легалізує землевласників і створить прозорий ринок обігу земель. Для того щоб сформувати дієвий механізм регулювання обігу земель державної і комунальної власності, державі необхідно побудувати модель ефективного землекористування, яка зможе консолідувати суспільство, припинити як відкриті, так і латентні негативні процеси, знайти оптимальний баланс між соціумом, економікою та екологією.

**Перспективи подальших розвідок.** Як видно, питань залишається багато. Тому в подальшому питання державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності доцільно вивчати в рамках комплексного механізму регулювання обігу земель.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України від 27.08.2004. – 2004. – № 35.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Кулинич П. Ф. Проблеми правового регулювання земельного ринку в аграрній сфері / Кулинич П. Ф. // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : монографія / кол. авторів; за ред. В.І. Семчика. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - С. 149.
5. Сальман І. Ю. Правова модель формування ринку землі / І. Сальман // Науковий вісник НАВС (КНУВС). – №1. – Ст. 27-33.
6. Глава государства: Цель аграрной реформы – создание прозрачного механизма оборота земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/news/25223.html>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI // Голос України від 13.10.2012. – № 193.
8. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5248-17>
9. Закон України «Про державний земельний кадастр» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
10. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5494-17>
11. Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/529.html?view=normativeact>
12. Проект Закону України «Про ринок земель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41981)
13. Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про ринок земель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4151-vi>