

УДК 349.41;347.233

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.59>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВА ПОСТІЙНОГО КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ

Ільків Н.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри господарсько-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-3182-8391

Ільків Н.В. Окремі аспекти державної реєстрації права постійного користування земельною ділянкою.

Статтю присвячено дослідженню стану правового регулювання права постійного користування земельною ділянкою в Україні. Акцентовано увагу на змінах у правовому регулюванні земельних відносин у ході земельної реформи, що, відповідно, вплинули на зміну суті права постійного землекористування. Законодавчі спроби змусити суб'єктів права постійного користування земельними ділянками до переоформлення права призвело до зменшення кількості його об'єктів, неодноразово змінювався суб'єктний склад цього права. Однак, дане право існує, й очевидно існуватиме й надалі, зумовлюючи необхідність законодавчого врегулювання та аналізу судової практики.

Здійснено системний аналіз права постійного користування земельними ділянками, визначення механізмів реалізації права постійного користування за умови державної реєстрації права, встановлення шляхів ефективного використання земель, які перебувають у постійному користуванні різних суб'єктів, в умовах законодавчих перетворень.

Підсумовано, що зміни у правовому регулюванні інституту права постійного користування земельними ділянками очікувано забезпечать збільшення надходжень до бюджету, сприятимуть прозорості земельних відносин через можливість укладення договорів суборенди земельних ділянок, запобігатимуть корупції у земельній сфері, сприятимуть визначенню юридичної долі права постійного користування осіб, які відповідно до ст. 92 ЗК не включені до переліку суб'єктів, які можуть набувати право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності. Водночас, законодавчі прогалини у регулюванні права постійного користування земельною ділянкою потребують подальших наукових досліджень та формулювання пропозицій з вдосконалення земельного законодавства України.

Ключові слова: право постійного користування земельною ділянкою, Державний реєстр

речових прав на нерухоме майно, суборенда земельної ділянки, електронні земельні торги.

Ilkiv N.V. Certain aspects of state registration of the right to permanent use of a land plot.

The article is devoted to the study of the state of legal regulation of the right to permanent use of a land plot in Ukraine. The author focuses on the changes in the legal regulation of land relations as a result of land privatization, which, accordingly, affected the change in the essence of the right of permanent land use. Legislative attempts to force the subjects of the right of permanent use of land plots to re-register have led to a decrease in the number of objects of such a right. At the legislative level, the subject composition of this right has been repeatedly changed. However, this right exists and is likely to continue to exist, creating certain problems for the legislator who will try to regulate these issues and law enforcement agencies.

The article provides a systematic analysis of the right of permanent use of land plots, identifies the mechanisms for exercising the right of permanent use and establishes the ways of efficient use of land in permanent use by various entities.

Changes in the legal regulation of the institution of the right of permanent use of land plots are expected to increase budget revenues. They will promote transparency of land relations through the conclusion of land sublease agreements, prevent corruption in the land sector, and help determine the legal fate of the right of permanent use of persons who are not included in the list of entities that may acquire the right of permanent use of land from state and municipal property in Article 92 of the Land Code. At the same time, the gaps in the legislation require further scientific research with the formulation of proposals for improving the land legislation of Ukraine.

Key words: right of permanent use of a land plot, State register of property rights to immovable property, sublease of a land plot, electronic land auctions.

Постановка проблеми. В умовах тривалої монополії власності держави на землю провідне місце мало право постійного користування землею як безстрокове використання земель державної та комунальної власності. Ринкова трансформація та зміна суті права постійного користування землею, що супроводжувалися законодавчими спробами змусити суб'єктів цього права до його «переоформлення», призвело до зменшення кількості його об'єктів та неодноразової зміни його суб'єктного складу. Однак, право постійного користування земельними ділянками існує, й скоріш за все існуватиме й надалі, викликаючи необхідність законодавчого врегулювання та дослідження судової правотворчості при вирішенні спорів, які виникають при реалізації цього права.

Метою статті є системний аналіз права постійного користування земельними ділянками, визначення особливостей державної реєстрації права постійного користування земельними ділянками та механізмів реалізації прав постійних землекористувачів.

Стан опрацювання проблематики. Наукові дослідження права постійного користування земельними ділянками відображені у працях провідних представників вітчизняної земельно-правової науки, зокрема, М.Я. Ващишин, В.М. Ермоленка, О.І. Заєць, П.Ф. Кулинич, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкіна, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, М.В. Шульги та ін. Проте проведення більшості досліджень у контексті аналізу правового режиму земель, які використовуються різними суб'єктами, або правового статусу суб'єктів, вимагає системного аналізу питань державної реєстрації права постійного користування земельними ділянками.

Виклад основного матеріалу. Право постійного користування земельною ділянкою є окремою формою використання земель державної або комунальної власності законодавчо визначеними категоріями суб'єктів. Перелік суб'єктів, який перманентно зазнає змін, у тому числі з урахуванням першопочаткового його обмеження через виключення осіб, які набули таке право відповідно до ЗК 1992 року, а також зміна механізмів реалізації цього права, зумовили ряд супутніх проблем, які призвели до нових судових спорів, та знайшли місце у наукових працях.

О. Подцерковний відзначає своєрідну диспропорцію у правовому регулюванні права постійного користування земельною ділянкою. З одного боку, зазначене право розвивається у реалізації земельних відносин, з іншого – цивілістична доктрина не визнає і навіть не розглядає потенціал цього права. Так, у ЦК України воно відсутнє [1, с. 35]. Погоджуючись з твердженням О. Поліводського, це право має бути збере-

женим, оскільки права, які були надані державою, не можуть безпідставно бути відібрані поза волею особи [2].

Аналіз судової практики дає підстави для виділення таких найактуальніших питань, пов'язаних із реалізацією права постійного користування земельною ділянкою: щодо припинення права постійного користування особами, які згідно із ст. 92 ЗК України не можуть набувати права на постійне користування; перехід права постійного користування до фермерських господарств (далі – ФГ) після його створення на підставі акта на постійне користування виданого фізичній особі, в тому числі питання спадкування цього права; перехід права постійного користування при реорганізації, зміні організаційно-правової форми, правонаступництві юридичних осіб; спори щодо розроблення та затвердження землевпорядної документації, встановлення в натурі, меж і т. ін. особам, які мають право постійного користування; стягнення безпідставно збережених коштів у розмірі орендної плати з осіб, які мають право постійного користування [3, с. 10].

Зважаючи, що на сьогодні все ще є велика кількість осіб, які набули право постійного землекористування для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства відповідно до ЗК України 1992 року, а відповідно до ст. 92 ЗК України 2001 року не включені до переліку можливих суб'єктів, то поширеною категорією спорів є пов'язані з припиненням права постійного користування цими особами. Логічний розв'язок ситуації знайшов відображення у постанові ВСУ від 26 вересня 2011 р. у справі № 6-14цс11, де вказується на те, що право користування земельною ділянкою, набуто у встановленому порядку до 01 січня 2002 року (тобто набрання чинності ЗК 2001 року), не втрачається внаслідок його непереоформлення підприємством, яке за положеннями чинного ЗК не може набувати право постійного землекористування, а зберігається за ним до приведення прав і обов'язків щодо такої земельної ділянки у відповідність до вимог чинного законодавства, у тому числі за правонаступником такого землекористувача. При цьому ВСУ керувався Рішенням Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005 (справа № 1-17/2005 про постійне користування земельними ділянками), на підставі якого обов'язок переоформлення права користування земельною ділянкою, передбачений п. 6 Перехідних положень ЗК, визнано неконституційним.

Прийняття Закону про обіг земель відкрило з 1 липня 2021 року можливості для громадян України, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого во-

лодіння земельними ділянками державної і комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства, а також орендарів земельних ділянок, які набули право оренди землі шляхом переоформлення права постійного користування щодо зазначених земельних ділянок до 2010 року, щодо викупу таких земельних ділянок у власність. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19.10.2022 № 2698-IX перелік суб'єктів, які отримують право на купівлю таких земельних ділянок без проведення земельних торгів розширено і додатково до перелічених вище включено юридичні особи, яким на момент набрання чинності Законом України № 2698-IX належало право постійного користування земельними ділянками державної чи комунальної власності, та які відповідно до статті 92 ЗК не можуть набувати земельні ділянки на праві постійного користування, орендарі земельних ділянок, які набули право оренди земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства шляхом переоформлення права постійного користування щодо зазначених земельних ділянок до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до ЗК України щодо проведення земельних торгів» (тобто 03.04.2016). Визначені умови такого викупу (п. 6-1 Р.Х ЗК України): викупу підлягають землі державної та комунальної власності (відповідно вимоги ч. 7 ст. 130 ЗК щодо заборони продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності не застосовуються); набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення може здійснюватися лише громадянами України та юридичними особами, які відповідають вимогам, визначеним ЗК до набувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення; встановлення обов'язкової ціни при купівлі земельних ділянок; передбачена можливість розстрочення платежу із сплати ціни земельної ділянки з рівним річним платежем з урахуванням індексу інфляції, за умови встановлення заборони на продаж або інше відчуження та надання у користування земельної ділянки до повного розрахунку покупця за договором купівлі-продажу; моментом переходу права власності до покупця (у разі купівлі земельної ділянки з розстроченням платежу) є сплата першого платежу. Однак, слід вказати на положення ч. 4 ст. 13 Закону України «Про фермерське господарство», у суперечність з якими вступає норма Закону про обіг земель.

Право викупу також належить громадянам України - спадкоємцям громадян, яким нале-

жало право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної і комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства (крім випадків, коли такі земельні ділянки були передані у власність чи користування фізичним або юридичним особам).

З загального аналізу цих норм слідує, що якщо право постійного користування чи довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної і комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства переоформлено на право оренди щодо зазначених земельних ділянок до 2016 року, то належним покупцем земельної ділянки є орендар земельної ділянки, в тому числі і юридична особа – ФГ (ведучи мову про осіб, які переоформили право, закон спеціально вживає термін «орендар» без зазначення тієї обставини, що таким орендарем обов'язково має бути громадянин, який первісно отримав земельну ділянку в користування) (крім випадків, коли такі земельні ділянки були передані у власність чи користування фізичним або юридичним особам).

Особа, яка має намір викупити земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності відповідно до п. 6-1 розділу Х «Перехідні положення» ЗК України, повинна пересвідчитися, що земельна ділянка зареєстрована в Державному земельному кадастрі. Якщо така реєстрація відсутня, необхідно замовити виготовлення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та вжити заходи з реєстрації земельної ділянки в Державному земельному кадастрі у встановленому законодавством порядку.

Громадяни України та юридичні особи, зацікавлені у викупі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності, подають заяву (клопотання) до відповідного органу виконавчої влади/чи органу місцевого самоврядування, визначеного ст. 122 ЗК України, який і приймає рішення про продаж земельної ділянки без проведення земельних торгів. Це рішення є підставою для укладання договору купівлі-продажу земельної ділянки, що підлягає нотаріальному посвідченню. Документ про оплату або про сплату першого платежу (у разі продажу земельної ділянки з розстроченням платежу) разом з договором купівлі-продажу є підставою для державної реєстрації права власності на таку земельну ділянку.

Окреме правове регулювання отримало питання правового режиму земель, що перебу-

вають у постійному користуванні, але які не можуть передаватися у приватну власність, та питання подальшої долі земельної ділянки у разі невідповідності постійного користувача, володільця земельної ділянки на праві постійного користування вимогам для набуття у власність земельної ділянки відповідно до закону. За таких обставин може здійснюватися поділ земельної ділянки з виділенням частини, на якій розміщені такі землі, в окрему земельну ділянку з вилученням її органом, що здійснює розпорядження такою земельною ділянкою з користування та подальшою її передачею в оренду. Умовами такої оренди є: строк – не більше 50 років, заборона на розірвання договору оренди, зміну його умов в односторонньому порядку орендодавцем. Водночас право постійного користування земельними ділянками державної та комунальної власності зберігається за суб'єктами відповідного права, які не здійснили викуп таких ділянок відповідно до вказаних норм.

Актуальним питанням, що виникає у зв'язку з реалізацією права постійного користування є питання, пов'язане з переходом права постійного користування до ФГ після його створення на підставі державного акта на постійне користування, що виданий фізичній особі, в тому числі питання спадкування цього права. Як результат судового розгляду цього питання було сформовано певну правову позицію, відповідно до якої постійні користувачі земельних ділянок для створення (ведення) ФГ отримали можливість зареєструвати в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно перехід права постійного користування земельними ділянками від фізичних осіб – засновників до ФГ як юридичної особи, бо після проведення державної реєстрації такого господарства постійним користувачем цієї ділянки є відповідне господарство, а не громадянин, якому вона надавалась (Постанова ВП ВС від 23 червня 2020 р. у справі № 179/1043/16-ц; ВП ВС від 23 червня 2020 р. № 922/989/18; КЦС ВС від 28 квітня 2021 р. у справі № 547/362/18). Тобто слідує висновок про автоматичний перехід права постійного користування земельною ділянкою до ФГ. Однак на практиці перешкоди для державної реєстрації відповідного права за господарством залишалися або в силу застарілих документів або у зв'язку з небажанням державних реєстраторів виникати у цю історію.

За змістом переліку прав та обов'язків особи, які входять до складу спадщини, визначений у статті 1219 ЦК України, право постійного користування земельною ділянкою, яке належало спадкодавцю, не є тим правом, яке не можна успадкувати. А тому таке право за загальним правилом входить до складу спадщини. Проте право постійного користування земельною

ділянкою, яку отримав для ведення селянського (фермерського) господарства його засновник, може бути об'єктом спадкування, якщо зазначена особа до її смерті не змогла створити (зареєструвати) селянське (фермерське) господарство. Тільки у такому разі право постійного користування зазначеною ділянкою входить до складу спадщини у разі смерті цієї особи та може бути успадкованим лише для мети, для якої це право отримав спадкодавець.

Але як слушно вказує П.Ф. Кулинич, виділяючи ряд проблем з реалізації права постійного користування землею у діяльності ФГ, вирішення питання про юридичну долю земельних ділянок, набутих у постійне користування громадянами засновниками та й іншими членами цих господарств, може бути здійснене шляхом внесення кардинальних змін до Закону «Про фермерське господарство» та деяких інших актів України. Зокрема, такими змінами доцільно ввести правило про те, що земельні ділянки для ведення ФГ зі створенням юридичної особи мають надаватися у власність чи користування виключно самим господарством, а не громадянам-засновникам. А у випадку створення громадянином сімейного ФГ без статусу юридичної особи земельні ділянки для фермерського господарювання доцільно надавати громадянам, які набули статус суб'єкта підприємницької діяльності [4, с. 9].

Проблема, пов'язана з державною реєстрацією права постійного користування земельною ділянкою ґрунтується на поширеній ситуації – відсутність даних про державну реєстрацію права державної чи комунальної власності на ці ділянки. На вирішення цієї ситуації спрямована ст.28 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», що передбачає можливість одночасної державної реєстрації права постійного користування земельними ділянками державної чи комунальної власності, та державної реєстрації права власності на такі земельні ділянки без подання відповідної заяви органами, які передають земельні ділянки у власність або у користування, оскільки, рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у користування і буде вважатися заявою про здійснення державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на відповідну земельну ділянку.

Важливе значення має і з'ясування питання щодо переходу права постійного користування при реорганізації, зміні організаційно-правової форми, правонаступництві юридичних осіб, оскільки слугує приводом до спорів щодо стягнення безпідставно збережених коштів у розмірі орендної плати з осіб, які мають право постійного користування.

Аргументами на користь існування правонаступництва щодо земельних ділянок, які переб-

ували у постійному користуванні, є те, що припинення права постійного користування може бути внаслідок добровільної відмови землекористувача (ст. 142 ЗК) або з підстав, визначених ст. 143 ЗК України, для примусового припинення права користування землею. Така позиція знайшла відображення і у судовій практиці, зокрема у Постанові КГС ВС від 20.02.2020 у справі № 909/108/19. І у справі № 925/361/19, ВС зробив висновок, що Рада не може припинити право постійного користування правонаступника в інший спосіб, ніж визначено статтями 141, 142 ЗК України, оскільки це порушуватиме приписи статті 19 Конституції України (Постанова КГС ВС від 15.01.2020).

Законодавчими змінами, внесеними ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності» від 27.07.2023 № 3272-IX закріплено концептуальні засади переходу права на земельну ділянку у разі перетворення державного підприємства в акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, на умовах оренди. Визначені умови такого переходу: строк, розмір орендної плати; підставою передачі в оренду такої ділянки є рішення органу виконавчої влади, що здійснює розпорядження земельною ділянкою державної власності, про надання земельної ділянки державної власності в оренду, що водночас є рішенням про припинення права постійного користування такою земельною ділянкою; встановлення можливості передачі в суборенду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (граничний строк суборенди передбачено у ч. 3 ст. 8 ЗУ «Про оренду землі») новоутвореним суб'єктам, у постійному користуванні якого перебували такі земельні ділянки, на конкурентних засадах (на земельних торгах у формі електронного аукціону) з визначенням розміру плати за результатами земельних торгів, що підлягає сплаті орендарю в порядку, визначеному договором суборенди земельної ділянки. Додатковою гарантією прав суборендарів таких земельних ділянок є закріплення положення щодо можливості укладення договору оренди такої земельної ділянки на строк, що залишився до закінчення строку договору суборенди у разі дострокового припинення договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, зі збереженням умов договору (розміру орендної плати, встановленої за договором суборенди, ін.).

Отримало обмеження і можливість набуття земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності,

переданої у постійне користування, а також у випадках передачі у постійне користування державному, комунальному підприємству, установі, організації земельної ділянки, вилученої із постійного користування іншого державного, комунального підприємства, установи, організації, лише потребами будівництва та обслуговування об'єктів нерухомого майна (будівлі, споруди), (ч. 1 ст. 24, ч. 4 ст. 92 ЗК). Виключна можливість використання земельної ділянки на умовах постійного користування встановлена у ч. 1 ст. 123 ЗК для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності, встановлена щодо земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, що перебувають у державній чи комунальній власності.

Реалізація прийнятих законодавчих положень, що регулюють право постійного користування земельними ділянками, забезпечить: 1) збільшення надходжень до бюджету, зважаючи на значно більший розмір орендної плати у порівнянні з встановленим розміром земельного податку, що сплачують постійні землекористувачі; 2) сприятиме прозорості земельних відносин через укладення договорів суборенди земельних ділянок, оскільки досить поширеним явищем є укладення державними підприємствами, у постійному користуванні яких є земельні ділянки сільськогосподарського призначення, фіктивних договорів про спільну діяльність, про спільний обробіток, інвестиційних договорів, та отримання за ними плати, поза офіційними порядками та державним та місцевими бюджетами [5]; 3) запобігання корупції, оскільки набуття права суборенди відбуватиметься на земельних торгах у формі електронного аукціону; 4) визначення юридичної долі права постійного користування осіб, які не включені до переліку суб'єктів, які можуть набувати право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності.

Попри істотні позитивні аспекти, слід зауважити, що певні нововведення потребують доопрацювання. Зважаючи на передбачену законодавством (ст. 148-1 ЗК України) можливість переходу права власності на земельну ділянку, що перебуває у постійному користуванні, від держави до територіальної громади або від територіальної громади до держави з переходом до набувача земельної ділянки прав та обов'язків власника земельної ділянки за праводносинами постійного користування нею, поза увагою залишилась можливість набуття права користування земельними ділянками комунальної власності, а також не враховано наявність комунальних підприємств, установ, організацій

та не передбачено моделі поведінки у разі зміни їх організаційно-правової форми.

У ч. 10 ст. 25 ЗКУ передбачено механізм створення резервного фонду земель, що визначається у розмірі до 15 % площі усіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному користуванні відповідних підприємств, установ та організацій. Однак дослідження внесених змін вказує, що за прагненням законодавця забезпечити інтереси правонаступників постійних землекористувачів та збільшити надходження до бюджету, буде унеможливлено формування резервного фонду земель, що перебуває у державній або комунальній власності, а також перерозподіл та використання за цільовим призначенням резервного фонду земель за потребами громад, крім того під загрозою опинилось право на одержання своєї земельної частки (паю), виділеної в натурі (на місцевості) працівників цих підприємств, працівників державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерів з їх числа.

Висновки. Враховуючи проведене дослідження, можна підсумувати, що зміни у правовому регулюванні інституту права постійного користування земельними ділянками очікувано забезпечать збільшення надходжень до бюджету, сприятимуть прозорості земельних відносин через укладення договорів суборенди земельних ділянок, що підлягають державній реєстрації, запобігатимуть корупції у земельній сфері, сприятимуть визначенню юридичної долі права

постійного користування осіб, які не визначені у переліку суб'єктів права постійного користування земельною ділянкою. Водночас, ті прогалини, що мають місце у законодавстві, потребують подальших наукових досліджень з формулюванням пропозицій з вдосконалення земельного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Подцерковний О. Право постійного користування: проблеми і переваги. *Адаптація земельного законодавства України до вимог Європейського Союзу. Гарантії прав на землю: мат-ли міжнар. наук.-практ. конференції*. Київ, 3 червня 2021. С. 34–37.
2. Кауфман А. Чи є шанс у права постійного користування залишитись у законодавстві? URL: <https://zib.com.ua/ua/147414.html>.
3. Чумак Ю. Право постійного користування земельною ділянкою в аспекті земельної реформи: практика Верховного Суду. *ЗВ*. 2021. № 7. С. 8–12.
4. Кулинич П.Ф. Право постійного користування землею у діяльності фермерських господарств: деякі спірні питання теорії і практики. *Землевпорядний вісник*. 2021. № 5. С. 7–11.
5. Земля та майно. *Асоціація міст України*. URL: <https://auc.org.ua/novyna/parlament-gotuye-zminy-do-realizaciyi-prava-postiynogo-korystuvannya>.