

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНУ ЧАСТКУ (ПАЙ) У ЗЕМЛЯХ ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

Юрков М. В.

У статті розглянуто практичні проблеми права на земельну частку (пай) на землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств і надані пропозиції для подальшого вдосконалення українського законодавства.

У Земельному кодексі України передбачене раніше невідоме законодавству України право громадян на земельну частку (пай) на землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Поява в результаті приватизації значної фрагментації єдиних земельних масивів і відсутність дієвого механізму, який регулює використання й обіг земельних часток (паїв) до теперішнього часу є однією з причин, які гальмують розвиток сільського господарства. Виділення земельних часток (паїв) у натурі неминує завдає шкоди раціональному використанню земель і продовольчій безпеці, так як у процесі виділення земельних часток (паїв) у натурі залежно від площ виділених часток відбувається фрагментація значних земельних масивів, що, у свою чергу, значно перешкоджає ефективності їх використання. При таких умовах природно, що на цих землях досить складно проектувати повноцінні сівозміни та проводити агротехнічні заходи.

Окрему увагу акцентовано на переліку суб'єктів, визначених у ст. 25 ЗК України. У частині визначення права на приватизацію працівників закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа ч. 1 ст. 25 ЗК України звужує коло осіб, які мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання, суперечить змісту ст. ст. 24 та 33 Конституції України. Зокрема, ст. 24 Конституції України, яка задекларувала рівний обсяг прав громадян, передбачено, що не може бути обмежень громадян за ознаками місця проживання. Закріплені Основним законом права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них однаковий зміст. Згідно зі ст. 33 Конституції України, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується вільний вибір місця проживання. Отже, у ст. 25 ЗК України в частині визначення кола осіб, що мають право на приватизацію земель державних

і комунальних сільськогосподарських підприємств, мають бути внесені зміни.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, приватизація, земельна частка, паювання земель, сільськогосподарські підприємства.

Yurkov M. V. Some legal problems of the right to land share in the lands of state and communal agricultural enterprises

The article considers the practical problems of the right to land share (share) on the lands of state and communal agricultural enterprises and provides proposals for further improvement of Ukrainian legislation.

Today, the existence of various forms of land ownership is a consequence of the redistribution of land, which took place in the process of land reform. The greatest reform reforms affected the ownership of agricultural land. Land privatization is associated with the emergence of land shares (shares), the main task of which was to introduce in Ukraine a variety of land ownership, creating conditions for the development of the most efficient forms of management, transfer of agricultural workers to the category of landowners, ensuring efficient land use. The distribution of agricultural land has been carried out in Ukraine for almost 30 years, but has not yet been completed.

The Land Code of Ukraine provides for the right of citizens to a land share (share) on the lands of state and communal agricultural enterprises, previously unknown to the legislation of Ukraine. The emergence of significant fragmentation of single plots of land as a result of privatization and the lack of an effective mechanism governing the use and circulation of land shares (units) is still one of the reasons hindering the development of agriculture. allocation of land shares (units) in kind inevitably harms the rational use of land and food security, as in the process of allocation of land shares (shares) in kind depending on the area of allocated shares is the fragmentation of large tracts of land, which in turn significantly impedes their effectiveness using. Under such conditions, it is natural that on these lands it is quite difficult to design full-fledged crop rotations and carry out agronomic measures.

Particular attention is paid to the list of subjects defined in Art. 25 of the Civil Code of Ukraine. In

terms of determining the right to privatize employees of educational, cultural and health care institutions, as well as retirees from among them, Part 1 of Art. 25 of the Civil Code of Ukraine narrows the range of persons entitled to privatization, taking into account the place of residence, contradicts the content of Art. 24 and 33 of the Constitution of Ukraine. In particular, Art. 24 of the Constitution of Ukraine, which declared the equal scope of citizens' rights, stipulates that there can be no restrictions on citizens on the grounds of residence. The rights and freedoms enshrined in the Basic Law apply equally to all citizens and have the same meaning for them. According to Art. 33 of the Constitution of Ukraine, everyone who is legally on the territory of Ukraine is guaranteed a free choice of residence. Thus, in Art. 25 of the Land Code of Ukraine in terms of determining the range of persons entitled to privatization of land of state and communal agricultural enterprises, changes must be made.

In the consolidation of land shares (units) specified in Art. 25 of the Civil Code of Ukraine were subject to other shortcomings. For example, the majority of landowners were not going to be landowners at first, and even those who wished to do so were unable to use the land effectively due to a lack of material and technical resources, as well as severe land fragmentation plots.

Key words: agricultural lands, privatization, land share, land distribution, agricultural enterprises.

Під час виступу 15 жовтня 2020 р. на форумі «Земля-народу» Голова Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру заявив, що 10,4 млн га земель сільськогосподарського призначення державної форми власності не існує. Згідно з даними Державного земельного кадастру, після передачі понад 2 млн га земель в Україні безпосередньо в Держгеокадастрі залишається 750 тис. га земель державної форми власності сільськогосподарського призначення. Ці землі знаходяться на правовому титулі - постійного користування. Ідеться про землі Національної академії аграрних наук України, Міністерства оборони, Державної пенітенціарної служби, Міністерства освіти, а також колишніх державних підприємств Міністерства АПК, які сьогодні передані до Фонду держмайна на приватизацію. Ці землі обробляють 1166 державних підприємств та установ по всій державі.

Сьогодні наявність різних форм власності на землі є наслідком перерозподілу земель, який відбувся в процесі здійснення земельної реформи. Найбільше реформаційні перетворення торкнулися власності на сільськогосподарські землі. З приватизацією земель пов'язане виник-

нення земельних часток (паїв), основним завданням яких було запровадження в Україні різноманіття форм власності на землю, створення умов для розвитку найбільш ефективних форм господарювання, переведення працівників сільського господарства в категорію земельних власників, забезпечення ефективного використання земель. Паювання земель сільськогосподарського призначення здійснюється в Україні протягом майже 30 років, проте до цього часу не є завершеним.

Ринок земельних ділянок власників земельних часток (паїв) в Україні знаходиться на стадії започаткування. Однак уже зараз під час формування він повинен здійснюватися на принципах сталого розвитку та сприяти ефективному використанню земель і формуванню екологічно раціонального землекористування. Для цього необхідна безпосередня й обов'язкова участь держави в регулюванні правил землекористування сільськогосподарських підприємств, причому не тільки на організаційно-правовому рівні, а і як активного власника землі, що стимулює ринкові процеси екологічної раціоналізації землекористування.

Відповідно до рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» від 22 серпня 2018 р., багаторічний мораторій на продаж земель товарного сільськогосподарського виробництва та земельних часток (паїв) в Україні визнано таким, що порушує права людини [1]. Зазначене рішення зумовлює необхідність розробки й упровадження в державі ефективних організаційно-правових механізмів ринку земель сільськогосподарського призначення, а також завершення приватизації та паювання земель. Усе це зумовлює актуальність дослідження специфіки права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств.

Теоретико-правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств не залишилися без уваги вчених-правознавців. Окремі питання порушуються в працях В.І. Андрейцева, О.В. Гафурової, В.М. Єрмоленка, І.І. Каракаша, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носіка, В.І. Семчика, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги й ін.

Мета дослідження полягає в аналізі теоретичних, нормативних і практичних проблем права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств для опрацювання пропозицій для подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

У Земельному кодексі (далі - ЗК) України передбачене раніше невідоме законодавству України право громадян на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Законодавство дає можливість зрозуміти сутність поняття «земельна частка (пай)», проте не наводить його юридичного визначення. Визначення поняття «земельна частка (пай)» можна знайти в земельно-правовій літературі. Так, на думку П.Ф. Кулинича, земельна частка (пай) являє собою умовну частку сільськогосподарських земель, розмір якої визначений як середній по господарству в умовних кадастрових гектарах [2]. Т.О. Коваленко характеризує земельну частку (пай) як оцінену в грошовому вираженні та визначену в умовних кадастрових гектарах частину переданих у колективну власність сільськогосподарських угідь недержавного сільськогосподарського підприємства, яка визначає рівновелику долю участі члена підприємства в земельному пайовому фонді господарства й може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі (на місцевості) в самостійну земельну ділянку [3, с. 761]. Земельна частка (пай) - це умовна, визначена в умовних кадастрових гектарах і не визначена межами частки в сільськогосподарських угіддях, розмір якої визначений як середній по господарству, переданих у колективну власність, виділення якої в окрему земельну ділянку має право вимагати член колективного сільськогосподарського підприємства при виході з нього [4, с. 122].

Варто погодитися з П.Ф. Кулиничем, який зазначає, що правовий режим земельної частки (паю), яка надається громадянам із земель, що передані в колективну власність колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства, з уведеною чинним нині ЗК України земельною часткою (паєм), яка надається громадянам із земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, при їх приватизації істотно відрізняється.

По-перше, право на земельну частку (пай), яку отримали члени недержавних сільськогосподарських підприємств, посвідчується виданим від імені держави правовстановлюючим документом - сертифікатом на право на земельну частку (пай), тоді як видача таких сертифікатів громадянам, які отримують земельні частки (паї) із земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій у зв'язку з їх

приватизацією, законодавством не передбачена. По-друге, право на земельну частку (пай), яку отримали члени колективних сільськогосподарських підприємств до введення в дію мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, можна було відчужувати на підставі цивільно-правових угод, які не заборонені законом. А право на земельну частку (пай), яку отримують працівники державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, не є об'єктом ринкового обігу в принципі. Це право набувається ними на досить короткий термін (2-4 місяці), а саме на період із моменту прийняття рішення про виділення земельних часток (паїв) до завершення землевпорядних робіт, необхідних для виділення земельних часток (паїв) в натурі у вигляді земельних ділянок. Саме тому отримання та реалізація права на земельну частку (пай) регулюються різними нормами ЗК України. Правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни отримують у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, визначено ст. 25, тобто статтею, яка міститься в основній частині ЗК України. А правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни України отримують у результаті паювання земель, що були передані в колективну власність колективних і деяких інших недержавних сільськогосподарських підприємств, визначається тими нормами Кодексу, які містяться в перехідних положеннях ЗК України (пп. 8, 9, 15-17) [2].

Право на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, згідно зі ст. 25 ЗК України, надається працівникам цих підприємств, установ та організацій, працівникам державних і комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа. Тобто кожний працівник, у тому числі пенсіонер, державного або комунального сільськогосподарського підприємства, установи чи організації має право на отримання земельної ділянки в розмірі земельної частки (паю). Розмір земельної частки (паю) визначається в умовних кадастрових гектарах і являє собою умовну, розрахункову площу землі. Розмір земельної частки (паю) працівників одного підприємства, установи й організації є однаковим. Він визначається шляхом поділу обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь

на кількість осіб, які мають право на приватизацію відповідно до ч. 1 ст. 25 ЗК України.

При цьому варто мати на увазі, що розміри земельних ділянок, що виділяються для працівників культури, освіти й охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, не можуть перевищувати 2 гектарів (норма безоплатної передачі земельних ділянок громадянам для ведення особистого селянського господарства відповідно до ст. 121 ЗК України, ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство»).

У цьому випадку громадянин - працівник чи пенсіонер сільськогосподарського підприємства державної чи комунальної форми власності реалізує своє суб'єктивне право на безоплатну приватизацію й отримує земельну ділянку сільськогосподарського призначення в приватну власність. Визначальними тут є трудові або членські відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством. У результаті найкращі орні землі сільськогосподарських підприємств з державної й комунальної власності переходять у приватну власність.

Необхідно відмітити, що приватизації підлягають не всі землі державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, установи чи організації. Зокрема, приватизації не підлягають землі лісогосподарського призначення та водного фонду. Крім того, ч. 9 ст. 25 ЗК України визначено, що частина сільськогосподарських угідь таких підприємств, установ та організацій підлягає виділенню в так званий резервний фонд. Землі, виділені в резервний фонд, залишаються в державній чи комунальній власності. Такий резервний фонд створюється в розмірі до 15% площі всіх сільськогосподарських угідь, які були в постійному користуванні відповідних підприємств, установ та організацій. Конкретний розмір резервного фонду земель установлюється відповідними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Місце розташування земель, що включаються до резервного фонду, має погоджуватися з працівниками цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерами з їх числа. Водночас законом, на жаль, не визначено спосіб здійснення такого погодження.

Під час поділу масивів земель сільськогосподарського призначення на ділянки власників земельних часток (паїв) не було передбачено можливості їх подальшого об'єднання в різні господарські утворення з метою спільного здійснення польових робіт, а також проведення в них комплексу меліоративних, природоохоронних

і протиерозійних заходів. Окрім того, при відведенні земельних часток (паїв) землі не були оцінені за своїми агроекологічними властивостями, за придатністю до обробітку різних сільськогосподарських культур. Їх просто виділяли, виходячи з розрахунку норми виділення земельної частки (паю). Дуже швидка приватизація земель фактично не була підготовлена належним чином.

Доцільно погодитися з думкою П.Ф. Кулинич, який указує на те, що суттєвим негативним наслідком паювання земель є катастрофічне подрібнення сільськогосподарського земельного фонду. Використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення площею в середньому 4 га призводить до виникнення великої кількості організаційно-правових і технологічних проблем, які не сприяють ефективному сільськогосподарському землекористуванню. Тому в Україні об'єктивно назріла необхідність змінювати акценти земельної реформи та від вектора на подрібнення земель перейти до іншого - їх консолідації [5, с. 238].

Необхідно зазначити, що виділення земельних часток (паїв) у натурі неминуче завдає шкоди раціональному використанню земель і продовольчій безпеці, так як у процесі виділення земельних часток (паїв) у натурі залежно від площ виділених часток відбувається фрагментація значних земельних масивів, що, у свою чергу, значно перешкоджає ефективності їх використання. При таких умовах природно, що на цих землях досить складно проектувати повноцінні сівозміни та проводити агротехнічні заходи.

Поява в результаті приватизації значної фрагментації єдиних земельних масивів і відсутність дієвого механізму, який регулює використання й обіг земельних часток (паїв), до теперішнього часу є однією з причин, які гальмують розвиток сільського господарства.

Крім вищевикладеного, у закріпленні земельних часток (паїв) за зазначеними в ст. 25 ЗК України суб'єктами були й інші недоліки. Наприклад, особи, які отримали земельні частки (паї), у більшості своїй спочатку не збиралися бути власниками землі, і навіть ті, у кого було таке бажання, не мали змогу ефективно використовувати землю через брак матеріальних і технічних засобів, а також сильну фрагментацію земельних ділянок.

Аналіз переліку суб'єктів, визначених у ст. 25 ЗК України, потребує окремої уваги, оскільки він залишає відкритими низку питань, які повинні бути вирішеними або уточненими. Так, наприклад, згідно з ч. 8 ст. 25 ЗК України, вартість і розміри

в умовних кадастрових гектарах земельних часток (паїв) працівників відповідних підприємств, установ та організацій і пенсіонерів з їх числа є рівними. Водночас цією ж частиною ст. 25 ЗК України встановлено, що розміри земельних ділянок, які виділяються для працівників державних і комунальних закладів, підприємств та організацій культури, освіти й охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, які проживають у сільській місцевості або селищах міського типу, не можуть перевищувати норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, установлених законом для ведення особистого селянського господарства.

Отже, наведені положення фактично не узгоджуються між собою. Кожна з названих у ст. 25 ЗК України трьох категорій громадян України, які мають право на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, має відповідати встановленим вимогам. Так, зазначене право мають лише працівники названих підприємств, установ та організацій, які на момент приватизації працюють на умовах трудового найму на підставі трудових договорів і не перебувають із цими підприємствами, установами й організаціями в членських правовідносинах. При цьому до названої категорії громадян входять як постійні, так і тимчасові, а також сезонні працівники, тобто незалежно від строку трудового договору. Саме перебування громадянина України в трудових відносинах із підприємством є підставою для реалізації ним права на приватизацію земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства. Виконання громадянином робіт підрядним способом на підставі договору підряду, тобто цивільно-правового договору, не дає йому права на приватизацію земель.

Склад другої категорії осіб, які мають право на приватизацію, тобто працівників державних і комунальних закладів, підприємств та організацій культури, освіти й охорони здоров'я закон, обмежено критерієм проживання в сільській місцевості або селищах міського типу. При цьому не уточнюється, про яке проживання йдеться – постійне чи тимчасове.

Наведений підхід законодавця щодо визначення кола осіб другої категорії, які мають право на приватизацію земель державних і комунальних підприємств, установ та організацій, справедливо піддається критиці в юридичній літературі [6].

Порівняльний аналіз змісту положень ст. 25 ЗК України та спеціальних нормативних актів (законів), які визначають основи функціонування

закладів освіти, культури й охорони здоров'я, свідчить, що відповідні законодавчі приписи щодо можливості приватизації земельних ділянок працівниками цих закладів мають певні розбіжності. Так, Закон України «Про освіту» (ч. 3 ст. 57), закріплюючи державні гарантії педагогічним і науково-педагогічним працівникам, передбачає право на приватизацію земельних ділянок педагогічних працівників, які працюють у сільській місцевості й селищах міського типу. При цьому названий Закон установлює умову щодо пенсіонерів, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, незалежно від форми власності закладу освіти.

Право на приватизацію земельних ділянок працівників закладів культури, педагогічних працівників закладів освіти сфери культури передбачене Законом України «Про культуру» (ст. 29). При цьому таке право стосується лише працівників державних і комунальних закладів, підприємств та організацій культури, які працюють і проживають у сільській місцевості й селищах міського типу, а також пенсіонерів з їх числа. Отже, положення спеціальних законів звужують коло осіб, що мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання.

Аналогічну ситуацію створив законодавець, закріплюючи право на приватизацію земельних ділянок медичними й фармацевтичними працівниками. Так, Основи законодавства про охорону здоров'я (ч. 1 ст. 77) установили, що право на приватизацію земельних ділянок мають названі працівники незалежно від форми власності закладу, у якому вони працюють, і місця свого проживання.

Викладене свідчить, що в частині визначення права на приватизацію працівників закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа ч. 1 ст. 25 ЗК України звужує коло осіб, які мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання, суперечить змісту ст. ст. 24 та 33 Конституції України. Зокрема, ст. 24 Конституції України, яка задекларувала рівний обсяг прав громадян, передбачено, що не може бути обмежень громадян за ознаками місця проживання. Закріплені Основним законом права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них однаковий зміст. Згідно зі ст. 33 Конституції України, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується вільний вибір місця проживання. Отже, у ст. 25 ЗК України в частині визначення кола осіб, що мають право на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, мають бути внесені зміни.

Література

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» від 22 травня 2018 року, заяви № 846/16 та № 1075/16. *Офіційний вісник України*. 2018. № 73. Ст. 2465.
2. Кулинич П.Ф. Право на земельну частку (пай) та його реалізація. *Юридичний журнал*. 2003. № 2. С. 44-51.
3. Коваленко Т.О. Право на земельну частку (пай). Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Київ, 2019. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М.В. Шульга (голова), В.В. Носік, П.Ф. Кулинич (заст. голови), та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. С. 761-771.
4. Заплітна І.А. Правова природа та характеристика земельної частки (паю). *Науковий вісник Наці-*

онального університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2016. Вип. 243. С. 117-124.

5. Кулинич П.Ф. Земельно-правова політика України в ХХІ столітті: проблеми та шляхи вдосконалення. *Правова політика Української держави : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 70-річчю Прикарпатського національного ун-ту ім. Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ, 19-20 лютого 2010 р.)*. Івано-Франківськ, 2010. Том 1. С. 235-238.

6. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. 5-те вид., змін. і доп. Київ : Алерта, 2013. 544 с.

Юрков М. В.,
*аспірант кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*