

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 338.242.4.025.88:351.711:346.7

Л. Ю. Снісаренко,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України*

Т. В. Прилуцька,

*магістр державного управління, завідувач сектору оцінки державного майна
Регіонального відділення Фонду державного майна України по Рівненській області*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ РАЗОМ ІЗ ЗЕМЕЛЬНИМИ ДІЛЯНКАМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

L. Y. Snisarenko,

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of State and Law,
National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine*

T. V. Prilutska,

*Master of Public Administration, Head of the State Property Assessment Section, Rivne Regional Office of the
State Property Fund of Ukraine*

LEGAL SUPPORT OF PRIVATIZATION OF OBJECTS WITH LAND PLOTS: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті досліджуються проблеми правового забезпечення продажу об'єктів приватизації разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані. З цією метою висвітлюється зміст нормативно-правових актів, які відображають сучасні тенденції в сфері удосконалення процедурних питань приватизації об'єктів разом із земельними ділянками, аналізуються суперечності між земельним та приватизаційним законодавством, недоліки правового регулювання процедурних питань та корупційні ризики, спричинені неналежним правовим забезпеченням порядку продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації. Сучасні стратегічні завдання приватизації вимагають усунення пробілів у цій сфері з метою підвищення її ефективності і прозорості приватизаційних процедур. У статті проведено дослідження суперечностей у застосуванні законодавства при приватизації об'єктів, розташованих на землях сільськогосподарського призначення, висвітлені основні проблемні питання процедури проведення продажу таких об'єктів приватизації разом із земельними ділянками, надаються пропозиції щодо удосконалення правового забезпечення приватизації об'єктів державної власності, розташованих на земельних ділянках сільськогосподарського призначення.

The article considers and analyses legislation that regulates privatization of objects with land plots. The task of the article is to highlight the context of adopted laws and regulations reflecting contemporary tendencies in privatization, especially in procedure of privatization of objects

with land plots, to analyse lacks and contradictions of laws and regulations and corruption risks connected with legislation problems. The strategic tasks of privatization need proper legislation to reach its effectiveness and transparency in privatization procedure. The article research the contradictions in legislation on privatization of objects with agricultural lands, highlights main problems of its development and proposes the ways of legislation development.

Ключові слова: приватизація, державна власність, приватизація землі, приватизація земель сільськогосподарського призначення

Keywords: Privatization, state property, privatization of land, privatization of agricultural lands.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проведення нагальних економічних реформ в Україні неможливе без удосконалення управління державною власністю. Важливими напрямками реформ відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та відповідної Програми Уряду [10, 9] є прозора приватизація державної власності та реформа сільського господарства. Втім, масштабна земельна реформа поки не може бути проведена внаслідок відсутності в українському парламенті єдності щодо ринку землі і триваючого мораторію на приватизацію сільськогосподарських земель. Проте в процесі приватизації об'єктів державної власності, які знаходяться на землях сільськогосподарського призначення виникає ряд суперечностей у правовому регулюванні, які вимагають правильного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування державного сектору економіки та приватизації державної власності були предметом численних наукових досліджень у попередні роки, зокрема, цим питанням присвячені роботи таких авторів, як А. Гальчинський, В. Геєць, О. Пасхавер, В. Семенюк, М. Чечетов, М. Шкільняк. Сучасним проблемам необхідності проведення земельної реформи присвячені дослідження П. Кулініча, В.Семчика С. Кубаха, О. Нів'євського, Д. Нізалова та інших дослідників.

Втім, суперечності та пробіли земельного законодавства та нормативно-правових актів у сфері приватизації об'єктів державної власності разом із земельними ділянками поки залишаються по за увагою науковців.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз нормативно-правового забезпечення приватизації об'єктів державної власності разом із земельними ділянками, виявлення проблемних питань правового регулювання в досліджуваних нормах та надання пропозицій щодо усунення протиріч у правовому регулюванні у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Повноваження державних органів приватизації по здійсненню продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, з'явилися у Земельному кодексі України [1] у грудні 2005 року з метою поєднання в процесі приватизації повноважень щодо продажу, як об'єктів приватизації, так і земельних ділянок, на яких ці об'єкти розташовані, в одному державному органі. Відповідні повноваження органів приватизації передбачені також Законами України «Про Фонд державного майна України» (надалі – ФДМУ) та «Про приватизацію державного майна». Згідно зі ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» [7] до об'єктів державної власності, що підлягають приватизації, належать підприємства як єдині майнові комплекси, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані; об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані; окреме індивідуально визначене майно, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких це майно розташовано; акції (частки, паї), що належать державі у статутному капіталі господарських товариств, інших господарських організацій та підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності; об'єкти соціально-культурного призначення, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані, крім тих, що не підлягають приватизації.

Правові засади продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації встановлені ст.ст.17-1, 116, 128 та ін. нормами Земельного кодексу України (надалі – ЗК України). Цими нормами передбачено, що продаж земельних ділянок під об'єктами, що підлягають приватизації, здійснюють державні органи приватизації. Так, абз. 2 ч. 1 ст. 128 ЗК України передбачає, що продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, здійснюється державними органами приватизації у порядку, що затверджує Кабінет Міністрів України. На виконання цієї норми постановою Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) № 689 від 08.07.2009 р. було затверджено Порядок продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності [3], яким врегульовано процедурні питання продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації. Так, оскільки продаж здійснюється на аукціоні, такий аукціон має проводитися в порядку, визначеному КМУ, до відносин із його проведення положення Земельного кодексу України про земельні торги не застосовуються. Проте на сьогоднішній день зазначена постанова № 689 втратила чинність на підставі постанови КМУ від 18 січня 2017 р. № 19 [2], проте нового порядку продажу земельних ділянок на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, на рівні КМУ не затверджено. Тому можна говорити про те, що фактично немає правової підстави для проведення відповідних процедур із продажу

земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації. Слід зазначити, що відповідні процедурні питання частково врегульовані на рівні ФДМУ.

Наказом ФДМУ від 02 квітня 2012 року № 439 [5] встановлено порядок продажу об'єктів малої приватизації шляхом викупу, на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни), за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону, даним порядком регламентовано продаж об'єктів малої приватизації разом із земельними ділянками.

Втім, встановлення порядку продажу земельних ділянок на рівні наказу ФДМУ суперечить змісту ст. 128 ЗК України. Слід також зазначити, що із прийняттям щодо продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації, змін у нормативно-правових актах вищої юридичної сили ФДМУ не скасовував нормативно-правові акти, які приймалися пізніше та не приводив у відповідність вже видані нормативно-правові акти, а натомість видавав нові та нові. Зокрема, ФДМУ і на сьогодні не вживає заходів по приведенню у відповідність процесу приватизації разом із земельними ділянками, це стосується об'єктів приватизації, які розташовані на землях сільськогосподарського призначення, продаж пакетів акцій в т. ч. разом із земельними ділянками.

ФДМУ включає в перелік об'єктів, що підлягають приватизації будівлі, які не ввійшли до статутних капіталів господарських товариств і які розташовані на землях сільськогосподарського призначення, без земельної ділянки. Причиною такого стану є неврегульованість правових засад, на яких мають передаватися покупцеві об'єктів малої приватизації, які відносяться до групи А і Ж, земельні ділянки, на яких відповідні об'єкти розташовані у випадках, якщо йдеться про землі сільськогосподарського призначення. Це пов'язане з триваючим мораторієм на продаж земель сільськогосподарського призначення, який Верховна Рада України в черговий раз продовжила до 1 січня 2018 року мораторій на продаж земель внесанням змін до п. 15 Перехідних положень ЗК України, який передбачає, що до набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, не допускається купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Тому виникає питання про те, на яких засадах передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення, на яких розташовані об'єкти приватизації, якщо продаж цих ділянок заборонений.

Слід зазначити, що законодавством врегульоване питання щодо визначення правового режиму земель при приватизації об'єктів незавершеного будівництва, які розташовані на землях сільськогосподарського призначення. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14.09.2000 № 1953-III [6], продаж об'єктів незавершеного будівництва здійснюється на відкритих аукціонах разом із земельними ділянками, на яких розташовані такі об'єкти. Земельні ділянки, що не підлягають продажу відповідно до Земельного кодексу України, надаються в довгострокову оренду з переважним правом орендаря на придбання їх у власність у разі зняття заборони на приватизацію зазначених земельних ділянок. Об'єкт незавершеного будівництва, який пропонувався до продажу разом із земельною ділянкою державної власності та не був проданий у зв'язку з неподанням заяв про участь у придбанні такого об'єкта, може бути за рішенням державного органу приватизації запропонованим до продажу без земельної ділянки.

Проте для об'єктів приватизації груп А і Ж такого регулювання немає, тому на практиці органи приватизації змінюють цільове призначення земель, на що витрачають значні кошти з державного бюджету України. Слід зазначити, що реалізація повноважень державних органів у сфері управління державною власністю створює численні корупційні ризики взагалі. А даний пробіл правового регулювання надає органам приватизації дискреційні повноваження по вирішенню питання, а отже створює додаткові корупційні ризики при реалізації відповідних повноважень органами приватизації.

Отже, на наш погляд, потрібно врегулювати питання щодо правових засад передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на яких знаходяться об'єкти приватизації груп А і Ж за аналогією з регулюванням щодо об'єктів незавершеного будівництва. Тобто при приватизації всіх об'єктів, які розташовані на землях сільськогосподарського призначення, відповідні земельні ділянки слід передавати довгострокову оренду з переважним правом орендаря на придбання їх у власність у разі зняття заборони на приватизацію зазначених земельних ділянок.

Слід зауважити, що на сьогоднішній день чинне законодавство не надає органам приватизації повноважень по передачі в оренду земельних ділянок, окрім тих, на яких розташовані об'єкти незавершеного будівництва. В усіх інших випадках відповідно до ст. 122, 124 ЗК України повноваження по передачі земельних ділянок в користування належить органам виконавчої влади та органам місцевим радам. При цьому, передача земельних ділянок в оренду відповідно до ст. 134 ЗК України має відбуватися на конкурентних засадах. Тому виникає поряд з правовою колізією і корупційна складова, оскільки покупець об'єкту приватизації визначений органом приватизації, то відповідні органи виконавчої влади або місцеві ради не можуть додержати вимог ст. 134 ЗК України. Тому слід для усунення суперечностей та корупційних ризиків в чинному законодавстві, яке регулює приватизацію об'єктів, які розташовані на землях сільськогосподарського призначення, слід, окрім уніфікації норм щодо передачі у довгострокову оренду відповідних земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації всіх груп, віднести до повноважень органів приватизації також і передачу в оренду земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти приватизації.

У зв'язку з реалізацією органами приватизації повноважень щодо продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації, виникає ряд проблем у зв'язку з недоліками правового регулювання порядку оформлення прав на земельні ділянки, зокрема проблема оцінки даного об'єкту, якщо ні право користування, ні право власності на земельну ділянку на момент приватизації не оформлені. Оскільки згідно з ч. 6 ст. 120 ЗК України і ст. 377 Цивільного Кодексу України істотною умовою договору купівлі – продажу будівлі є кадастровий номер земельної ділянки, без якого договір буде вважатися не укладеним, виникає питання: як відчужувати об'єкт приватизації.

Суб'єкт господарювання державне підприємство мав би оформити право постійного користування земельною

ділянкою відповідно до Закону України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [3], для чого ним повинна бути оформлена земельпорядна документація, яка оплачується підприємством. Звичайно, якщо є балансоутримувач таких об'єктів і цей суб'єкт (державне підприємство або інших суб'єкт державної форми власності) є платоспроможним, то органи приватизації можуть зобов'язати його оформити земельпорядну документацію. Проте у випадках, якщо балансоутримувача немає, або він неплатоспроможний, витрати по відповідній оплаті лягають на органи ФДМУ. Але оскільки у органів приватизації недостатньо коштів на виготовлення земельпорядної документації, неможливо продати відповідні об'єкти.

ФДМУ, намагаючись вирішити цю проблему, видав доручення, щодо вжиття заходів щодо реєстрації об'єктів та оформлення земельних ділянок від 29.11.2012 № 50/2, відповідно до якого ФДМУ і територіальні органи ФДМУ мали зобов'язати державні підприємства оформити землекористування. Втім, на практиці реалізувати дані повноваження органам приватизації досить складно, оскільки у законодавстві відсутня відповідальність державних підприємств за невиконання відповідних дій. Окрім того, у переважній більшості об'єктів державної власності, що не ввійшли до статутних капіталів, які залишилися у відповідному реєстрі, відсутні балансоутримувачі та зберігачі об'єктів. Отже, на сьогодні дана проблема не врегульована у законодавстві та вирішується на розсуд органу приватизації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що правове регулювання процедурних питань продажу об'єктів приватизації разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані, вимагає істотного удосконалення. Для цього слід:

1. Врегулювати порядок продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності на рівні КМУ або внести зміни в ЗК України.

2. При продажу об'єктів, які знаходяться на землях сільськогосподарського призначення передбачити необхідність передавати земельну ділянку у довгострокову оренду - до вирішення на законодавчому рівні питання про можливість продажу відповідних земель. При цьому повноваження по укладенню таких договорів мають бути передані органам приватизації.

3. При приватизації об'єктів, які знаходяться на землях державної власності, балансоутримувачі яких відсутні або неплатоспроможні, передбачити виготовлення земельпорядної документації безкоштовно Державним підприємством «Інститут землеустрою».

Перспективним напрямом подальших досліджень у сфері приватизації об'єктів разом із земельними ділянками є запровадження прозорих і конкурентних приватизаційних процедур та зниження корупційних ризиків при проведенні приватизації відповідних об'єктів.

Література.

1. Земельний кодекс України від від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1042#n1042>

2. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 19 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/19-2017-%D0%BF>

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI [Електронний ресурс] . - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>

4. Про затвердження Порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності: постанова Кабінету Міністрів України № 689 від 08.07.2009 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/689-2009-%D0%BF/paran47#n47>

5. Про затвердження Порядку продажу об'єктів малої приватизації шляхом викупу, на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни), за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону: Наказ ФДМУ від 02.04.2012 № 439 [Електронний ресурс] . - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0753-12>

6. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва: Закон України від 14.09.2000 № 1953-III [Електронний ресурс] . - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1953-14>

7. Про приватизацію державного майна: Закон України 04.03.1992 № 2163-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/paran65#n65>

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Land Code of Ukraine, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1042#n1042> (Accessed 18 March, 2017).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Invalidation of Several Resolutions of Cabinet of Ministers of Ukraine, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/19-2017-%D0%BF> (Accessed 18 March, 2017).

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law "On Changes in Several Legal Acts of Ukraine on Separation of State and Communal Lands, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5245-17> (Accessed 20 March, 2017).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Approval of the Order of Sales of Privatization Objects with Land Plots", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/689-2009-%D0%BF/paran47#n47>

(Accessed 18 March, 2017).

5. State Property Fund, "The Order of Sales of Small Privatization Objects through Auction, Competition on the Principle of Auction", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0753-12> (Accessed 18 March, 2017).

6. VerkhovnaRada of Ukraine (2000), The Law "On Features of Uncomplete Construction Objects Privatization", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1953-14> (Accessed 15 March, 2017).

7. VerkhovnaRada of Ukraine (1992), The Law "On Privatization of State Property", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/para65#n65> (Accessed 19 March, 2017).

Стаття надійшла до редакції 20.03.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу