
РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.56>

ДО ПИТАННЯ ПРО БЕЗОПЛАТНУ ПРИВАТИЗАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ

Данілік Д.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент, асистент
кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-9946-9292*

Мельник Н.О.,

*кандидат юридичних наук, асистент
кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Данілік Д.М., Мельник Н.О. До питання про безоплатну приватизацію земель.

У порівняльно-правовому аспекті висвітлюється запровадження такої правової категорії, яка отримала назву «приватизація земель», сутність якої полягає у переході земельної ділянки державної або комунальної власності до приватної власності, суб'єктами якої виступають фізичні особи та юридичні особи приватного права. Акцентовується увага на безоплатній приватизації земельних ділянок громадянами України та наводяться її особливості. Аналізується суб'єктний склад процедури безоплатної приватизації сільськогосподарських та інших земель.

Зроблено висновок, що поступово безоплатна приватизація втрачає свою соціальну функцію і відповідні правові норми потребують кардинального перегляду. Закріплене законодавчим шляхом (ст.ст. 118, 121 Земельного Кодексу України) право громадян України на безоплатну приватизацію земель, не забезпечене реально, оскільки площі нерозподіленого земельного фонду недостатньо для отримання кожним громадянином України земельної ділянки. Отже створилася ситуація, коли громадяни мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок, проте більшість із них не можуть його реалізувати. Практика свідчить, що безоплатна за законом приватизація земельних ділянок фактично перетворилася у приватизацію платну, коли заінтересовані громадяни України вносять плату за передачу їм земельних ділянок у різних формах.

Обґрунтовується необхідність часткової відмови від безоплатної приватизації, оскільки вона не гарантована та не забезпечена матеріально земельним фондом нашої держави. Поряд із запровадженням приватизації на оплатній основі, тобто її монетизацією обґрунтовано висновок про доцільність збереження безоплатної приватизації для осіб, визначених статтею 25 Земельного кодексу України. Безоплатна приватизація має бути прозорою і справедливою, а її процедури чіткими і зрозумілими.

Ключові слова: безоплатна приватизація земель; державні і комунальні сільськогосподарські підприємства; процедура, об'єкти і суб'єкти приватизації земель; гарантії земельних прав; перспективи безоплатної приватизації; право на земельну частку (пай).

Danilik D.M., Melnyk N.O. To the issue of free privatization of land.

In the comparative legal aspect, the introduction of such a legal category, which was called "land privatization", is highlighted, the essence of which is the transition of a land plot of state or communal ownership to private ownership, the subjects of which are natural persons and legal entities under private law. Attention is focused on the free privatization of land plots by citizens of Ukraine and its features are given. The subject composition of the procedure of free privatization of agricultural and other lands is analyzed.

It was concluded that gradually free privatization is losing its social function and the corresponding

legal norms need a radical revision. The right of Ukrainian citizens to free privatization of land, established by law (Articles 118, 121 of the Land Code of Ukraine), is not realistically ensured, since the area of the undistributed land fund is not enough for each citizen of Ukraine to receive a plot of land. Therefore, a situation has arisen when citizens have the right to free privatization of land plots, but most of them cannot implement it. Practice shows that the privatization of land plots, free of charge by law, has actually turned into paid privatization, when interested citizens of Ukraine pay a fee for the transfer of land plots to them in various forms.

The necessity of a partial refusal of free privatization is substantiated, since it is not guaranteed and not financially supported by the land fund of our state. Along with the introduction of privatization on a paid basis, that is, its monetization, the conclusion about the expediency of maintaining free privatization for persons defined by Article 25 of the Land Code of Ukraine is substantiated. Free privatization must be transparent and fair, and its procedures must be clear and understandable.

Key words: free land privatization; state and communal agricultural enterprises; the procedure, objects and subjects of land privatization; guarantees of land rights; prospects of free privatization; the right to a land share (share).

Постановка проблеми. Запровадження безоплатної приватизації земель в Україні як важливий чинник формування засад ринкової економіки держави було спрямоване на започаткування та розширення сфери застосування інституту приватної власності на землю. Вона мала стати специфічним способом радикального прискорення встановлення ринкових земельних відносин. Приватизаційні процеси відбуваються і сьогодні, їх регламентація здійснюється на законодавчому рівні. Значна частина державних і комунальних земель України передана безкоштовно громадянам України. Проте питання щодо перспектив існування безоплатної приватизації залишається відкритим. Підходи до безоплатної приватизації потребують кардинальних змін.

Стан опрацювання проблематики. Правова регламентація відносин у сфері безоплатної приватизації земель у вітчизняній земельно-правовій літературі досліджувалася представниками земельно-правової доктрини, серед яких слід назвати А.М. Мірошніченка, П.Ф. Кулинич, В. В. Носіка, Т.О. Коваленко, А.І. Ріпенка, О.М. Пашенка, М.В. Шульгу, І.О. Костяшкіна, О.І. Заяц, А. Мартин та ін.

Мета статті полягає в аналізі ситуацій, які виникають у процесі правозастосовної практики, пов'язаної з реалізацією та охороною права на безоплатну приватизацію земель, та розробкою

пропозицій щодо удосконалення відповідних правових норм.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа, започаткована в Україні 13 березня 1992 року, переслідувала мету масштабного перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Реформування земельних відносин стосувалося передусім інституту права власності на землю і в тому числі права приватної власності громадян та юридичних осіб України. Так, статтею 59 Земельного кодексу УРСР (1990 р.) було встановлено, що громадянам УРСР, які виявили бажання вести селянське (фермерське) господарство, яке ґрунтувалося переважно на особистій праці та праці членів їхніх сімей, надавалися за їхнім бажанням у довічне успадковане володіння земельні ділянки сільськогосподарського призначення. В подальшому трансформація земель державної власності у власність приватну шляхом передачі земельних ділянок від держави до фізичних та юридичних осіб отримала назву – приватизація. Із законодавчим закріпленням комунальної власності на землю як самостійної форми поряд з державною та приватною приватизаційні процеси повною мірою торкнулися і комунальних земель.

Приватизацією земель прийнято вважати сукупність здійснюваних суб'єктами приватизації організаційно-правових заходів, які спрямовані і забезпечують зміну власнісного статусу земель, тобто йдеться про перехід земель з публічної власності, суб'єктами якої виступають держава або територіальні громади, у приватну власність фізичних осіб та юридичних осіб приватного права. Отже сутність приватизації земель складає трансформація публічної (державної або комунальної) власності у приватну, шляхом переходу конкретної земельної ділянки з однієї форми власності до іншої.

Вітчизняним земельним законодавством встановлено, що приватизація земель може здійснюватися безоплатно і за плату. У зв'язку з цим прийнято розрізняти дві самостійні правові форми приватизації земель: безоплатну і платну. Введення безоплатної приватизації, на задумку законодавця мало прискорити передачу земель із публічної власності у приватну.

Особливість безоплатної приватизації земель полягає в тому, що нею можуть скористатися лише громадяни України. Проте назване право не є необмеженим. Громадяни України можуть реалізувати право на безоплатну приватизацію земельних ділянок лише в певних розмірах, які

залежать від виду цільового призначення відповідних земельних ділянок.

Друга особливість безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України пов'язана з тим, що її можливістю можна скористатися лише один раз з урахуванням конкретного цільового призначення земельної ділянки та в її зазначених розмірах (ст. 116 ЗК України).

Із запровадженням в Україні безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, як підкреслюється в літературі, фактично безоплатно отримали земельні ділянки більше 15 млн громадян України. Це земельні ділянки різного цільового призначення: для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, присадибні земельні ділянки, ділянки для ведення садівництва, дачного та гаражного будівництва, ділянки, які отримані громадянами в результаті приватизації земель різних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. В середньому по Україні із цих 15 млн осіб один громадянин України отримав 0,36 га землі безкоштовно. При цьому розподіл земель в розрізі регіонів виявився дуже нерівномірний. Так, право на безоплатну приватизацію реалізував майже кожен другий житель Київської, Сумської та Вінницької області. Натомість у Харківській, Луганській, Запорізькій області лише кожен четвертий мешканець зміг реалізувати своє право на отримання земельної ділянки безкоштовно [1 с. 12].

Розрахунки, зроблені станом, наприклад, на 01.07.2012 року з урахуванням кількості громадян, які реалізували право на безоплатну приватизацію земельної ділянки та чисельності населення на 01.06.2012 року в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, свідчать про відсутність соціальної справедливості при існуючих підходах до перерозподілу земель [2].

Водночас слід констатувати, що сьогодні умовно вільних земель державної та комунальної власності фактично немає і гарантоване законом право на безоплатну приватизацію земельних ділянок фактично перетворюється в фікцію. Територія держави, тобто площа земель України, не розширюється, а залишається сталою і з урахуванням щорічної народжуваності нових громадян України кількість претендентів на безоплатні земельні ділянки поступово зростає. Натомість, якщо сьогодні всі громадяни України, що мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок, априорі захочуть його реалізувати, наприклад, отримати безкоштовно земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, то як підкреслюється в землевпорядній літературі, "для задоволення усіх бажаючих не вистачить усієї території нашої держави" [1 с. 14].

Отже безоплатна приватизація земельних ділянок поступово втрачає свою соціальну функ-

цію, стимулює корупцію, посилює соціальну нерівність у суспільстві і втрачає перспективи. Інститут безоплатної приватизації потребує реформування.

Для вирішення подальшої правової долі безоплатної приватизації та перспектив її існування звернемося до результатів дослідження цього питання представниками земельно-правової та економічної науки. У свій час А. М. Мірошніченко, аналізуючи перспективи вдосконалення законодавства про безоплатну приватизацію земель, звертав увагу на складність та тривалість самої процедури приватизації земельних ділянок, проходження якої до того ж залежить від багатьох органів. При цьому навіть дотримання цієї процедури не завжди забезпечує законність і обґрунтованість рішення, прийнятого уповноваженим органом.

Як свідчить вивчення судової практики, на будь-якому етапі безоплатна приватизація з різних причин може бути заблокована органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування і заінтересований громадянин чи інша особа практично не зможуть захистити своє право на приватизацію земельної ділянки. Так, непоодинокими є випадки, коли заява, яка стосується безоплатної приватизації земельної ділянки, не розглядається, наприклад, місцевими радами тривалий час або розглядається, але питання не вирішується. Достатньо, скажімо, щоб на сесії місцевої ради «не хватило» голосів присутніх на сесії депутатів для прийняття позитивного рішення.

В такому випадку складається ситуація, коли, з одного боку, рішення ради не вважається прийнятим, а з іншого - відмова в передачі громадянину земельної ділянки відсутня, хоча земельне питання і було предметом розгляду на сесії. В кінцевому рахунку заінтересована особа (часто - це учасник АТО) потрапляє у глухий кут, оскільки в подальшому їй оскаржувати нічого, а питання залишається відкритим.

Автор звертає увагу на очевидну соціальну несправедливість закріплених законом норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам у власність. Кожний заінтересований громадянин має право безоплатно приватизувати, наприклад, присадибну земельну ділянку, розмір якої залежить від її місця розташування. При цьому вартість отриманих земельних ділянок залежно від конкретного населеного пункту буде суттєво відрізнятися.

Практика свідчить, що безоплатна за законом приватизація земельних ділянок фактично перетворилася у приватизацію платну, коли заінтересовані громадяни України вносять плату за передачу їм земельних ділянок у різних формах.

В кінцевому рахунку існуюча процедура безоплатної приватизації земельних ділянок створює умови для здійснення корупційних дій чиновни-

ками, стимулює корупцію, створює соціальну напругу та посилює соціальну нерівність і спрямована на формування непрозорого перерозподілу землі.

Отже створилася ситуація, коли громадяни мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок, проте більшість із них не можуть його реалізувати. Це право не гарантується наявним земельним фондом. Водночас держава не отримує жодного зиску за передані у приватну власність земельні ділянки.

На підставі наведених вище аргументів А. М. Мірошниченко приходить до обґрунтованого висновку про необхідність кардинального перегляду правових норм, присвячених безоплатній приватизації земель. На його думку, яку ми повністю поділяємо, «в майбутньому слід запровадити механізм, за якого основним способом, який дозволить забезпечити рівність громадян у питанні приватизації земель, є встановлення норми безоплатної приватизації у грошовому вираженні». Автор вважає, що грошове вираження права на приватизацію земельних ділянок, слід встановити в такому розмірі, який по-перше не допускав би зменшення обсягу існуючих прав громадян, по-друге, перевищував середню вартість земельних ділянок, що теоретично можуть бути приватизовані одним громадянином відповідно до вимог статті 121 Земельного кодексу України [3, с. 145].

Висловлюються й інші міркування з приводу подальшої долі безоплатної приватизації. Так, на думку А. І. Ріпенка, право на безкоштовне отримання «вільних» земель в населених пунктах та за їхніми межами відповідними гарантіями і забезпеченням не охоплюється. Отже в юридичному аспекті таке право суб'єктивним правом розглядати не можна. Автор слушно вважає доцільним виключення такого «псевдо права» із законодавства або ж переформатування приватизації на оплатну основу, скажімо, шляхом продажу земельних ділянок із розстроченням платежу. На його переконання, по-перше, це не буде протирічити Конституції України, по-друге, дозволить навпаки покласти край зловживанням, по-третє, поповнити бюджети всіх рівнів [4, с. 132-133].

Як бачимо, автором за основу приймається відсутність забезпечення суб'єктивного права на безоплатну приватизацію земельної ділянки відповідними гарантіями. Саме держава має забезпечувати суб'єктивні права громадян на земельні ділянки. Оскільки забезпечення повинно бути реальним, а не теоретичним, то можна стверджувати, що реальність гарантій на безоплатну приватизацію має бути забезпечена матеріально земельним фондом нашої держави.

Юридичними гарантіями прийнято вважати правові засоби та способи, за допомогою яких виникає, реалізується, охороняється та захища-

ється суб'єктивне земельне право. Дієвість та ефективність юридичних гарантій у сфері забезпечення земельних прав виступає однією із суттєвих умов забезпечення законності та правопорядку в державі. В юридичній літературі підкреслюють, що юридичні гарантії земельних прав – це система нормативних приписів і правових способів, які забезпечують можливість суб'єктів земельних правовідносин набувати суб'єктивне право, реалізувати його, а у випадку порушення цього права – забезпечити його належний захист [5, с. 236].

Основою юридичних гарантій земельних прав виступають відповідні конституційні положення. Так, Конституція передбачає в якості одного із основних принципів правової регламентації земельних відносин саме встановлення гарантій здійснення прав на землю. Згідно з Основним законом функції гаранта у сфері здійснення прав на землю покладені на державу, яка забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Конституція України, закріплюючи рівність усіх суб'єктів права власності на землю, встановлює гарантією такого права, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Окрім встановлення на конституційному рівні загальних юридичних гарантій земельних прав спеціальні способи і засоби впливу на суб'єктів земельних правовідносин визначаються нормами Земельного кодексу України. Так, ст. 25 Земельного кодексу України прямо передбачено, що особи, зазначені у частині першій цієї статті, мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості) (ч. 5).

Зазначимо, що суб'єктивним правом на землю прийнято вважати забезпечену об'єктивним правом можливість здійснення певних дій щодо конкретної земельної ділянки. Якщо виходити з того, що суб'єктивне право має бути реальною, а не декларативною можливістю, то тоді соціальної цінності таке право набуває лише у випадку, коли воно може бути реалізовано особою. Отже суб'єктивне земельне право зводиться до можливості, яка, по-перше, забезпечена правом, а, по-друге, якою певний суб'єкт може реально скористатися [6, с. 84].

З урахуванням викладеного можна констатувати, що закріплене законодавчим шляхом (ст. 118, 121 ЗК України) право громадян України на безоплатну приватизацію земель, не забезпечене реально, оскільки площі нерозподіленого земельного фонду недостатньо для отримання кожним громадянином України земельної ділянки.

Натомість виключення мають складати лише окремі випадки. Йдеться, зокрема, про можли-

вість безоплатної приватизації земельних ділянок: а) які перебувають у користуванні громадян (якщо вони отримали їх до 2002 р.); б) щодо розпайованих земель сільськогосподарського призначення.

Висновки. Отже, в умовах сьогодення в результаті обов'язкового кардинального реформування процедури безоплатної приватизації земель громадянами на законодавчому рівні, як пропонується в літературі [1 с. 15], безоплатною приватизація має залишатися лише частково і повинна стосуватися лише громадян України, які: а) одержують земельні ділянки при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (цим громадянам ст. 25 Земельного кодексу України гарантує право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості); б) одержали земельні ділянки в користування до 2002 року і не приватизували їх; в) мають у власності, розміщені на неприватизованій земельній ділянці жилий або дачний чи садовий будинок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мартин А. Чому безоплатна приватизація землі не має перспективи. Землевпорядний вісник. 2021. № 5. С. 12-15.
2. Мірошніченко А.М., Мартин А.Г., Ріпенко А.І. Проблеми та перспективи приватизації земель громадянами. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2012. №3-4. С. 46-59.
3. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник. 3-тє видання, допов. і перероб. Київ: Алерта. 2013. 512 с.
4. Ріпенко А.И. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теоретиков. Киев: ВД "Дакор". 2015. 296 с.
5. Земельне право: підручник. 3-тє вид., доп. і перероб.; за ред. М.В. Шульги. Харків : Юрайт, 2023. 592 с.
6. Ріпенко А.І., Пашенко О.М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: ВД "Дакор". 2016. 236 с.