

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/60>

ПРИВАТИЗАЦІЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ КОЛЕКТИВНОЇ, ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

PRIVATIZATION OF AGRICULTURAL LANDS OF COLLECTIVE, STATE AND COMMUNAL OWNERSHIP: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

Данілік Д.М., к.ю.н., доцент,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Буракова А.М., к.ю.н.,
суддя
Господарський суд Харківської області

В статті в порівняльно-правовому аспекті розглядаються питання, які стосуються приватизації сільськогосподарських земель колективної, державної та комунальної власності. Виокремлюються та аналізуються спільні риси, що характеризують об'єктний і суб'єктний склад, правові засади процедури та умови приватизації даних земель. Певними відмінними рисами характеризується правова регламентація відносин, що формувалися у сфері приватизації сільськогосподарських земель на більш ранньому етапі і формуються в сучасних умовах. Обов'язковою складовою безоплатної приватизації сільськогосподарських земель виступає категорія «земельна частка (пай)». Їй притаманні відмінні риси у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій та у процесі приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств.

Окремо розглядається порядок складання, погодження та затвердження відповідної землевпорядної документації, формування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування резервного фонду земель. До спільних рис приватизації земель сільськогосподарського призначення громадянами України слід віднести процедуру формування резервного фонду земель при приватизації за земельним законодавством, діючим до 2002 року і чинним законодавством.

У процесі дослідження актуальних питань, які стосуються означеної тематики, наголошується на необхідності вдосконалення відповідних правових приписів, які в умовах сьогодення мають забезпечувати чіткість і прозорість процедури приватизації земель сільськогосподарського призначення. На підставі аналізу чинного вітчизняного законодавства, яке регулює відносини у сфері приватизації, підтримано зроблений в літературі висновок про необхідність часткової монетизації безоплатної приватизації. При цьому наголошується на необхідності збереження безоплатної приватизації, яка врегульована нормами статті 25 Земельного кодексу України.

Ключові слова: приватизація земель, колективні, об'єкти, суб'єкти, процедура, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, право на земельну частку (пай).

The article deals with the issues related to the privatization of agricultural lands of collective, state and communal ownership in a comparative legal aspect. The common features characterizing the object and subject composition, the legal basis of the procedure and the conditions of privatization of these lands are singled out and analyzed. The legal regulation of relations formed in the field of agricultural land privatization at an earlier stage and formed in modern conditions is characterized by certain distinctive features. The category "land share" is a mandatory component of free privatization of agricultural land. It has distinctive features in the process of land privatization of state and communal agricultural enterprises, institutions and organizations and in the process of land privatization of collective agricultural enterprises.

The procedure for drawing up, agreeing and approving the relevant land management documentation, the formation of the reserve fund of land by executive power bodies and local self-government bodies is considered separately. Common features of the privatization of agricultural land by citizens of Ukraine include the procedure of forming a reserve fund of land during privatization under the land legislation effective before 2002 and the current legislation.

In the process of researching current issues related to the specified topic, the need to improve the relevant legal prescriptions is emphasized, which in today's conditions should ensure the clarity and transparency of the procedure for the privatization of agricultural land. Based on the analysis of current domestic legislation, which regulates relations in the sphere of privatization, the conclusion made in the literature about the need for partial monetization of free privatization is supported. At the same time, it is emphasized the need to preserve free privatization, which is regulated by the norms of Article 25 of the Land Code of Ukraine.

Key words: land privatization, collective, objects, subjects, procedure, state and communal agricultural enterprises, the right to a land share (share).

Постановка проблеми. Приватизація земель в Україні, будучи важливим складником формування в нашій державі підґрунтя ринкової економіки в кінці ХХ на початку ХХІ століття була спрямована на розширення сфери застосування інституту приватної власності на землю як визначального фактора формування приватного сектора в усіх галузях вітчизняної економіки.

Запроваджена на початку земельної реформи приватизація земель сільськогосподарського призначення повинна була відігравати роль специфічного способу радикального

прискорення становлення ринкових земельних відносин, формування прошарку нових представників агробізнесу – приватних власників земельних ділянок, які, здійснюючи господарську діяльність на власних земельних ділянках, мали забезпечувати продовольчу безпеку незалежної держави.

Приватизація сільськогосподарських земель – це трансформація земель, які перебувають у колективній, державній чи комунальній власності у приватну власність фізичних та юридичних осіб. Вона здійснюється у вста-

новленому законом порядку. Зазначимо, що приватизація названих земель як один із основних напрямів вітчизняної земельної реформи на сучасному етапі перетворення земельних відносин продовжує зберігати свою актуальність. У зв'язку з цим певний інтерес викликає порівняльний аналіз механізму приватизації сільськогосподарських земель колективної, державної та комунальної власності, який характеризується як тотожними, так і відмінними рисами.

Стан опрацювання. Проблеми приватизації земель сільськогосподарського призначення були предметом уваги В. І. Андрейцева, П. Ф. Кулинич, Т. О. Коваленко, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, М. В. Шульги та ін.

Проте порівняльно-правовий аналіз здійснення приватизації даних земель, які перебували у колективній та перебувають у державній і комунальній власності поки що відсутній.

Мета статті полягає у порівняльно-правовому аналізі такого вітчизняного феномена, який отримав назву «приватизація сільськогосподарських земель», що відноситься до різних форм власності і трансформуються у власність приватну.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передовсім зазначимо, що приватизацію названих земель об'єднує те, що вона стосується агросфери, аграрного сектору, в межах якого землі сільськогосподарського призначення виконують роль основного засобу сільськогосподарського виробництва.

Започаткуванню приватизаційних процесів в Україні передували законодавчі заходи, пов'язані з демонополізацією земельної власності. Так, Законом України від 30 січня 1992 р., «Про форми власності на землю» [1] було запроваджено поряд з державною – колективну та приватну форми власності на землю. Законодавче запровадження поряд із державною власністю на землю, яка до цього продовжувала виконувати роль єдиної форми власності, інших форм власності фактично означало проголошення законодавцем багатосуб'єктності у сфері приналежності землі, тобто йдеться про демонополізацію земельної власності.

Зазначимо, що інститут права колективної власності на землю, введений названим вище законом, фактично використовувався для забезпечення приватизації сільськогосподарських земель, які раніше перебували у постійному користуванні колишніх колгоспів і радгоспів.

В подальшому Закон України від 14 лютого 1992 р. «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [2], визначаючи правовий статус таких підприємств, включав до свого змісту в тому числі і земельно-правові норми. Так, ст. 10 даного Закону було встановлено, що члену підприємства, який побажав вийти з його складу для створення фермерського господарства, земельна ділянка надавалася із земель запасу, а в разі їх відсутності – із земель підприємства, придатних для сільськогосподарського виробництва в частині, що припадає на одного члена колективу. В даному випадку йдеться про середню земельну частку, яка обчислювалася сільською, селищною, міською радою народних депутатів з урахуванням площі сільськогосподарських угідь (у тому числі ріллі), якими користувалися підприємства, установи, організації та громадяни в межах території конкретної ради. В кінцевому рахунку загальний розмір обчисленої площі підлягав поділу на кількість осіб, які працювали у сільському господарстві, пенсіонерів, які раніше працювали там і проживали у сільській місцевості, а також осіб, зайнятих у соціальній сфері на селі.

Прийняття названих вище законів та нової редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р. [3], а також постанови Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» [4] фактично заклало фундамент та створило законодавчі передумови для започаткування приватизації сільсько-

господарських земель шляхом передачі їх у колективну та приватну власність. Підкреслимо, що Земельний кодекс (1992 р.) передовсім закріплював положення про можливість перебування землі у колективній власності громадян (ст. 5). Водночас суб'єктами даного права законом визнавалися колективні сільськогосподарські підприємства (далі – КСП), сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства (кооперативи) та сільськогосподарські акціонерні товариства (у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств).

Отже, ст. 5 Земельного кодексу України, з одного боку визнавала суб'єктами права колективної власності на землю не тільки юридичних осіб, яким вона передавалася за рішенням загальних зборів членів цих підприємств, кооперативів, товариств, а і громадян України, які розпорядилися земельними ділянками, приймаючи рішення на загальних зборах колективу співвласників. Таким чином, колективна власність на землю, будучи різновидом приватної власності, фактично виступала специфічним інструментом, який використовувався при передачі державних земель, що перебували у постійному користуванні недержавних сільськогосподарських підприємств, у їхню колективну власність.

Надання членам колективних сільськогосподарських підприємств права на середню земельну частку із земель господарства, яке мало б забезпечувати колишньому члену КСП – виробнику сільськогосподарської продукції статусу власника землі та інших засобів виробництва, не вирішувало низку правових питань і тому в подальшому не отримало свого розвитку.

Середня земельна частка за своїм правовим режимом, як слушно підкреслюють Т. О. Коваленко [5], П. Ф. Кулинич [6], А. М. Мірошніченко [7], суттєво відрізнялася від правового режиму земельної частки (пай), яку отримали члени КСП при паюванні земель колективного сільськогосподарського підприємства.

Серед спільних рис, які характеризують приватизацію сільськогосподарських земель як колективної, так і публічної форми власності, можна виокремлювати наступні.

Перш за все законодавець виокремлює безоплатну передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність громадян України (ст. 116 Земельного кодексу України).

Така передача здійснювалася у приватну власність незалежно від того, в якій власності перебували попередні землі сільськогосподарського призначення – колективній, комунальній чи державній. Виникнення приватної власності на сільськогосподарські землі у громадян України відбувається в результаті безоплатної приватизації цих земель.

Безоплатність приватизації сільськогосподарських земель означає, що передача земельних ділянок із власності держави чи територіальної громади (а раніше – із державної власності в колективну) у приватну власність громадянина України здійснюється без сплати громадянином державі чи територіальній громаді певної грошової суми або іншого відшкодування вартості земельної ділянки. При цьому зазначимо, що ні держава, ні територіальна громада як суб'єкти публічної власності на землю не забезпечують компенсацію витрат на проведення необхідних землепорядних робіт, пов'язаних з процедурою приватизації земель. Такі роботи виконуються спеціалізованими землепорядними організаціями на підставі відповідних договорів із замовниками цих робіт за плату.

Суб'єктами безоплатної приватизації виступають виключно громадяни України. Вони мають право на безоплатну приватизацію даних земель. Названі фізичні особи могли реалізувати належне їм право на безоплатну приватизацію земель сільськогосподарського призначення як в період розпаювання земель КСП (до 2002 року), так і за

чинним Земельним кодексом України. Отримана в результаті безоплатної приватизації земель сільськогосподарського підприємства земельна ділянка набувала статусу об'єкта права особистої (індивідуальної) приватної власності незалежно від перебування фізичної особи у шлюбі. Право спільної сумісної власності в цих випадках не виникає, воно залишається персоніфікованим.

Зазначимо, що закон надає право на безоплатну приватизацію сільськогосподарських земель в тому числі працівникам соціальної сфери. Це теж спільна риса, притаманна безоплатній приватизації земель КСП як до 2002 року, так і приватизації таких земель за ст. 25 Земельного кодексу України.

Соціальною сферою прийнято вважати сукупність галузей, організацій, підприємств, які безпосередньо пов'язані і визначають спосіб і рівень життя людей, їх добробут, споживання та ін. Соціальну сферу утворюють заклади торгівлі, громадського харчування, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури, науки та мистецтва і т. п. Як відомо, соціальні потреби та запити людей на предмети споживання задовольняє низка підприємств галузей харчової промисловості, машинобудування, сільського господарства, транспорту та ін. Свого часу Земельним кодексом України в редакції 1992 року було визначено коло осіб соціальної сфери, які мали право на земельну частку (пай) під час розпаювання земель, переданих у колективну власність КСП. До таких осіб належали працівники освіти, охорони здоров'я, культури, побутового обслуговування населення, зв'язку, торгівлі та громадського харчування, правоохоронних органів, місцевих рад та їх виконавчих комітетів, а також пенсіонери з числа цих осіб. Як бачимо, коло осіб (цілком очевидно – громадян України), які мали статус працівників соціальної сфери на селі і в зв'язку з цим претендували на отримання безоплатно земельної частки (паю), було достатньо обширним.

В подальшому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання земельних ділянок працівникам культури, освіти та охорони здоров'я, що проживають у сільській місцевості» [8] були внесені зміни до низки законів, у тому числі і до ст. 25 Земельного кодексу України. За змістом цих норм особи, які мають право на земельну частку (пай) у розмірі до 2 га, повинні перебувати або мали перебувати у трудових відносинах з державними або комунальними закладами культури, освіти та охорони здоров'я, які повинні бути розташовані на території відповідної ради. Працівники соціальної сфери села та пенсіонери з їх числа також мають проживати у сільській місцевості або селищах міського типу. До того ж спеціальні закони України («Про культуру» [9], «Про освіту» [10] та ін.) теж містять деякі обмеження. Отже нині за чинним законодавством коло осіб – представників державних чи комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, що мають право на земельну частку (пай) у розмірі до 2-х га., за ст. 25 чинного ЗК України суттєво обмежене.

Водночас суттєві відмінності стосуються критерія при визначенні суб'єктного складу фізичних осіб, які мали право на безоплатну приватизацію земель КСП і мають таке право за правилами ст. 25 Земельного кодексу України. У першому випадку при визначенні кола претендентів на безоплатну приватизацію земель недержавних і некомунальних сільськогосподарських підприємств за основу приймалися членські відносини у складі КСП, сільськогосподарських кооперативів та сільськогосподарських акціонерних товариств. У другому випадку, коли йдеться про процедуру, врегульовану нормами чинного Земельного кодексу України (ст. 25), вирішальне значення мають трудові відносини працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також працівників закладів культури, освіти та охорони здоров'я,

у тому числі і пенсіонерів з їх числа. При цьому в літературі слушно підкреслюється, що під такими працівниками «слід розуміти як постійних, так і тимчасових, сезонних працівників, оскільки обмежень за ознакою строку трудового договору закон не передбачає» [11, с. 122].

До спільних рис приватизації земель сільськогосподарського призначення громадянами України слід віднести процедуру формування резервного фонду земель при приватизації за земельним законодавством, діючим до 2002 року і чинним законодавством.

Згідно зі ст. 5 Земельного кодексу України (1992 р.) сільські і селищні ради створюють на підвідомчій території резервний фонд земель за погодженням місця розташування з землекористувачем у розмірі до 15 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, включаючи угіддя в межах відповідних населених пунктів. Резервний фонд земель перебуває у державній власності і призначається для подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням.

Відповідно до ст. 25 Земельного кодексу України (2001 р.) органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у процесі приватизації створюють резервний фонд земель у розмірі до 15 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному користуванні відповідних підприємств, установ та організацій. Він перебуває у державній або комунальній власності і призначається для подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням.

Обов'язковою складовою безоплатної приватизації сільськогосподарських земель виступає категорія «земельна частка (пай)». Водночас їй притаманні відмінні риси у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій та у процесі приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств. Так, при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій право на земельну частку (пай) у землях названих сільськогосподарських підприємств за своєю юридичною природою – це специфічне право, що має особистий характер, не виступає об'єктом ринкового обігу та існує протягом нетривалого проміжку часу.

Натомість право на земельну частку (пай) у землях колективних сільськогосподарських підприємств за своєю природою являє собою умовну частину земель колективного сільськогосподарського підприємства, фіксований розмір якого виражався в умовних кадастрових гектарах і мав грошову оцінку. Відповідна інформація фіксувалася в сертифікатах на право на земельну частку (пай). Як зазначає П. Ф. Кулинич, земельна частка (пай) виступала об'єктом відчуження на основі цивільно-правових договорів, вона могла успадковуватися [12, с. 69–74].

Окремими відмінними рисами характеризується сама процедура безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Так, відповідно до ч. 3 ст. 118 Земельного кодексу України громадяни – працівники державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонери з їх числа, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні цих підприємств, установ та організацій, звертаються з клопотанням про розроблення проекту землеустрою щодо приватизації цих земель до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України. Наведеною нормою встановлено, що розглядає клопотання і надає дозвіл державним сільськогосподарським підприємствам, установам і організаціям на розробку проекту землеустрою щодо приватизації державних

земель сільськогосподарського призначення територіальний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Держгеокадастр). Саме цей спеціальний державний орган передає земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування для всіх потреб. Наведене положення закріплене ч. 4 ст. 122 Земельного кодексу України, стосується земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у державній власності.

Цілком очевидно, що органи Держгеокадастру мають і затверджувати проекти землеустрою щодо приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій відповідно до вимог ст. 186 Земельного кодексу України.

На відміну від викладеного, клопотання громадян – працівників комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерів з їх числа розглядає та надає дозвіл комунальному підприємству, установі та організації на розробку проекту землеустрою щодо приватизації комунальних земель та затвердження цього проекту здійснює відповідна сільська, селищна чи міська рада.

Певними відмінними рисами характеризується права регламентація відносин, що формувалися у сфері приватизації сільськогосподарських земель на більш ранньому етапі і формуються в сучасних умовах.

Як відомо, унормування відносин щодо приватизації земель сільськогосподарського призначення на початку земельної реформи відбувалося на основі Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», спеціальних указів Президента України. Відповідні норми знайшли своє закріплення в Розділі X «Перехідні поло-

ження» Земельного кодексу України. Такий підхід законодавця зумовлений тим, що колективна власність на землю поступово «зійшла зі сцени». Натомість правове регулювання приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, тобто державної і комунальної власності, здійснюється нормами статті 25 Земельного кодексу України, яка розміщена в основній частині тексту кодексу, зокрема в главі 5 «Землі сільськогосподарського призначення».

Висновки. Порівняльно-правовий аналіз приватизації сільськогосподарських земель, що перебувають у колективній, державній та комунальній власності, свідчить, що приватизаційним процесам притаманні як спільні, так і відмінні риси. В основу започаткування приватизації даних земель покладена колективна власність, яка сьогодні вичерпала себе. В сучасних умовах на перший план виходить приватизація сільськогосподарських земель державної та комунальної власності, яку ч. 5 ст. 25 Земельного кодексу України гарантує особам, коло яких встановлює дана норма. При цьому частиною другою пункту 8 «Перехідних положень» Земельного кодексу України передбачено що члени колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств та працівники державних і комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонери з їх числа, які на час набрання чинності цим кодексом не приватизували земельні ділянки шляхом оформлення права на земельну частку (пай), мають право на їх приватизацію в порядку, встановленому ст. ст. 25 та 118 Земельного кодексу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 18. Ст. 225.
2. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12#Text> (дата звернення: 16.01.2024).
3. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. № 561-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.
4. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. № 2200-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text> (дата звернення: 16.01.2024).
5. Коваленко Т.О. Право на земельну частку (пай). *Велика українська юридична енциклопедія: Т. 16. Харків: Право*. 2019. С. 460–463.
6. Кулинич П. Ф. Право на земельну частку (пай) та його реалізація. *Юридичний журнал*. 2003. № 2. С. 44–51.
7. Мірошниченко А.М. Правова природа та проблеми реалізації права на земельну частку (пай). *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2005. Вип. 63–64. С. 37–40.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання земельних ділянок працівникам культури, освіти та охорони здоров'я, що проживають у сільській місцевості: Закон України від 20 квітня 2004 р. № 1694-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1694-15#Text> (дата звернення: 16.01.2024).
9. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text> (дата звернення: 16.01.2024).
10. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 16.01.2024).
11. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. Київ: Алерта. 2013. 544 с.
12. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ. Норма права. 2021. 308 с.