ПРАВО

DOI: https://doi.org/10.31359/2411-5584-2024-56-1-78
УДК 349.4

А. М. БУРАКОВА
кандидатка юридичних наук,
суддя Господарського суду Харківської області,
Україна, м. Харків
e-mail: alla.0303@ukr.net
ORCID ID: https://orcid.org/0009-0009-5717-0979

М. В. ШУЛЬГА
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: m.v.shulga@nlu.edu.ua
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-6449-284X
Web of Science ResearcherID: https://www.webofscience.com/wos/author/record/AAG-3699-2021
Scopus Author ID: https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57226100831

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ[1]

У статті аналізуються історико-правові аспекти безоплатної приватизації сільськогосподарських земель. Запровадження безоплатної приватизації як важливої підстави виникнення приватної власності на землі сільськогосподарського призна-

[1] © Буракова А. М., Шульга М. В., 2024. Стаття публікується на умовах ліцензії Creative Commons – Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).
Статтю розміщено на сайті збірника: http://econtlaw.nlu.edu.ua.

чення відіграло важливу роль при переході аграрного сектору економіки до ринкових відносин. Виокремлюється та аналізується специфіка приватизації сільськогосподарських земель громадянами України для ведення особистого селянського господарства та членами колективних сільськогосподарських підприємств та кооперативів, садівницьких товариств та сільськогосподарських акціонерних товариств для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Розглядаються особливості механізму безоплатної приватизації з використанням земельної частки (паю).

Окремо аналізується механізм безоплатної приватизації земель, а саме: земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій працівниками цих юридичних осіб та пенсіонерами з їх числа. Акцентується увагу на тому, що в сучасних умовах безоплатна приватизація земель взагалі і сільськогосподарських земель фактично перестала виконувати соціальну функцію, на реалізацію якої вона була спрямована при започаткуванні. Підтримано зроблений у літературі висновок щодо необхідності кардинального реформування механізму безоплатної приватизації земель шляхом запровадження монетизації права на безоплатну приватизацію. Разом із тим певні елементи такої приватизації мають бути залишені при приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств.

Ключові слова: аграрна і земельна реформа, охорона та відновлення земель, приватизація, припинення земельних прав, ринок земель.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб населення, необхідності правового забезпечення продовольчої безпеки виникає потреба узагальнення практики правозастосування та системного аналізу важливих правових явищ, які виникли, сформувалися та функціонують у період незалежності України. Це зумовлює необхідність звернення до аналізу генези законодавства, яке регулює земельні відносини, зокрема при приватизації сільськогосподарських земель.

Серед низки проблем, які в умовах сьогодення потребують окремої уваги, самостійне місце займає безоплатна приватизація цих земель, тобто трансформація правового режиму земель, які перебувають у власності держави або територіальних громад, у власність приватну. Її сутність складає передача публічних земель у приватну власність фізичних та юридичних осіб, яка здійснюється в порядку, встановленому законом. Законодавство розрізняє оплатну та безоплатну приватизацію земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові проблеми приватизації земель взагалі і в тому числі безоплатної приватизації земель сільськогосподарського призначення були предметом особливої уваги вітчизняних науковців: П. Ф. Кулинича (P. F. Kulynych) [1; 2], А. Г. Мартина (A. H. Martyn) [3],

А. М. Мірошниченка (A. M. Miroshnychenko) [4; 5], А. І. Ріпенка (A. I. Ripenko) [6] та ін.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в аналізі історико-правових аспектів безоплатної приватизації сільськогосподарських земель.

Виклад основного матеріалу. Приватизація землі – категорія історична. У правовому полі цей термін був використаний уперше Концепцією роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду, схваленою постановою Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 р. [7]. Даною постановою передбачалося, що для сільськогосподарського використання земельні ділянки встановленого розміру на повнолітнього члена сім'ї надаються громадянам України безоплатно (на підставі земельних бонів), тобто йшлося про проведення приватизації землі на основі земельних бонів. Проте спробу проводити приватизацію землі в такий спосіб не було реалізовано. Законодавство не пішло шляхом приватизації землі з використанням земельних бонів.

Запровадження в Україні приватизації земельних ділянок громадянами фактично розпочалося із прийняттям Закону України «Про форми власності на землю» [8] та Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. [9]. Запроваджена на початку земельної реформи приватизація земель сільськогосподарського призначення мала стати специфічним способом радикального прискорення становлення ринкових земельних відносин та швидкого формування нової плеяди приватних землевласників, які, господарюючи на власних земельних ділянках, мали забезпечити продовольчу безпеку незалежної держави.

Приватизація земель, будучи важливим складником формування в нашій державі засад ринкової економіки в кінці XX – на початку XXI ст., спрямована на розширення сфери застосування інституту приватної власності на землю як визначального чинника формування приватного сектора в усіх галузях економіки нашої держави. Як один з основних напрямів земельної реформи в Україні на сучасному етапі реформування земельних відносин вона продовжує зберігати свою актуальність. Унормований механізм приватизації даних земель дозволяє трансформувати публічну власність на землю у приватну власність громадян України.

Незважаючи на швидке формування та утвердження на початку 1990-х рр. ринкових економічних відносин, інститут безоплатної приватизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами України був не тільки в подальшому збережений, але й розвинений відповідними положеннями Земельного кодексу України (2001 р.) [10].

Сучасна вітчизняна державна земельна політика спрямована на правове забезпечення продовження приватизаційних процесів, розвиток та ефективне

функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, формування системи багатоукладного землеволодіння та землекористування й успішного вирішення завдань, що зумовлені необхідністю правового забезпечення продовольчої безпеки.

Безоплатна приватизація сільськогосподарських земель, які використовувалися і використовуються суб'єктами аграрного виробництва (колективними, державними та комунальними сільськогосподарськими підприємствами), виявилася однією зі складних правових категорій у процесі здійснення сучасної земельної реформи. З огляду на сучасні приватизаційні процеси, які динамічно розвиваються, спостерігається збільшення конфліктів, що виникають при реалізації громадянами України гарантованого права на приватизацію названих земель. Так, вивчення та системний аналіз судової практики свідчить про відсутність одноманітності в застосуванні та тлумаченні низки правових приписів, які стосуються саме безоплатної приватизації цих земель.

Зазначимо, що необхідність кардинальних змін у системі земельних відносин була визнана передовсім постановою Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу», яка прийнята та вступила в дію одночасно із Земельним кодексом УРСР (1990 р.).

Реформування земельних відносин в Україні розпочалося, на жаль, без програмного документа, яким би визначалися стратегія і тактика трансформації земельних відносин у нашій державі. У зв'язку з цим іноді початок земельної реформи в Україні в юридичній літературі відносять до середини 1980-х рр. коли наша країна ще перебувала у складі СРСР. Започаткування реформаційних процесів іноді пов'язують зі змінами в організації аграрного виробництва в рамках колишніх колгоспів і радгоспів. В основу реформаційних заходів тоді було покладено ідею надання селянинові статусу господаря землі та інших засобів виробництва. Із цією метою запроваджувалася в аграрному секторі підрядна організація праці. Проте вона виявилася неефективною, і в кінцевому рахунку від неї відмовилися [1, с. 28–29].

Земельний кодекс УРСР (1990 р.) запровадив у вітчизняне земельне законодавство низку важливих новел, які віддзеркалювали певну лібералізацію нового земельного ладу країни. Так, зберігаючи виключність інституту права державної власності на землю, кодекс запровадив нові інститути прав на земельні ділянки. Ідеться, зокрема, про введення в земельне законодавство інституту права володіння землею, яке було зумовлене потребами лібералізації земельних відносин у сільському господарстві. Цей інститут об'єднував дві форми: довічне успадковуване землеволодіння громадян та постійне землеволодіння низки сільськогосподарських юридичних осіб. Цим Кодексом (ст. 59) було передбачено, що громадянам УРСР, які виявили бажання вести селянське

(фермерське) господарство, що ґрунтувалося переважно на особистій праці та праці членів їхніх сімей, надавалися за їхнім бажанням у довічне успадковуване володіння земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. [11] не тільки визначав правовий статус колективних сільськогосподарських підприємств (*далі – КСП*), які створювалися шляхом реорганізації колгоспів і радгоспів, а і містив земельно-правові норми. Так, ст. 10 даного Закону було передбачено, що члену підприємства, який побажав вийти з його складу для створення фермерського господарства, земельна ділянка надавалася із земель запасу, а в разі відсутності їх– із земель підприємства, придатних для сільськогосподарського виробництва в частині, що припадає на одного члена колективу. У даному випадку йдеться про середню земельну частку, яка обчислювалася сільською, селищною, міською радою народних депутатів з урахування сільськогосподарських угідь (у тому числі ріллі), якими користувалися підприємства, установи, організації та громадяни в межах території відповідної ради. При цьому загальний розмір обчисленої площі підлягав поділу на кількість осіб, які працювали в сільському господарстві, пенсіонерів, які раніше працювали в сільському господарстві й проживали у сільській місцевості, а також осіб, зайнятих у соціальній сфері на селі.

До числа осіб, зайнятих у цій сфері, закон відносив працівників освіти, охорони здоров'я, культури, побутового обслуговування населення, зв'язку, торгівлі та громадського харчування, правоохоронних органів, Рад народних депутатів та їхніх виконавчих комітетів, а також пенсіонерів з числа цих осіб. Ці суб'єкти могли претендувати на безоплатне отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Правовий режим середньої земельної частки суттєво відрізняється від земельної частки (паю), яка використовувалася під час приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств та від земельної частки (паю) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств.

Земельний кодекс України (*далі – Кодекс*) в редакції від 13 березня 1992 р. передусім був призначений для імплементації положень Закону України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. та закріплював правові механізми реалізації права колективної власності та права приватної власності на землю. Суб'єктами права колективної власності на землю Кодексом визнавалися такі юридичні особи, як колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства та сільськогосподарські акціонерні товариства. Цим юридичним особам видавалися державні акти на право колективної власності на землі сільськогосподарського призначення.

Зазначимо, що в літературі прийнято визначати приватизацію землі як сукупність здійснюваних суб'єктами приватизації організаційно-правових заходів, спрямованих на зміну власнісного статусу земель, при якій відбувається перехід земель із публічної (суспільної) власності, суб'єктами якої є держава та територіальні громади, у приватну власність, суб'єктами якої виступають фізичні та юридичні особи. При цьому її розглядають у широкому та вузькому розумінні. Основу широкого розуміння приватизації складає будь-який перехід права власності на земельні ділянки від держави або територіальної громади до фізичної чи приватної юридичної особи, за умови, що такий перехід супроводжується відведенням земельної ділянки згідно з відповідним проєктом землеустрою.

Приватизація землі у вузькому розумінні матиме місце при переході від держави або територіальної громади до фізичної чи приватної юридичної особи права власності на земельну ділянку, яку раніше було відведено та яка перебуває в користуванні такої особи [2, с. 105]. У сучасній земельно-правовій доктрині прийнято виокремлювати такі моделі (процедури) приватизації: а) приватизацію земельних ділянок у порядку відведення (повну модель); б) приватизацію земельних ділянок, які раніше було надано в користування особам, які бажають їх приватизувати (спрощену модель); в) приватизацію земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні інших осіб (не заявників); г) приватизацію земельних ділянок колективами громадян; д) приватизацію земельних ділянок для ведення фермерського господарства [4, с. 126].

Підкреслимо, що з моменту започаткування земельної реформи приватизація земель мала яскраво виражену сільськогосподарську спрямованість. Вона зумовлювала її особливості, зокрема таку рису, як безоплатність. Державна земельна політика у сфері аграрного виробництва виходила з необхідності безоплатної передачі сільськогосподарських земель у власність тим, хто на ній працює.

Чинне на той час законодавство встановлювало, що приватизація сільськогосподарських земель, які були призначені для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, мала здійснюватися за двома напрямами: а) шляхом безоплатної передачі сільськогосподарських угідь із земель запасу та земель резервного фонду у приватну власність громадян України для ведення селянського (фермерського) господарства; б) шляхом надання членам КСП статусу власників земель, які перебували в постійному користуванні КСП. Особливість останнього напряму безоплатної приватизації сільськогосподарських земель полягала в тому, що в її підґрунтя законодавцем була покладена ідея про те, що вона мала відбуватися як результат по-

єднання переваг крупнотоварного сільськогосподарського виробництва з перевагами, які випливали з отримання селянином статусу приватного власника земель сільськогосподарського призначення. Вважалося, що такий підхід мав забезпечувати підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва. Проте спроба проведення приватизації земель сільськогосподарського призначення шляхом передачі їх у колективну власність юридичних осіб (КСП та деяких інших сільськогосподарських формувань) виявилась не зовсім успішною. Передача сільськогосподарських земель у колективну власність юридичних осіб фактично не перетворила членів КСП у господарів землі.

Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [12] переніс основний акцент земельної реформи на поглиблення приватизації сільськогосподарських земель, переданих у колективну власність. Прискорення земельної реформи цей Указ пов'язував із паюванням земель сільськогосподарського призначення, які перебували в колективній власності. Специфіка приватизації земель сільськогосподарського призначення полягала ще і в тому, що правова регламентація приватизаційних процесів здійснювалася в тому числі нормами спеціальних нормативно-правових актів. Так, указами Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» та від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [13] у законодавство України введено поняття «земельна частка (пай)», що пов'язане з паюванням земель колективних та інших недержавних і некомунальних сільськогосподарських підприємств. При цьому було встановлено, що право на земельну частку (пай) мали тільки члени сільськогосподарського підприємства, землі якого паювалися.

Працівники соціальної сфери села та інші категорії громадян, які проживали в сільській місцевості, такого права не мали. Розмір земельної частки (паю) визначався комісіями, які утворювалися сільськогосподарськими підприємствами з числа їхніх членів і затверджувався районною державною адміністрацією. Цей розмір був однаковим для членів сільськогосподарського підприємства, для якого він обчислювався, та залишався незмінним. Право на земельну частку (пай) посвідчувалося спеціальним сертифікатом, у якому зазначався розмір частки (паю) в умовних кадастрових гектарах та вартість у грошовому вираженні. Особа, яка отримала сертифікат, набувала право на розпорядження земельною часткою (паєм) шляхом продажу, дарування,

міни, застави, передачі у спадщину, а також шляхом виділення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості).

Трансформація земельної частки (паю) в земельну ділянку означала, що громадянин України набував право приватної власності на цю ділянку, право власності на яку посвідчувалося державним актом на право приватної власності на землю. Натомість і поглиблення безоплатної приватизації земель сільськогосподарського призначення, переданих у колективну власність, шляхом їхнього паювання також не перетворило членів КСП у господарів як землі, так і майна цих підприємств. Новий стратегічний курс розвитку земельної реформи був пов'язаний із проведенням реформування КСП у господарські формування ринкового типу. Такі формування здійснювали господарську діяльність на основі приватної власності на землю.

Поглиблення процесів приватизації землі було зумовлене результатами Всеукраїнської наради з питань агропромислового комплексу, яка відбулася на початку 1997 р. Рекомендації цієї наради було покладено в основу не тільки поглиблення земельної реформи, а і приватизації сільськогосподарських земель.

Після масової реорганізації КСП у сільськогосподарські формування ринкового типу відповідно до Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [14] приватизація сільськогосподарських земель членами КСП шляхом виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та отримання ними державних актів на право приватної власності на землю їхніми власниками суттєво прискорилася.

Слід зазначити, що, крім передачі сільськогосподарських угідь у колективну власність та паювання їх із метою їхньої подальшої безоплатної приватизації громадянами України, законодавець передбачив ще один напрям – громадянам було надано право на отримання земельних ділянок у приватну власність, у тому числі для ведення особистого підсобного господарства та садівництва. У даному випадку йдеться про землі сільськогосподарського призначення. Якщо громадяни вже використовували такі земельні ділянки на титулі постійного користування, то вони мали право на переоформлення їх у право власності. А ті громадяни України, які не мали зазначених земельних ділянок у користуванні, могли отримати безоплатно у приватну власність відповідні ділянки за рахунок земель запасу або резервного фонду.

Законодавець обмежував площу сільськогосподарських угідь, які приватизувалися безоплатно громадянами України. Вони набули право на отримання у власність земельних ділянок у розмірах, які не перевищували: для ведення селянського (фермерського) господарства – 50 га ріллі та 100 га усіх

земель, а в місцевостях із праценедостатніми населеними пунктами – 100 га ріллі; для ведення особистого підсобного господарства – 0,6 га; для садівництва – 0,12 га.

Кодекс у редакції від 13 березня 1992 р. закріплював перелік земель сільськогосподарського призначення, які не підлягали приватизації. Заборона на приватизацію поширювалась: на землі сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та їхніх дослідних господарств, учбових господарств навчальних закладів, державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць, елітно-насінницьких і насінницьких господарств, племінних заводів, племінних радгоспів і конезаводів, господарств з вирощування хмелю, ефіроолійних, лікарських рослин, фруктів і винограду.

Натомість із прийняттям чинного Кодексу (в редакції 2001 р.) державна політика у сфері приватизації земель суттєво змінилася. По-перше, чинний Кодекс визначив мінімально необхідний перелік земель, які мали залишатися у власності держави та територіальних громад. По-друге, Кодексом був значно розширений перелік земель, які підлягають приватизації, та коло суб'єктів права приватної власності на землю. По-третє, визначальним фактором при безоплатній приватизації земель державних або комунальних сільськогосподарських підприємств, які використовуються цими підприємствами на титулі постійного користування, чинний закон вважає перебування працівників підприємства у трудових відносинах із цим підприємством (незалежно від строку та виду трудового договору). На відміну від викладеного, безоплатна приватизація земель сільськогосподарського призначення, яка здійснювалася за правилами Кодексу в редакції від 13 березня 1992 р., ґрунтувалася на членських відносинах громадян із конкретним сільськогосподарським формуванням. Водночас в обох випадках право на безоплатну приватизацію сільськогосподарських земель могли реалізувати лише громадяни України.

Кодексом (2001 р.) був законодавчо закріплений ще один різновид земельної частки (паю). Так, згідно зі ст. 25 Кодексу земельна частка (пай) надається із сільськогосподарських угідь, які перебувають у постійному користуванні державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій при приватизації цих земель. Правовий режим земельної частки (паю), на яку мають право працівники в землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, не є тотожним правовому режиму земельної частки (паю), яку у свій час отримували члени колективних та інших недержавних сільськогосподарських підприємств, яким землі сільськогосподарського призначення належали на праві колективної власності. По-перше, видача сертифікатів громадянам, які за чин-

ним Кодексом отримують земельні частки (паї) із земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств у зв'язку з приватизацією їхніх земель, законом не передбачена. По-друге, згідно з чинним Кодексом право на земельну частку (пай) не є об'єктом ринкового обігу, воно не може відчужуватися і набувається на короткий термін – до завершення землевпорядних робіт, необхідних для виділення земельних часток (паїв) у натурі у вигляді земельних ділянок. По-третє, це право не може успадковуватися.

Процедура отримання у приватну власність земельної ділянки із земель, що перебувають у постійному користуванні державного або комунального підприємства, установи чи організації, започатковується за умови, що уповноважений орган державної влади або орган місцевого самоврядування прийме рішення про приватизацію самого державного чи комунального сільськогосподарського підприємства. Лише після прийняття уповноваженим органом такого рішення працівники цього підприємства звертаються з клопотанням до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про передачу їм у приватну власність земельних ділянок із земель, що перебувають у постійному користуванні юридичної особи публічного права.

Специфіка процедури приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій полягає в тому, що вона включає декілька нерозривно пов'язаних відносно самостійних стадій. Приватизація цих земель громадянами України має здійснюватися в такій послідовності, яка визначена нормами ст. 25, частинами 3–5 ст. 118 Кодексу: 1) звернення з клопотанням більшості громадян, які мають право на отримання земельних ділянок у власність за рахунок земель, що перебувають у постійному користуванні сільськогосподарського підприємства, до місцевої ради або районної державної адміністрації; 2) розгляд у місячний термін клопотання радою чи районною державною адміністрацією та надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель; 3) розроблення проєкту приватизації землевпорядною організацією; 4) погодження проєкту приватизації; 5) затвердження проєкту приватизації; 6) перенесення меж земельних ділянок у натуру (на місцевість), оформлення, реєстрація земельної ділянки в Державному земельному кадастрі та права власності на неї відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Особливість приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій полягає в тому, що згідно зі ст. 25 Кодексу коло суб'єктів, які мають право на безоплатне отримання у приватну власність земельних ділянок, що перебувають у постійному користуванні названих вище юридичних осіб, суттєво розширено. Крім праців-

ників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій та пенсіонерів з їх числа, закон гарантує право на безоплатну приватизацію працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа. Усім названим громадянам України землі у приватну власність передаються безоплатно з визначенням кожному з них земельної частки (паю).

Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 25 Кодексу розмір земельних ділянок, що виділяються для працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, залежить від їхнього проживання в сільській місцевості або селищах міського типу. У цьому випадку фактично йдеться про дискримінацію громадян з урахуванням місця проживання, що суперечить положенням ст. 24 Конституції України, якою задекларовано рівність прав і свобод громадян. Крім того, положення ст. 25 Кодексу щодо можливості працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа отримати безоплатно земельні ділянки, не завжди узгоджується з положеннями спеціальних законів, наприклад Законом України «Про освіту», законами, що регулюють відносини у сфері охорони здоров'я, культури. Істотні розбіжності в частині визначення права на приватизацію земельних ділянок працівників культури, освіти і охорони здоров'я законодавчим шляхом мають бути усунуті з урахуванням того, що коло осіб, які мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок, як підкреслюється в літературі, «слід розглядати максимально широко» [5, с. 121–123].

Згідно зі статтею 25 Кодексу працівникам державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також працівникам державних і комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, та пенсіонерам з числа названих працівників гарантується право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості). Наведене положення не розповсюджується на громадян України з числа депортованих осіб, які поселилися в сільській місцевості, яким державою забезпечується безкоштовна передача у власність землі сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для цієї місцевості, оскільки названим громадянам землі сільськогосподарського призначення передаються за рахунок земель запасу та резервного фонду в разі їх наявності.

Останнім часом у Верховній Раді зареєстровано декілька законопроєктів, які безпосередньо або опосередковано стосуються внесення змін та доповнень

до змісту ст. 25 Кодексу щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Окремої уваги заслуговує законопроєкт (№ 10027), автор якого – С. Рудик, пропонує: а) розширити площу земель резервного фонду до 20 відсотків, площі усіх сільськогосподарських угідь, які на постійній основі використовувалися державними та комунальними сільськогосподарськими підприємствами, установами та організаціями, землі яких приватизуються; б) за рахунок земель резервного фонду забезпечується безоплатна передача земельних ділянок у приватну власність учасникам бойових дій та сім'ям загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України; в) інформація про резервний фонд земель має відображатися на картографічній основі Державного земельного кадастру із зазначенням цільового призначення та орієнтовних розмірів; г) інформація про резервний фонд підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційних вебсайтах органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; д) земельні ділянки резервного фонду земель підлягають обов'язковій безоплатній передачі у приватну власність учасникам бойових дій з числа осіб, статус учасника бойових дій яким надано відповідно до пунктів 19–25 частини першої статті Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [15] та сім'ям загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України; є) на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладено обов'язок забезпечувати оприлюднення на власних вебсайтах інформації про земельні ділянки, що можуть бути безоплатно передані у власність громадянам України із зазначенням орієнтовного місця розташування таких земельних ділянок, допустимо цільового призначення та їх орієнтовних розмірів. При цьому така інформація має оновлюватися щомісячно.

Крім того, автор законопроєкту вважає доцільним закріпити в Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» положення про те, що учасникам бойових дій забезпечується першочергове одержання безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення садівництва і городництва, ведення особистого селянського господарства та ін. Як бачимо, основна мета законопроєкту полягає в сприянні реалізації учасниками бойових дій та сім'ями загиблих Захисників та Захисниць України гарантованого державою права на земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

Повністю підтримуючи пропозиції автора законопроєкту щодо необхідності внесення змін до законодавчих актів України, які стосуються забезпечення реалізації права учасників бойових дій та сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України при відведенні їм земельних ділянок за рахунок земель державної та комунальної власності, слід звернути увагу на наступне.

Правовий механізм безоплатної приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій виписаний у ст. 25 Кодексу недостатньо повно і якісно, оскільки залишає без відповіді низку питань: яка мінімальна кількість громадян України – працівників названих сільськогосподарських підприємств, яким законом гарантоване право на приватизацію земельних ділянок, має підтримати клопотання при зверненні до органу виконавчої влади або місцевого самоврядування щодо приватизації земель; до якого виду використання відносяться земельні ділянки, які приватизуються за правилами ст. 25 Кодексу; яка площа сільськогосподарських угідь може бути приватизована, а яка має бути залишена в публічній (державній чи комунальній) власності; яким повинен бути механізм припинення права постійного користування землями державних або комунальних сільськогосподарських підприємств, якщо враховувати, що у власність громадян України передаються безоплатно сільськогосподарські угіддя; яка подальша правова доля несільськогосподарських угідь та ін. Названі та інші питання, як зазначається в юридичній літературі [5, с. 121–123], потребують свого вирішення шляхом удосконалення відповідного правового механізму безоплатної приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. Узагалі ж інститут безоплатної приватизації як земель сільськогосподарського призначення, так і інших земель, норми якого було спрямовано на забезпечення соціальної функції, має бути кардинально змінено.

Забезпечення гарантованого права, задекларованого ч. 5 ст. 25 Кодексу, на одержання своєї земельної частки (паю), виділеної в натурі (на місцевості) особам, зазначеним у частині першій цієї статті, сьогодні стикається з певними труднощами. Якщо безоплатна приватизація громадянами України за правилами ст. 25 Кодексу сьогодні ще може здійснюватися, то інші види безоплатної передачі публічних земель громадянам України, як підкреслюється в літературі, не мають перспективи [6, с. 133]. Дійсно, право на безоплатне одержання земельної ділянки громадянином України перетворилося в умовне право, яке не забезпечене ні правовими механізмами примусової реалізації, ні достатньою кількістю вільних земель. Вивчення практики свідчить, що держава вже не в змозі забезпечити земельними ділянками навіть громадян України, які мають особливі заслуги перед державою (учасників АТО і учасників бойових дій, які сьогодні захищають Україну, осіб з інвалідністю внаслідок бойових дій, сімей загиблих Захисників та Захисниць України та деяких інших осіб).

У зв’язку з цим заслуговують на увагу висловлені в літературі (А. М. Мірошниченком, А. Г. Мартином, А. І. Ріпенком та ін.) пропозиції щодо запровадження монетизації, тобто грошової компенсації замість безоплатної при-

ватизації земель. Ідеться про монетизацію землі, яка має зробити «придбання землі чесним, справедливим та рівним для усіх» [3, с. 15].

Висновки. Насамкінець, можна зробити висновок, що безоплатна приватизація земель не має подальшої юридичної перспективи, оскільки вона не гарантується державою. Разом із тим окремі положення механізму безоплатної приватизації земель сільськогосподарського призначення мають бути збережені для тих осіб, які безпосередньо працюють на землі. Це відповідатиме узагальненому підходу про те, що земля має належати тим, хто її обробляє. Окрім того, було б доцільним лібералізувати процедуру приватизації сільськогосподарських земель для учасників АТО, бойових дій, Захисників та Захисниць України та членів їх сімей, у тому числі сімей загиблих. Потребує правової регламентації проблема щодо можливості отримання у приватну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцями та апатридами, які брали участь у захисті суверенітету та територіальної цілісності України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2021. 308 с.
2. Кулинич П. Ф. Правові основи приватизації земель. *Земельне право* : підручник. 3-тє вид., допов. і переробл. / за ред. М. В. Шульги. Харків : Юрайт, 2023. С. 105–121.
3. Мартин А. Чому безоплатна приватизація землі не має перспективи. *Землевпорядний вісник.* 2021. № 5. С. 12–15.
4. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. 3-тє вид., допов. і переробл. Київ : Алерта, 2013. 511 с.
5. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. 5-те вид., змін. та допов. Київ : Алерта, 2013. 544 с.
6. Ріпенко А. І. Сучасні земельні відносини: проблеми і шляхи їх вирішення : посіб. для практиків і теоретиків. Київ : Дакор, 2015. 296 с.
7. Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду : постанова Верхов. Ради України від 31.10.1991 № 1767-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-12 (дата звернення: 14.02.2024).
8. Про форми власності на землю : Закон України від 30.01.1992 № 2073-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12 (дата звернення: 14.02.2024).
9. Земельний кодекс України : Закон України від 18.12.1990 № 561-XII у ред. закону від 13.03.1992 № 2196-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12 (дата звернення: 14.02.2024).
10. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (дата звернення: 14.02.2024).

11. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України від 14.02.1992 № 2114-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12 (дата звернення: 14.02.2024).
12. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10.11.1994 № 666/94. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94 (дата звернення: 14.02.2024).
13. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 № 720/95. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95 (дата звернення: 14.02.2024).
14. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99 (дата звернення: 14.02.2024).
15. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12 (дата звернення: 14.02.2024).

REFERENCES

1. Kulynych, P. F. (2021). *Zemelna reforma v Ukraini: pravovi problemy* [Land reform in Ukraine: legal problems]. Norma prava [in Ukrainian].
2. Kulynych, P. F. (2023). Pravovi osnovy pryvatyzatsii zemel [Legal basis of land privatization]. In M. V. Shulga (Ed.), *Zemelne pravo* [Land law] (3th ed., pp. 105–121). Yurait [in Ukrainian].
3. Martyn, A. (2021). Chomu bezoplatna pryvatyzatsiia zemli nemaie perspektyvy [Why there is no prospect of free privatization of land]. *Zemlevporiadnyi visnyk – Land Management Bulletin*, *5*, 12–15 [in Ukrainian].
4. Miroshnychenko, A. M. (2013). *Zemelne pravo Ukrainy* [Land law of Ukraine] (3th ed.). Alerta [in Ukrainian].
5. Miroshnychenko, A. M., & Marusenko, R. I. (2013). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Land Code of Ukraine] (5th ed.). Alerta [in Ukrainian].
6. Ripenko, A. I. (2015). *Suchasni zemelni vidnosyny: problemy i shliakhy yikh vyrishennia* [Modern land relations: Problems and ways to solve them]. Dakor [in Ukrainian].
7. Pro Kontseptsiiu rozderzhavlennia i pryvatyzatsii pidpryiemstv, zemli ta zhytlovoho fondu: postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 31.10.1991 No. 1767-XII [About the concept of denationalization and privatization of enterprises, land and housing stock: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated October 31, 1991]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-12 [in Ukrainian].
8. Pro formy vlasnosti na zemliu: Zakon Ukrainy vid 30.01.1992 No. 2073-XII [On forms of land ownership: Law of Ukraine dated January 30, 1992]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12 [in Ukrainian].
9. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 18.12.1990 No. 561-XII u red. zakonu vid 13.03.1992 No. 2196-XII [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine dated December 18, 1990, edition dated March 13, 1992]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12 [in Ukrainian].

10. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 No. 2768-III [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine dated October 25, 2001]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 [in Ukrainian].
11. Pro kolektyvne silskohospodarske pidpryiemstvo: Zakon Ukrainy vid 14.02.1992. No. 2114-XII [On collective agricultural enterprise: Law of Ukraine dated February 14, 1992]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12 [in Ukrainian].
12. Pro nevidkladni zakhody shchodo pryskorennia zemelnoi reformy u sferi silskohospodarskoho vyrobnytstva: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10.11.1994 No. 720/95. [On urgent measures to accelerate land reform in the field of agricultural production: Decree of the President of Ukraine dated November 10, 1994]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94 [in Ukrainian].
13. Pro poriadok paiuvannia zemel, peredanykh u kolektyvnu vlasnist silskohospodarskym pidpryiemstvam i orhanizatsiiam: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 08.08.1995 No. 720/95 [On the procedure for allocating lands transferred into collective ownership to agricultural enterprises and organizations: Decree of the President of Ukraine dated August 8, 1995]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95 [in Ukrainian].
14. Pro nevidkladni zakhody shchodo pryskorennia reformuvannia ahrarnoho sektora ekonomiky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 03.12.1999 No. 1529/99 [On urgent measures to accelerate the reform of the agrarian sector of the economy: Decree of the President of Ukraine dated December 3, 1999]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99 [in Ukrainian].
15. Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22.10.1993 No. 3551-XII [On the status of war veterans, guarantees of their social protection: Law of Ukraine dated October 10, 1993]. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.02.2024
Стаття пройшла рецензування 10.03.2024
Стаття рекомендована до опублікування 28.03.2024

A. M. BURAKOVA
PhD in Law, Judge of the Commercial Court of Kharkiv Oblast, Ukraine, Kharkiv
M. V. SHULGA
Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of Land and Agricultural Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv

HISTORICAL-LEGAL ASPECTS OF FREE PRIVATIZATION OF AGRICULTURAL LANDS

Problem setting. In the contemporary conditions of societal production development and the increasing material needs of the population, the necessity of legal provision for food security arises, prompting the need for the synthesis of legal enforcement practice and systemic analysis of significant legal phenomena that have emerged, formed, and

function during the period of Ukraine's independence. This necessitates an examination of the genesis of legislation regulating land relations, particularly concerning the privatization of agricultural lands.

Recent research and publication analysis. Legal issues of land privatization in general, including free privatization of agricultural lands, have been the subject of particular attention among domestic scholars: P. F. Kulynych, A. H. Martyn, A. M. Miroshnychenko, A. I. Ripenko, and others.

Paper objective. The aim of the article is to analyze the historical and legal aspects of the free privatization of agricultural lands.

Paper main body. Land privatization, as a historical concept, was initially introduced in the Concept of De-Statization and Privatization of Enterprises, Land, and Housing by the Verkhovna Rada of Ukraine in 1991. However, the attempt to privatize land through land warrants was not realized. The actual commencement of land privatization by citizens in Ukraine began with the adoption of the Law on Forms of Ownership of Land and the Land Code in 1992. This aimed to accelerate the establishment of market land relations and form a new class of private landowners to ensure food security.

Despite the rapid marketization in the early 1990s, the institution of free land privatization by Ukrainian citizens was preserved and even expanded by the Land Code of 2001. Agricultural land privatization, focusing on free allocation to those who work the land, remained central.

The Land Code of 1992 primarily aimed to implement the Law on Forms of Ownership of Land, recognizing entities like collective agricultural enterprises as subjects of collective land ownership. This agricultural focus underscored the importance of transferring land to those who work it.

The Land Code of 2001 introduced another type of land share, granting them from agricultural lands under permanent use by state and communal agricultural entities during privatization. However, this right is not inheritable and cannot be traded on the market, lasting only until land surveying works are completed.

Ensuring the guaranteed right to receive one's land share today faces challenges. While free privatization under Article 25 of the Land Code remains possible, other forms of free land transfer to Ukrainian citizens have little prospect. The right to acquire land has become conditional, lacking legal mechanisms for enforcement or sufficient available land. The state struggles to provide land even to citizens with special merits, such as participants in military operations or families of deceased soldiers.

Conclusions. In conclusion, it can be inferred that free land privatization lacks further legal perspective as it is not guaranteed by the state. However, certain provisions of the mechanism of free privatization of agricultural land should be preserved for those individuals directly working on the land. This corresponds to the general approach that land should belong to those who cultivate it. Additionally, it would be prudent to liberalize the procedure of privatizing agricultural lands for participants of the Anti-Terrorist Operation (ATO),

combatants, Defenders of Ukraine, and their family members, including families of the deceased. The issue of the possibility for foreigners and stateless persons who participated in defending the sovereignty and territorial integrity of Ukraine to obtain agricultural land plots in private ownership requires legal regulation.

Short abstract for an article

Abstract. The article examines the historical and legal aspects of free agricultural land privatization, highlighting its role in transitioning the agrarian sector to market relations. It notes provisions in the Land Code of the Ukrainian SSR (1990) aimed at liberalizing the land system for a market economy. Legislative consolidation in 1992 preceded the privatization of agricultural land, later regulated by presidential decrees. Specifics of privatization by Ukrainian citizens, including collective enterprise members, are analyzed, along with the mechanism of free privatization using land shares. The article separately considers privatization of state and communal agricultural lands by entity employees and pensioners. It points out that modern free land privatization, especially in agriculture, no longer serves its intended social function, suggesting a need for radical reform and monetization of the process while preserving certain elements during state and communal land privatization.

Key words: agrarian and land reform, land protection and restoration, privatization, termination of land rights, land market.

Article details:
Received: 15 February 2024
Revised: 10 March 2024
Accepted: 28 March 2024

Рекомендоване цитування: Буракова А. М., Шульга М. В. Історико-правові аспекти безоплатної приватизації сільськогосподарських земель. *Економічна теорія та право.* 2024. № 1 (56). С. 78–95. DOI: https://doi.org/10.31359/2411-5584-2024-56-1-78.

Suggested citation: Burakova, A. M., & Shulga, M. V. (2024). Istoryko-pravovi aspekty bezoplatnoi pryvatyzatsii silskohospodarskykh zemel [Historical-legal aspects of free privatization of agricultural lands]. *Ekonomichna teoriia ta pravo – Economic Theory and Law*, *1*(56),78–95. https://doi.org/10.31359/2411-5584-2024-56-1-78 [in Ukrainian].