

РОЗДІЛ 2. АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН Й РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

2.1. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ

ШУЛЬГА Михайло Васильович,
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
член кореспондент НАПрН України,
м. Харків
ORCID ID: 0000-0001-6449-284X

САННИКОВ Дмитро Валерійович,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків
ORCID ID: 0000-0001-7654-7166

Ступінь правової урегульованості тих чи інших суспільних відносин достатньо суттєво різниться та залежить від багатьох чинників, зокрема, від типу правової системи, історичних передумов конкретного правового інституту, загального рівня розвитку, відповідної галузі законодавства, правової традиції тощо. Це стосується і відносин, які виникали щодо формування ринку земель, що регулювалися вітчизняним законодавством в період незалежності України.

Право виключної державної власності на природні об'єкти за радянських часів зумовлювало ситуацію, за якою ці об'єкти не включалися до майнового цивільно-правового обігу. Вважалося, що, наприклад, земельні ділянки залишаються поза межами

товарного обігу, оскільки вони не мали первісної оцінки та матеріально-грошового еквівалента, створені не працею людей, а мають природне походження. У зв'язку з цим вони не підлягали купівлі-продажу та відчуженню будь-яким іншим чином і надавалися фізичним та юридичним особам лише в користування¹.

Водночас набуття Україною незалежності та перехід економіки держави до ринкової моделі зумовлює виникнення певних особливостей земельних відносин.

Започаткування в Україні в 90-х роках ХХ століття реформаційних процесів у сфері земельних відносин як складової економічної реформи викликало суттєві зміни в земельному законодавстві. Вітчизняна земельна реформа – один із найважливіших заходів у суспільному житті країни. Саме вона змінила сутність і характер земельних відносин, призвела до зародження нових правових інститутів у системі земельного права України. Йдеться, зокрема, про запровадження права приватної власності на землю, яка у будь-якій країні фактично стимулює її економічне зростання завдяки ефективному використанню земельних ресурсів. Окрім того, це право виступає обов'язковою передумовою формування ринку земельних ділянок.

В юридичній літературі слушно підкреслюється, що формування ринкових земельних правовідносин відбувається із залученням земельних ділянок у ринковий обіг шляхом законодавчого закріплення підстав, умов, способів, порядку, обмежень, заборон щодо набуття і реалізації прав на земельні ділянки як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення².

Відомо, що існування життя на землі забезпечується людською працею, яка спрямована на предмет праці за допомогою засобів праці, тобто завдяки функціонуванню виробництва. З економічної точки зору у процесі будь-якого виробництва виникають певні відносини між людьми з приводу використання засобів виробництва і привласнення результатів праці. Ці відносини прийнято поділяти на матеріальні та ідеологічні. Основу існування і розвитку суспіль-

¹ Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: моногр. Одеса: Юридична література, 2017. С. 71-78.

² Носік В.В. Правове регулювання обігу земельних ділянок / Земельне право: підручник; за ред. М.В. Шульги. Харків: Право, 2013. С. 192.

ства становить виробництво матеріальних благ. У зв'язку з цим з усіх суспільних відносин найважливішими вважаються виробничі, економічні. Саме вони визначають характер усіх інших суспільних відносин – політичних, правових, моральних і т. д. Таке розуміння залежності усіх суспільних відносин від виробничих було покладено економічною наукою в основу пояснення закономірностей історичного розвитку суспільства.

Самостійним різновидом суспільних відносин вважаються земельні відносини, оскільки земля виступає одночасно предметом праці та засобом праці, тобто основою виробництва і будь-якої іншої діяльності. Зміст поняття «земельні відносини» охоплює широке поле питань як економічного (виробничого), так і правового характеру. В основі цих відносин лежить категорія власності на землю.

Земельні відносини, як складова виробничих відносин, підпорядковуються об'єктивному економічному закону, який вимагає обов'язкової відповідності останніх рівню розвитку та характеру продуктивних сил суспільства. Зміна сутності та характеру земельних відносин, зумовлена проведенням земельної реформи, призвела до виникнення низки нових правових інститутів у системі земельного права України. Серед них самостійне місце займає інститут правової регламентації обігу земельних ділянок в умовах започаткування та розвитку ринку земель.

Ринок земель, будучи багатоаспектною сферою суспільних відносин, водночас являє собою важливе соціально-економічне явище. Поняття «ринку земель» досліджувалося передовсім представниками економічної науки. Так, на думку Е. Крилатих, ринок землі – це частина земельного обороту як системи встановлення, зміни та припинення прав на земельні ділянки, які відбуваються на підставі юридично оформленого договору та опосередковуються грошовим чи натуральним платежем. До «ринкових» договорів автор відносить лише купівлю-продаж земельних ділянок, передачу їх в оренду, іпотеку, а також викуп земельних ділянок для державних та суспільних потреб¹.

Вітчизняні економісти під ринком, наприклад, земель сільськогосподарського призначення розуміють створення організацій-

¹ Крылатых Э.А. Становление и развитие системы регулирования земельных отношений. Проблемы прогнозирования. 1997 г. №1. С. 35.

но-економічного і правового середовища, яке має забезпечувати громадянам, юридичним особам та державі здійснення цивільно-правових угод з приводу переходу права власності на земельну ділянку або права користування нею у встановленому законодавством порядку з урахуванням попиту і пропозиції¹.

Представники юридичної науки зробили висновок, що поняття «ринок землі» та поняття «оборот землі» є різними за змістом і характером і їх не можна ототожнювати². Іноді вважають, що поняття «ринок земель» є ширшим і охоплює як систему правочинів щодо земельних ділянок, так і систему, яка забезпечує механізм та інфраструктуру їх реалізації³.

Водночас висловлюється і протилежні думки. Їх автори вважають що поняття «земельний оборот» за своїм змістом є ширшим від поняття «ринок земель», оскільки земельний оборот може бути ринковим та неринковим. Останній має місце, коли надання та вилучення земельних ділянок здійснюється виключно на підставі адміністративних актів уповноважених державних органів⁴.

Висловлюються міркування, що ринок землі, як і ринок інших товарів, являє собою сферу торгівлі, де панують попит і пропозиція. При цьому наголошують, що перехід права власності на земельні ділянки на підставі таких правочинів, як дарування, заповіт тощо немає ніякого відношення до ринку землі⁵.

Нарешті у вітчизняній юридичній літературі запропоноване визначення земельного обігу, що здійснюється відповідно до цивільного законодавства з урахуванням особливостей, перед-

¹ Даниленко А.С., Білик Ю.Д. Формування ринку землі в Україні. Друге видання, перероблене та доповнене. За ред. докт. економ. наук А.С. Даниленка, Ю.Д. Білика. Київ. «Урожай». 2006. С.30.

² Зубрицький О.В. Співвідношення понять «обіг земель сільськогосподарського призначення» з суміжними поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія. Юриспруденція. 2016. № 23. С. 146-149.

³ Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Развитие рынка земли: правовой аспект. *Государство и право*. 1998 г. №2. С. 50.

⁴ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. Москва. 1999. С. 75.

⁵ Сыродоев Н.А. Правовое регулирование оборота земельных участков. *Государство и право*. 1999. № 9. С. 42.

бачених земельним законодавством, і являє собою перехід права власності, інших прав на земельні ділянки та прав на частки у праві спільної власності на земельні ділянки на підставі цивільних правочинів, а також цивільних засобів, що допускаються земельним законодавством¹.

Як бачимо, єдине визначення поняття ринку земель як правової категорії в юридичній літературі відсутнє. Проте висловлені авторами припущення і твердження мають важливе значення для формулювання цього поняття.

П. Ф. Кулинич, який досліджував проблеми правового регулювання земельного ринку в аграрній сфері, слушно підкреслив, що методологічною основою при визначенні поняття «ринку земель» як об'єкта правового регулювання має стати визнання того факту, що ринок земель є насамперед економічною категорією, якою позначається той із сегментів ринку, який опосередковує обіг земельних ділянок².

Отже буде доречним звернутися до результатів досліджень цієї категорії представниками вітчизняної економічної науки. Так, український економіст Ю. Д. Білик вважає, що в економічному розумінні ринок земель, наприклад, сільськогосподарського призначення являє собою сукупність економічних механізмів, які забезпечують: реалізацію прав власників земельних ділянок на одержання суспільно нормального доходу при їх продажу; рівного для всіх покупців – потенційних виробників сільськогосподарської продукції – доступу до всіх операцій щодо придбання сільськогосподарських угідь; стимулювання їх використання й забезпечення постійної можливості розподілу на користь найефективніше господарюючих суб'єктів тощо. Водночас автор наголошує, що для ефективного функціонування земельного ринку необхідна наявність наступних передумов: 1) існування таких власників земельних ділянок, які мають достатньо широкі повноваження для проведення ринкових операцій щодо земельних ділянок; 2) наявність

¹ Пейчев К. Правові проблеми визначення поняття відчуження земельних ділянок. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. №12. С. 48.

² Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: моногр. кол. авторів; За ред. В. І. Семчика. Київ. ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 147.

стимулів для купівлі земель сільськогосподарського призначення виключно до умов їх подальшого використання за цільовим призначенням; 3) розгорнутість конкуренції між сільськогосподарськими товаровиробниками та ін.¹

Таким чином, серед визначальних ознак ринку земель як системи суспільних відносин, в межах яких здійснюється перехід прав на земельні ділянки, виокремлюються насамперед створення умов для формування в суспільстві пропозиції та попиту на земельні ділянки. Окрім того, важлива роль відводиться формуванню умов для реалізації пропозиції та попиту в рамках чітких суспільно визнаних процедур з метою задоволення публічних та приватних інтересів суспільства та його членів у сфері ринкових земельних відносин.

Отже, ринок землі з точки зору економістів являє собою сферу, де домінує одна з істотних ознак будь-якого ринку – наявність попиту та пропозиції щодо певної категорії товару (в тому числі земельних ділянок).

У вітчизняній земельно-правовій літературі аналізується співвідношення понять «обіг земель» і «ринок земель». При цьому автори нерідко змішують економічні та юридичні характеристики названих понять. На думку П.Ф. Кулинич, поняття «обіг земель» є ширшим за своїм змістом від поняття «ринок земель»². Такий висновок автор обґрунтовано робить з огляду на те, що обіг земель являє собою систему урегульованих нормами права суспільних відносин, які формуються при переході земельних ділянок та прав на них від одного суб'єкта до іншого. Обіг земель існував і в умовах відсутності ринку земель. Так, за радянських часів перехід прав на землю від однієї особи до іншої відбувався на підставі адміністративних актів уповноважених державних органів. При цьому земельний обіг може бути як ринковим, так і неринковим. Навряд чи можна вважати земельним ринком ту частину земельного обігу, яка залишається після відокремлення від неї відносин з

¹ Білик Ю.Д. Формування ринку сільськогосподарських земель і підвищення ефективності їх використання. *Землевпорядний вісник*. 2000. № 2. С. 24.

² Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: моногр. кол.авторів; За ред. В.І. Семчика. Київ. ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 148.

адміністративного обігу земельних ділянок. Було б не зовсім правильним вважати земельним ринком ту частину земельного обігу, в межах якої здійснюється перехід прав на земельні ділянки на підставі цивільних правочинів. Як слушно підкреслюють представники земельно-правової доктрини, такі правочини, наприклад, як дарування і заповіт не мають ніякого відношення до ринку.

Зазначимо, що законодавство країн з розвинутою ринковою економікою розрізняє «цивільний або цивільно-правовий обіг земельних ділянок» та «ринковий обіг» земельних ділянок. Цивільно-правовий обіг земельних ділянок має місце у випадках, коли він здійснюється на підставі різних видів цивільно-правових угод: купівлі-продажу, дарування, міни, оренди, передача земельної ділянки у спадщину тощо. П. Ф. Кулинич підкреслює, що більшість таких угод не є ринковими у вузькому розумінні цього слова. На його думку, ринковими слід вважати цивільно-правові угоди, які передбачають перехід прав на земельну ділянку від однієї особи до іншої на основі співвідношення попиту і пропозиції земельних ділянок¹.

Відомо, що поняття «ринок землі» будучи категорією економічною і соціальною, водночас має і правове значення, тобто юридичний вимір.

В сучасних умовах його розвиток зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів з використанням правових механізмів регулювання земельних відносин у ринкових економічних умовах щодо приватизації, яка здійснюється: 1) виключно громадянами України земельних ділянок шляхом їх безоплатної передачі з державної і комунальної власності у приватну; 2) приватними юридичними особами та фізичними особами – підприємцями шляхом купівлі-продажу земельних ділянок та прав на них із земель державної і комунальної власності (первинний ринок), а також створення необхідних умов для вільного обігу земельних ділянок та переходу прав на них (вторинний ринок).

В юридичній літературі наголошується, що з правової точки зору ринок земель являє собою врегульовані нормами чинного

¹ Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: моногр. кол. авторів; За ред. В.І. Семчика. Київ. ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 149.

законодавства суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу, а також реалізації фізичними і юридичними особами, державою і територіальними громадами гарантованого Конституцією України суб'єктивного права власності та інших прав на земельні ділянки, формування і функціонування інфраструктури ринку землі, державного і самоврядного регулювання ринку землі на національному, регіональному та місцевому рівні, забезпечення захисту прав учасників ринку землі¹.

На думку П. Ф. Кулинич, структура організаційно-правового механізму ринку земель повинна включати: 1) інститут права власності на землю у його плюралістичній формі; 2) ефективну систему державної реєстрації прав на земельну ділянку та іншу нерухомість; 3) правове забезпечення справедливої (ринкової) оцінки земельних ділянок; 4) сприятливе «правове поле» для ринкового обігу земельних ділянок².

Слід підкреслити, що в основу ринкового обігу покладені два види цивільно-правових угод: договору купівлі-продажу земельних ділянок та договору оренди земельних ділянок. У першому випадку йдеться про набуття у власність земельних ділянок, у другому – про набуття їх у тимчасове платне користування на умовах оренди. Отже головною правовою ознакою ринкового обігу земельних ділянок виступають два види цивільно-правових угод – договору купівлі-продажу та оренди земельних ділянок. При укладенні договорів купівлі-продажу земельних ділянок визначається рівень цін на земельні ділянки, що відчужуються, а при укладенні договорів оренди – рівень орендної плати за земельні ділянки, що передаються в оренду. Усі інші види цивільних правочинів, на основі яких здійснюється перехід права власності та інших прав на земельну ділянку від однієї особи до іншої, є правочинами, на підставі яких відбувається цивільно-правовий обіг земельних

¹ Носік В.В. Правове регулювання обігу земельних ділянок / Земельне право: підручник; за ред. М.В. Шульги. Харків: Право, 2013. С. 191.

² Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія (кол. авторів за ред. В.І. Семчика. – Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН Україна, 2003. С. 97-98.

ділянок. Він не завжди може бути правовим (наприклад, договори міни, довічного утримання, заповіт, застава тощо).

Ринок земель, як вважає П. Ф. Кулинич, являє собою сукупність суспільних відносин, що регулюються нормами права, завданням яких є створення юридичних передумов та набуття земельних ділянок у власність чи користування та передачі прав на них, забезпечення правових засад для переходу від однієї особи до іншої земельних ділянок та прав на них, суспільна оцінка яких формується як баланс попиту та пропозиції, а також визнання державою набутих прав на землю та надання гарантій їх непорушності в межах правового поля¹.

Об'єктом ринкових відносин виступає конкретна земельна ділянка, тобто частина земної поверхні, яка має фіксовані межі та характеризується певним місцем розташування, природними властивостями, фізичними параметрами, правовим режимом і господарським становищем, а також іншими істотними складовими земельної власності. В кінцевому рахунку кожна з названих складових чи то матеріальна (місце розташування, характер використання, фізичні параметри ділянки) або нематеріальна (права, інтереси, зобов'язання щодо земельної ділянки) може бути основою для сегментації ринку землі і визначати особливості його функціонування.

Слід зазначити, що формування ринку земель в Україні пройшло тривалий час і фактично включає дві відносно самостійні складові: ринок земель сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення.

Можливість для формування важливого сегменту земельного ринку – земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності була створена указами Президента України.

Правові основи започаткування формування первинного ринку земель несільськогосподарського призначення були закладені Указом Президента України «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва» від 14 жовтня 1993 р. № 456/93 (з наступни-

¹ Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: моногр. кол. авторів; За ред. В.І. Семчика. Київ. ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 154.

ми змінами)¹. Цим Указом був встановлений порядок проведення приватизації об'єктів незавершеного будівництва та земельних ділянок (їх оренди), відведених для будівництва об'єктів нерухомості, тривалість будівництва яких перевищувала нормативну більш як в два рази або рівень будівельної готовності становив менше 50 відсотків та законсервованих будов. Указ передбачав можливість приватизації об'єктів незавершеного будівництва також і з вищим рівнем будівельної готовності за відсутності джерел їх фінансування і за наявності згоди органу, уповноваженого управляти відповідним державним майном.

Одночасно з приватизацією об'єктів незавершеного будівництва, фінансування яких здійснювалося за рахунок державного, республіканського (АР Крим) та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств та їх об'єднань, зацікавлені особи приватизували (орендували) і відповідні земельні ділянки, відведені в установленому порядку для будівництва цих об'єктів. Земельні ділянки, які згідно із законом не могли передаватись у приватну власність, надавалися в оренду не менш як на 50 років з правом першочергового їх придбання орендарем або його правонаступником у разі зняття заборони на передачу зазначених ділянок у приватну власність.

Також Указ окремо окреслював коло суб'єктів, які могли приватизувати об'єкти незавершеного будівництва і суб'єктний склад осіб, які мали право на приватизацію земельних ділянок, зайнятих об'єктами незавершеного будівництва. Право на приватизацію об'єктів незавершеного будівництва згідно з названим Указом отримали: громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи, зареєстровані на території України, у статутному фонді яких відсутня частка державної власності; іноземні юридичні особи. При цьому право на приватизацію земельних ділянок (їх оренду), відведених для будівництва зазначених об'єктів, набували згідно з Указом юридичні особи України, у статутному фонді яких була відсутня частка державної власності, та громадяни України. Іноземним юридичним та фізичним особам без гро-

¹ Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва: Указ Президента України від 14.10.1993 р. №456/93 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456/93#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

мадянства, спільним підприємствам, міжнародним організаціям і організаціям з участю українських, іноземних юридичних та фізичних осіб земельні ділянки надавалися тільки в довгострокову оренду.

Рішення про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва приймали Фонд державного майна України, органи приватизації Республіки Крим та адміністративно-територіальних одиниць за участю Держкомзему України або його органів на місцях.

Назване рішення виступало одночасно рішенням про приватизацію (оренду) земельної ділянки, відведеної для такого будівництва.

У випадку, коли об'єкт незавершеного будівництва був розташований на частині земельної ділянки, яка відведена державному підприємству, Держкомзем України разом з адміністрацією підприємства у двотижневий строк визначали розмір земельної ділянки, яку відповідна особа могла приватизувати чи орендувати.

Приватизація об'єктів незавершеного будівництва здійснювалася шляхом їх продажу: за наявності двох і більше покупців – на аукціоні або за конкурсом. За наявності одного покупця – безпосередньо цьому покупцеві при забезпеченні ним умов, за яких продавався об'єкт. Натомість обов'язковою умовою продажу об'єкта незавершеного будівництва виступало завершення будівництва відповідного об'єкта зі збереженням його первісного призначення. Це означало, що і цільове призначення земельної ділянки, на якій знаходився об'єкт, не могло змінюватися.

При цьому слід підкреслити, що вартість об'єкта незавершеного будівництва для продажу на аукціоні або за конкурсом визначалася на підставі даних балансу без урахування індексу інфляції. Водночас вартість земельної ділянки визначалася Держкомземом України чи його органами на місцях на підставі експертної грошової оцінки.

Право власності покупця на земельну ділянку, на якій знаходився об'єкт незавершеного будівництва, виникало з моменту реєстрації свідоцтва про власність на об'єкт незавершеного будівництва місцевим органом Держкомзему, про що робився відповідний запис у земельно-кадастрових документах і що посвідчувався державним актом на право власності на землю.

У випадку ж, коли земельна ділянка не приватизувалася, відповідна місцева рада була зобов'язана укласти у місячний строк з дня одержання покупцем свідоцтва про власність на об'єкт незавершеного будівництва договір оренди на земельну ділянку.

Кошти, одержані від продажу земельних ділянок, зараховувалися на спеціальні бюджетні рахунки місцевих рад, на території яких знаходилися приватизовані земельні ділянки та використовувалися в порядку, передбаченому законом.

Подібний механізм приватизації земельних ділянок, на яких розташовані автозаправні станції, що реалізували пально-мастильні матеріали виключно населенню, встановлений Указом Президента України від 29 грудня 1993 р. №612/93¹, який одночасно з приватизацією АЗС передбачав можливість приватизації земельних ділянок, на яких знаходилися зазначені об'єкти.

Рішення про приватизацію АЗС приймав Фонд державного майна України, його регіональні відділення чи представництва за участю Держкомзему України, його органів на місцях. Ці рішення виступали одночасно рішеннями і про приватизацію земельних ділянок. Вартість земельної ділянки визначалася Держкомземом України чи його органами на місцях на підставі експертної грошової оцінки. Приватизація АЗС та земельних ділянок здійснювалася шляхом їх продажу на земельному аукціоні.

Зазначимо, що кошти, одержані від приватизації АЗС та земельних ділянок, за винятком витрат, пов'язаних з їх продажем, зараховувалися до Державного бюджету України і використовувалися на заходи соціального захисту населення. Окремо підкреслимо, що Указом було задеклароване наступне положення: право власності на приватизовані АЗС та земельну ділянку охоронялося законом, їх власникам гарантувалася стабільність умов здійснення ними господарської діяльності.

З метою прискорення ринкових реформ в Україні, стимулювання ефективного землекористування та підприємницької діяльності, заохочення інвестицій в реалізацію програм соціально-еко-

¹ Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню: Указ Президента України від 29.12.1993 р. №612/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/612/93#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

номічного розвитку в державі Указом Президента України «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12 липня 1995 р. №608/95¹ було розроблено та затверджено відповідний механізм, який стосувався приватизації та оренди земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення саме підприємницької діяльності.

Суб'єктний склад осіб, які мали право на приватизацію земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності, обмежений громадянами та юридичними особами України, у статутному фонді яких була відсутня будь-яка частка майна, що перебувало у загальнодержавній власності.

Основні положення, які стосувалися механізму приватизації, зводяться до наступного. Приватизацію відповідних земельних ділянок для зайняття підприємницькою діяльністю здійснювали державні адміністрації та виконавчі комітети місцевих рад шляхом їх продажу у приватну власність. Особи, які бажали придбати у власність земельну ділянку для зайняття підприємницькою діяльністю, не пов'язаною сільськогосподарським виробництвом, мали подати заяви до відповідної державної адміністрації або виконавчого комітету місцевої ради за місцем розташування земельної ділянки.

Підставою для укладення договору купівлі-продажу виступало рішення державної адміністрації, виконавчого комітету з проектом відведення земельної ділянки. Укладений договір купівлі-продажу посвідчувався нотаріально і після оплати вартості земельної ділянки реєструвався у відповідній раді. Зареєстрований договір визнавався документом, який посвідчував право приватної власності на придбану земельну ділянку.

Продаж земельної ділянки несільськогосподарського призначення у приватну власність проводився виконкомом місцевої ради за ціною, розрахованою за методикою, визначеною Кабіне-

¹ Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності: Указ Президента України від 12 липня 1995 р. №608/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/608/95#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

том Міністрів України та затвердженою відповідною державною адміністрацією (з урахуванням експертної грошової оцінки цієї земельної ділянки). Якщо ж приватизація проводилася на конкурентних засадах, то ціна ділянки визначалася як стартова.

Зазначимо, що кошти одержані від продажу земельних ділянок, залишалися у розпорядженні місцевих рад і використовувалися для реалізації програм соціально-економічного розвитку.

Власникам приватизованих земельних ділянок несільськогосподарського призначення гарантувалось право володіти, користуватися і розпоряджатися ними шляхом продажу, дарування, заповіту, обміну, застави, здачі в оренду або будь-яким іншим законним способом, тобто йшлося про формування вторинного ринку даних земель. Окрім того, власник земельної ділянки мав право передавати її в якості внеску до статутних фондів товариств і підприємств.

Звернемо увагу, що фактично названим Указом започатковано ринок оренди земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності. Право на оренду земельної ділянки несільськогосподарського призначення, як було передбачено Указом, могло бути продано, подаровано, успадковано, обміняно, заставлено або іншим законним способом відчужено або ж передано відповідно до договору оренди земельної ділянки. Право на оренду могло передаватися як внесок до статутних фондів товариств та підприємств.

Як бачимо, у 1995 р. черговим Указом Президента України до числа об'єктів приватної власності фізичних та юридичних осіб України були віднесені фактично майже всі земельні ділянки несільськогосподарського призначення, надані для здійснення підприємницької діяльності, не пов'язаної з сільськогосподарським виробництвом. Виключення склали земельні ділянки, що перебували у загальнодержавній власності і не підлягали приватизації. Вони були перелічені в ч. 4 ст. 4 Земельного кодексу України (1992 р.).

Отже об'єктами ринку земель несільськогосподарського призначення могли виступати землі житлової (котеджної та багатопверхової) забудови призначені для продажу або надання в оренду, землі промисловості, землі комерційного або іншого використання

тощо. Такий підхід визначав важливість та значущість первинного ринку земель для підприємницької діяльності в розвитку ринкових відносин у сфері землекористування.

Зазначимо, що передача земельних ділянок у власність юридичним особам здійснювалася шляхом їх продажу, в тому числі і на конкурентній основі (за результатами проведення земельних конкурсів і аукціонів). Платний характер набуття права приватної власності на земельні ділянки юридичними особами був розвинутий Указом Президента України від 19 січня 1999 р. № 32/99 «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення»¹.

Проте протягом тривалого часу процес приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення стримувався не тільки складною економічною ситуацією в державі і надмірно високими цінами пропозицій, які встановлювалися на основі нормативної грошової оцінки землі, а й невизначеністю чинного на той час земельного законодавства.

На всебічне забезпечення реалізації права власності на землю громадян, юридичних осіб та держави, прискорення становлення та ефективного регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення, залучення інвестицій, які мали забезпечувати розвиток населених пунктів, збільшення надходжень до бюджетів був спрямований Указ Президента України від 4 лютого 2000 р. № 168/2000 «Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення»², яким були схвалені Основні напрями розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення. Цей документ було розроблено з метою створення правових, економічних і організаційних умов для подальшого

¹ Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 19 січня 1999 р. № 32/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/99#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

² Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від лютого 2000 р. № 168/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168/2000#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

розвитку ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення та його інфраструктури. Названі умови було спрямовані на забезпечення гарантованого Конституцією України права власності громадян, юридичних осіб та держави, ефективного і раціонального використання земель, сприяння розвитку підприємництва, поліпшення соціально-економічного становища в Україні та ін.

В Основних напрямках підкреслювалось, що розвиток земельного ринку на той період передбачав здійснення комплексу заходів із використанням правових та економічних важелів регулювання ринкових земельних відносин щодо: а) прискорення приватизації земельних ділянок громадянами шляхом їх безоплатної передачі з державної у приватну власність громадян і юридичних осіб шляхом купівлі-продажу (первинний ринок); б) створення умов для вільного обігу земельних ділянок та прав на них (вторинний ринок).

Із Основних напрямків випливало, що функціонування ринку землі мало здійснюватися на засадах соціальної справедливості, забезпечення державних, суспільних і приватних інтересів, законності і ефективності, прозорості, відкритості, збалансованого розвитку населених пунктів, а також інших категорій земель, охорони і раціонального використання землі та інших природних ресурсів.

Системний аналіз цього документа свідчить, що у відповідності із стратегічним кроком формування в Україні засад соціально орієнтованої економіки серед основних цілей формування ринку землі визначені наступні: 1) формування багатуокладної системи господарювання на основі рівності всіх форм власності на землю, розвиток інституту приватної власності на землю; 2) забезпечення безперешкодної реалізації суб'єктами підприємницької діяльності прав володіння, користування й розпорядження земельними ділянками несільськогосподарського призначення з метою збільшення їх фондів і розвитку підприємницької діяльності; 3) поліпшення інвестиційного клімату в економіці, інвестиційної та кредитної привабливості підприємств шляхом продажу їм земельних ділянок несільськогосподарського призначення; 4) збільшення доходів Державного бюджету України й місцевих бюджетів за рахунок

надходження коштів від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення, забезпечення вільного обігу цих земельних ділянок і прав на них; 5) забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ділянок; 6) підвищення ролі соціальних і екологічних пріоритетів у використанні землі та ін.

Підкреслимо, що всебічне розширення інституту права приватної власності на землі несільськогосподарського призначення у процесі реформування земельних відносин та формування ринку земель несільськогосподарського призначення фактично виступало одним із найважливіших чинників посилення інвестиційної привабливості України. Суттєве збільшення обсягів інвестиційних вкладень зумовлене зацікавленістю інвестора, для якого співпраця з власником земельної ділянки значно ефективніша, ніж з орендарем, повноваження якого щодо розпорядження земельною ділянкою дуже обмежене.

Загальновідомо, що перехід від планової до ринкової економіки будь-якої держави пов'язаний з обов'язковим залученням до ринкового обігу земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Саме приватна земельна власність складає фундаментальну основу економічних відносин усіх учасників ринкової системи господарювання. Для створення позитивного інвестиційного клімату в державі необхідне формування сучасного регульованого соціально орієнтованого земельного ринку.

Ринок земель несільськогосподарського призначення, який почав формуватися в Україні на той час, як підкреслювалося в економічній літературі, ще не забезпечував відповідної віддачі через відсутність низки правових інструментів (таких, скажімо, як системи кредитування і страхування, земельні банки, системи державного земельного кадастру, в тому числі державної реєстрації земельних ділянок тощо). Серед основних причин, що стримували розвиток ринку земель несільськогосподарського призначення, представниками економічної науки були названі: недосконале правове забезпечення безоплатної приватизації громадянами України та продажу з державної власності земельних ділянок, зокрема суб'єктам підприємницької діяльності – юридичним особам України; державної реєстрації земельних ділянок та прав на них; захист прав власників земельних ділянок; необґрунтовані об-

меження щодо категорій земель, які можуть бути приватизовані громадянами чи продані юридичним особам. Окрім того, відсутнє чітке визначення правового режиму земель несільськогосподарського призначення у межах та за межами населених пунктів¹.

Перш ніж приступати до аналізу історико-правового аспекту формування ринку земель сільськогосподарського призначення, проведемо короткий огляд змісту Декрету Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1992 р. «Про приватизацію земельних ділянок», який має важливе значення для формування ринку земель².

Цим Декретом Кабінет Міністрів України зобов'язав сільські, селищні, міські ради забезпечити передачу протягом 1993 року громадянам України у приватну власність земельних ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, встановлених Земельним кодексом України (1992 р.). Зазначимо, що максимальний розмір земельних ділянок для ведення особистого підсобного господарства громадянами України, що могли перебувати у їхній приватній власності, становив 0,6 гектара. Водночас збільшення розмірів земельних ділянок до 2 гектарів могло провадитись за погодженням з обласною радою (ст. 56 ЗК України). Розмір земельних ділянок для садівництва не міг перевищувати 0,12 гектара (ст. 57 ЗК України). Розмір присадибних ділянок не повинен перевищувати: у сільських населених пунктах – 0,25 гектара, селищах міського типу – 0,15 гектара; у містах – 0,1 гектара. Розмір земельних ділянок для індивідуального дачного будівництва становив 0,1 гектара, а для будівництва індивідуальних гаражів – не більше 0,01 гектара (ст. 67 ЗК України).

Передача громадянам України безоплатно у приватну власність для цілей, які вказані вище, провадилося один раз, про що обов'язково робилася місцевими радами відмітка у паспорті або документі, який його замінював. Декрет забороняв передачу у приватну власність земельних ділянок на території зон відчужен-

¹ Даниленко А.С., Білик Ю.Д. Формування ринку землі в Україні. Друге видання, перероблене та доповнене. За ред. докт. економ. наук А.С. Даниленка, Ю.Д. Білика. Київ. «Урожай». 2006. С. 118.

² Відомості Верховної Ради України 1993. № 10. Ст. 79.

ня та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок чорнобильської катастрофи.

Право приватної власності громадян на приватизовані земельні ділянки посвідчувалося відповідною радою шляхом внесення запису у земельно-кадастрові документи з наступною видачою державного акта на право приватної власності на землю.

Декретом було встановлено, що громадяни мали право продавати або іншими способами відчужувати земельні ділянки, приватизовані ними, для цілей, вказаних у статті 1 Декрету, без зміни їх цільового призначення.

Договір купівлі-продажу або іншими способами відчужування земельної ділянки посвідчувався у нотаріальному порядку і підлягав реєстрації у місцевій раді, на території якої була розташована земельна ділянка.

Продаж земельної ділянки власником-громадянином України провадився за ціною, встановленою угодою сторін, але ця ціна не мала бути меншою за нормативну ціну землі. Ціна земельної ділянки за договором купівлі-продажу складала підставу для сплати державного мита, а також для розрахунків при заставі земельної ділянки.

Підкреслимо, що Декретом була зупинена дія ч. 2 ст. 17 і ст. 23 Земельного кодексу України щодо власників земельних ділянок, визнаних ст. 1 цього Декрету.

В даному випадку в ч. 2 ст. 17 Земельного кодексу України йшлося про встановлення мораторію на відчуження земельних ділянок, який був запроваджений у Земельному кодексі України, прийнятому 13 березня 1992 р.

Цим кодексом було встановлено, що власники земельних ділянок, переданих їм радою, не мали права протягом шести років з часу набуття права власності продавати або іншим способом відчужувати належну їм земельну ділянку, крім передачі її у спадщину або раді на тих же умовах, на яких вона була їм передана. При наявності поважних причин суд, за позовам власника, міг скоротити зазначений строк.

Дію мораторію було обмежено з прийняттям Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про приватизацію земельних ділянок», відповідно до ст. 6 якою згадана заборона на

відчуження земельної ділянки не поширюється на власників земельних ділянок – громадян України, яким ці ділянки були раніше (тобто до введення в дію цього Декрету) надані для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, установлених Земельним кодексом України.

В подальшому, протягом 1993-1995 років було прийнято низку указів Президента України, які встановили окремі умови набуття права приватної власності, що не підпадають під мораторій. Йдеться, зокрема про:

- Указ Президента України від 14 жовтня 1993 р. «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва», який встановлював особливі умови набуття права власності щодо земельної ділянки, приватизованої разом з об'єктом незавершеного будівництва;

- Указ Президента України від 26 грудня 1993 р. «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують паливно-мастильні матеріали виключно населенню», яким встановлено специфічні умови набуття права власності на земельну ділянку, що приватизувалася разом з автозаправною станцією;

- Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва», ст. 4 якого передбачалося, що власники земельних ділянок можуть передавати ці ділянки у спадщину, дарувати, обмінювати, здавати під заставу, надавати в оренду і продавати громадянам України без зміни цільового призначення земельних ділянок;

- Указ Президента України від 12 липня 1995 р. «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності», ст. 7 якого було встановлено, що власники приватизованих земельних ділянок несільськогосподарського призначення мали право володіти, користуватися і розпоряджатися ними шляхом продажу, дарування, заповіту, обліку, застави, передачі в оренду або будь-яким іншим законним способом;

- Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогоспо-

дарським підприємствам і організаціям», ст. 6 якого було встановлено, що у разі виходу власника земельної частки (паю) з колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства за його заявою здійснюється відведення земельної ділянки в натурі в установленому порядку і видається державний акт на право приватної власності на цю земельну ділянку. Обмежень щодо відчуження земельної ділянки цей Указ також не передбачає.

Отже, як впливає з юридичного висновку Міністерства юстиції України щодо мораторію на відчуження земельних ділянок, який ми поділяємо, мораторій на продаж земель поширювався лише на землі селянських (фермерських) господарств, яким передавалися ці землі виключно місцевими радами.

Основні правові підвалини ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні закладені Земельним кодексом, який набув чинності 1 січня 2002 р. «Прикінцевими положеннями» Кодексу передбачене, поміж іншого, прийняття Закону України «Про ринок земель».

Слід зазначити, що протягом 20 останніх років проведення земельної реформи одним із основних факторів, які гальмували формування ринку земель сільськогосподарського призначення був земельний мораторій, який бере свій початок з прийняття Закону України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 р. (набув чинності 20 лютого 2001 р.).

Цей закон встановлював заборону на укладення угод щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) та інших правочинів щодо їх відчуження, крім випадків передачі їх у спадщину та викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб. При цьому Законом було передбачено, що мораторій діятиме до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) новим Земельним кодексом України.

Термін «мораторій» означав встановлену органом влади тимчасову заборону на вчинення певних дій чи вжиття певних заходів. У сфері земельних відносин цей термін застосовувався до земель сільськогосподарського призначення і означав введення Верховною Радою України заборони на вчинення правочинів (угод) щодо відчуження таких земель.

Прийнятий 25 жовтня 2001 р. чинний Земельний кодекс України не скасував мораторій на відчуження земельних часток (паїв), а й поширив його дію на інші види земель сільськогосподарського призначення. Йдеться про земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва усіх форм власності.

Зазначимо, що зміст мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення неодноразово в період його дії змінювався: по-перше, розширювався перелік підмораторних об'єктів (земельних ділянок); по-друге, розширювалося коло розпорядницьких дій, які охоплювалися мораторієм; по-третє, змінився порядок визначення моменту припинення дії мораторію.

Первісною редакцією Земельного кодексу України мораторій вводився на період до 1 січня 2005 р. Проте, будучи введеним як тимчасовий захід, мораторій продовжувався (у 2004; 2006; 2008; 2010; 2011; 2012; 2015; 2016; 2017 і 2018 рр.). Водночас види земель сільськогосподарського призначення, які підлягали мораторію, постійно розширювалися.

20 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України, за яким до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 р. встановлюється мораторій на зміну цільового призначення та відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також внесення права на земельну частку (пай) до статутів господарських товариств.

В подальшому Закон України від 6 жовтня 2016 р. «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» на Кабінет Міністрів України був покладений обов'язок до 1 липня 2017 р. розробити і внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення. Проте такий законопроект у Верховну Раду України не надійшов.

Неодноразові спроби звернень народних депутатів до Конституційного Суду України з поданням про визнання положень про мораторій неконституційними не мали успіху. Навіть після рішення Європейського суду з прав людини від 22 серпня 2018 р. у

справі «Зеленчук та Цицюра проти України», в якому суд констатував, що правила про мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення порушують ст. 1 Протоколу Першого Конвенції про захисту прав людини і основоположних свобод, не вплинуло на долю мораторію.

Верховна Рада України прийняла 7 грудня 2017 р. Закон України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу», яким у пп. 14 і 15 Розділу Х «Перехідні положення» ЗК України цифри «2018» були замінені цифрами «2019». Таким чином мораторій на відчуження сільськогосподарських земель продовжувався ще на 1 рік. Скасування мораторію пов'язувалося з прийняттям Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».

В подальшому на розгляд Верховної Ради України було подано законопроект з назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», який був прийнятий 31 березня 2020 р. і введений в дію 1 липня 2021 р.¹

На думку П.Ф. Кулинич, така зміна назви цього Закону є цілком обґрунтованою. Автор слушно вважає, що із введенням в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» його норми «розчинилися» в статтях Земельного кодексу України та інших законодавчих актів. Тому він робить обґрунтований висновок, що якість, зокрема колізійність земельного законодавства України не збільшилася, не відбулася чергова декодифікація земельного законодавства і роль Земельного кодексу України як основного систематизуючого законодавчого акта у сфері земельних відносин підвищилася².

Формування і становлення законодавства у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення характеризувалося певними

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 р № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 05.08.2022).

² Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: моногр. Київ. Норма права.2021. С. 217.

особливостями. Так, в період 1992-1994 років, коли був започаткований процес передачі земель сільськогосподарського призначення у колективну власність, можна говорити про умовний обіг даних земель. В подальшому набув поширення обіг земельних часток (паїв), виникнення яких пов'язане з паюванням земель колективної власності. Потім тривалий час діяв мораторій на відчуження деяких земель та земельних часток (паїв). Нарешті, фактичне започаткування ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»¹.

Особливості обігу земель сільськогосподарського призначення, визначені чинним законодавством, стосуються вимог щодо набуття права власності на відповідні земельні ділянки. Йдеться, зокрема, по-перше, про основні вимоги до суб'єктного складу осіб, які можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення (відповідні земельні ділянки); по-друге, вимоги до площі земель, які можуть набуватися громадянами та юридичними особами України; по-третє, вимоги щодо переважного права купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

У складі правових засад обігу земельних ділянок сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення слід виокремлювати: законність, гарантованість і непорушність права приватної власності на землю; рівність суб'єктів права власності і господарювання перед законом; додержання цільового призначення земельних ділянок; врахування існуючих обмежень на земельні ділянки; обов'язковість відведення земельної ділянки в натурі (на місцевості); обов'язковість проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок при укладенні цивільно-правових угод; обов'язковість нотаріальної форми цивільно-правових угод із земельними ділянками; обов'язковість державної реєстрації прав на земельні ділянки та ін.

Зазначимо, що світовому досвіду відомі три основні моделі регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення:

¹ Зубрицький О.В. Правове регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12,00,06. Київ, 2019. С. 234.

а) модель вільного ринку (відсутність обмежень до суб'єктного складу учасників ринку та максимального чи мінімального розміру земельних ділянок); б) модель помірно обмеженого ринку (наявність жорстких вимог до суб'єктного складу покупців – досвід у сільському господарстві, аграрна освіта чи кількарічна осілість у місцевості розташування земельної ділянки); в) модель сильно обмеженого ринку (наявність спеціального органу, який має право втручатися в угоди відчуження сільськогосподарських земель та володіє переважним правом на придбання землі)¹.

Формування законодавчого регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на ринкових засадах в Україні свідчить, що розвиток такого обігу характеризується певними особливостями. Натомість можна вважати, що йдеться про втілення в Україні помірно обмеженого ринку землі з певними елементами моделі вільного обігу.

¹ Кулинич П.Ф. Порівняльний аналіз законодавства ФРН, Нідерландів, Франції та Польщі про ринковий обіг сільськогосподарських земель: досвід для України. Проект «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні». 2016.