

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ЮРКОВ МАРКО ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 349.41.2

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНИХ І  
КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ**

081 «Право»

08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ /М. В. Юрков/

Науковий керівник:

**Шульга Михайло Васильович,**  
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Юрков М. В. Правові засади приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2024.

Дисертаційна робота є першою в Україні науковою працею, у якій здійснено комплексне дослідження правових засад приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також сформульовано нові для земельного права України наукові висновки і практичні рекомендації з удосконалення законодавства, що стосуються приватизації таких земель.

У дисертації на базі основних положень земельного, аграрного, екологічного, цивільного права, інших правових галузей юридичної науки досліджено сутність та сформульовано визначення категорії «приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств», якою запропоновано вважати передачу державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України – працівникам цих підприємств та працівникам державних і комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерам з їх числа, що здійснюється у спеціальному порядку, передбаченому законом.

Визначено стадії процедури приватизації земель працівниками та пенсіонерами з їх числа державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, які мають відбуватися у наступній послідовності: 1) включення державного чи комунального сільськогосподарського підприємства до програми, тобто формування, затвердження та оприлюднення переліку сільськогосподарських підприємств (їхнього майна), які підлягають приватизації; 2) звернення з клопотанням громадян України – працівників цих

підприємств, що мають право на отримання земельних ділянок у власність, до органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про передачу їм у власність земельних ділянок; 3) розгляд клопотання відповідним органом та надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель; 4) розробка проєкту приватизації земель землевпорядною організацією; 5) погодження та затвердження проєкту приватизації земель; 6) оформлення та державна реєстрація земельних ділянок та права власності на них.

У науковій роботі наголошується, що оскільки об'єктом приватизації виступають земельні ділянки, то відносини щодо їх приватизації необхідно кваліфікувати як земельні. За своєю економічною сутністю (як відносини, що опосередковують обіг земельних ділянок), вони відносяться до різновидів земельних майнових відносин.

У дисертації доведено, що норми права, які регулюють передачу сільськогосподарських угідь, що перебувають у державній або комунальній власності і використовуються на постійній основі сільськогосподарськими підприємствами, у приватну власність, у своїй сукупності утворюють правовий субінститут приватизації земельних ділянок. Його предметом виступають відносини з передачі земельних ділянок з державної та комунальної власності до приватної. Своєрідність цього субінституту полягає у його комплексності, що проявляється в об'єднанні норм різних галузей права.

Обґрунтовано положення про те, що приватизацію земель необхідно розглядати як правовідношення між українською державою і громадянином України, в межах якого реалізується гарантоване суб'єктивне право громадянина.

Розкрито особливості приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. До основних із них належать: по-перше, участь органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у процесі приватизації, оскільки вона здійснюється за рішенням та за безпосередньої участі зазначених органів. У цьому разі уповноважений орган виступає не тільки як звичайний учасник правовідносин, а і як провідник державної

політики у соціальній, економічній та інших сферах. Його статус пов'язаний з цілями та завданнями, які ставлять перед собою держава та органи місцевого самоврядування у процесі приватизації. По-друге, виключне право на приватизацію земельних ділянок мають громадяни – працівники чи пенсіонери сільськогосподарського формування, закладів освіти, культури і охорони здоров'я державної чи комунальної форми власності. Наголошується, що визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством чи відповідним закладом. По-третє, підставою виникнення права власності на земельну ділянку є складний юридичний склад, що включає процедури адміністративно-правового характеру. По-четверте, приватизація відноситься до похідних способів набуття права власності. По-п'яте, безоплатний характер такої приватизації та ін.

Визначено коло прав працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, закладів освіти, культури і охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа як суб'єктів приватизації, а саме: 1) вносити клопотання до органів приватизації про безоплатну передачу відповідних земель у приватну власність; 2) вимагати його своєчасного розгляду та інформування про прийняте рішення; 3) право бути присутніми при прийнятті рішень органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, надавати пояснення; 4) право на отримання інформації про склад і площу земель сільськогосподарського призначення, що підлягають безоплатній приватизації; 5) отримати земельну ділянку в натурі та право власності на неї; 6) звертатися до судових органів про захист права на безоплатну приватизацію земель та ін.

Доведено, що право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних підприємств – специфічне право, яке має особистий характер і не може відчужуватись, у тому числі в порядку спадкування.

Встановлено, що поширення норм щодо приватизації земель сільськогосподарських підприємств на новостворені комунальні підприємства не є доцільним, оскільки, по-перше, це фактично блокуватиме їх господарську діяльність, а по-друге, матиме ризик перетворення такої приватизації у

корупційний механізм виведення значного обсягу земель з комунальної власності.

Розкрито суб'єктний склад земельних приватизаційних правовідносин. До кола цих суб'єктів належать органи приватизації, тобто особи, що законодавчо наділені відповідними повноваженнями в цій сфері, а також уповноважені особи, що мають право на безоплатну приватизацію – суб'єкти безоплатної приватизації земель. Наголошується, що визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним державним чи комунальним сільськогосподарським підприємством, закладом освіти, культури, охорони здоров'я. Окрім того, суб'єктами безоплатної приватизації за правилами ст. 25 Земельного кодексу України мають визначатися учасники АТО та бойових дій (Захисники та Захисниці України, а також сім'ї загиблих (померлих) цих осіб).

Обґрунтовано висновок, відповідно до якого, якщо обидва члени подружжя перебувають чи перебували у трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством, то при безоплатній приватизації земель вони обидва отримують статус приватних індивідуальних власників з персоніфікацією наслідків перебування у трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством.

Наголошено, що об'єктом земельних приватизаційних відносин виступають не тільки землі державної або комунальної власності, що використовуються на постійній основі сільськогосподарськими юридичними особами публічного права, а також ті, які були передані в оренду із земель державної чи комунальної власності або які на час набрання чинності ЗК України належали цим підприємствам на праві колективної власності чи перебували у постійному користуванні.

Аргументовано положення, відповідно до якого державна реєстрація сама по собі не є додатковою підставою виникнення прав на приватизовані земельні ділянки, незважаючи на те, що законодавець зіставив момент виникнення речового права на земельну ділянку з моментом державної реєстрації такого

права. Навпаки, державна реєстрація не ототожнюється з підставами виникнення прав на земельні ділянки та не включається до таких підстав, оскільки права виникають за встановленими в законодавстві підставами і підлягають державній реєстрації у встановлених випадках та в установленому порядку. Державна реєстрація права власності має виключно правопідтверджуючий, а не правовстановлюючий характер.

Здійснення суб'єктивного права на приватизацію земельної ділянки (суб'єктивних прав, що виникають у процесі приватизації) запропоновано розглядати у двох значеннях – як дії, поведінка уповноваженої особи, використання на практиці закладених у її змісті можливостей та як кінцевий результат реалізації повноважень, можливостей, що становлять її зміст, тобто досягнення юридичної мети.

Встановлено юридичну природу права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, закладів освіти, культури і охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа, на звернення з клопотанням до уповноважених органів з приводу безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських юридичних осіб. Аргументовано, що це суб'єктивне, законодавчо гарантоване право названих фізичних осіб, яке має публічно-правовий характер, на реалізацію можливості безоплатного отримання у приватну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебували у постійному користуванні державних або комунальних сільськогосподарських підприємств.

Акцентується увага на тому, що безоплатна приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств безумовно тягне за собою одночасне припинення права публічної (державної чи комунальної) власності, а також припинення права постійного користування землями сільськогосподарського призначення, яке здійснювали на постійній основі державні та комунальні сільськогосподарські підприємства. Водночас на основі припинення названих прав виникає право приватної власності громадян України – працівників державних та комунальних сільськогосподарських

підприємств, закладів освіти, культури і охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа. Обґрунтовується необхідність закріплення відповідних підстав припинення права власності та права постійного користування землями сільськогосподарського призначення в Земельному кодексі України. В першому випадку йдеться про припинення права власності держави, у другому – про припинення права постійного користування юридичних осіб одними і тими ж землями сільськогосподарського призначення.

Зроблено висновок про те, що очевидною є необхідність збереження певних елементів безоплатної приватизації за правилами ст. 25 ЗК України. Йдеться, зокрема про можливість громадян України отримати у власність земельні ділянки при приватизації земель сільськогосподарських державних чи комунальних підприємств. Безперечно, що безоплатна приватизація відповідно до вимог ст. 25 ЗК України служить певним соціальним цілям. Якщо працівники недержавних та некомунальних сільськогосподарських підприємств отримали у свій час безоплатно у приватну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення, то виникає питання про те, чим гірші за них працівники державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, адже не можна допускати соціальну нерівність.

У роботі акцентується увага на тому, що отримати у власність землі сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності мають ті, «хто працює на землі» – селяни. Важливим видається те, що безоплатно отримати земельну ділянку мають також ті особи, які реально працюватимуть на ній. Одним із запобіжників, який би забезпечував вирішення цього питання, була б законодавча заборона змінювати цільове призначення земельної ділянки, яка була отримана безоплатно. Окрім того певні обмеження можуть стосуватися передачі земельної ділянки третім особам, її відчуження та ін. Зрозуміло, що такі обмеження повинні діяти в межах певного строку. З урахуванням того, що йдеться про землі сільськогосподарського призначення, такий максимальний строк пропонується встановити на рівні 7 років.

Визнано вірною практику тих судів, які у разі виникнення спору не

вважають саму по собі відсутність погодження меж земельної ділянки підставою для прийняття рішення про приватизацію незаконним, а також задовольняють позови щодо погодження меж земельної ділянки, виходячи з того, що необхідно захистити право землекористування такого позивача.

Зроблено висновок, що удосконалення правового регулювання земельно-реєстраційних відносин має відбуватися шляхом проведення функціонального поєднання відомостей двох інформаційних баз – Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та віднесення їх до відання Держгеокадастру або Міністерства юстиції України.

Запропоновано авторську дефініцію поняття невикористання власниками земель сільськогосподарського призначення як одного з видів земельних правопорушень і розкрито його сутність та особливості.

Методологічну основу дисертаційної роботи склав комплекс загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних юридичних методів наукового пізнання – діалектичного, формально-логічного, порівняльно-правового, системно-структурного, методів моделювання, синтезу, індукції, дедукції та ін.

Сформульовані у дисертації висновки, положення та рекомендації можуть бути використані: а) у нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал при розробленні або вдосконаленні чинного земельного законодавства України у сфері приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств; б) у науково-дослідницькій роботі – для здійснення подальшої наукової розробки теоретичних і методологічних засад приватизації земель в Україні; в) у правозастосовній практиці – при вирішенні земельних спорів, що стосуються приватизації земель та вдосконаленні процедури приватизації; г) у навчальному процесі – при викладанні курсів «Земельне право», «Земельні спори» тощо у закладах вищої освіти, при підготовці навчальних посібників і підручників, довідкової та методичної літератури, а також при залученні здобувачів вищої освіти до науково-дослідницької роботи.



Результати дослідження сприятимуть зміцненню системних засад земельно-правового регулювання та підвищенню ефективності правозастосування в сфері приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств.

**Ключові слова:** земельне право, приватизація земель, безоплатна приватизація, державне сільськогосподарське підприємство, комунальне сільськогосподарське підприємство, земельна ділянка, земельна частка (пай), земельні відносини, право власності.

## SUMMARY

*Yurkov M. V. Legal principles of land privatization of state and municipal agricultural enterprises.* – Qualifying scientific work preserving manuscript rights.

The thesis for obtaining the scientific degree of a doctor of philosophy in speciality 081 «Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The dissertation is the first scientific work in Ukraine, in which a comprehensive study of the legal basis of land privatization of state and municipal agricultural enterprises was carried out, as well as new scientific conclusions and practical recommendations for improving the legislation related to the privatization of such lands were formulated for the land law of Ukraine.

In the dissertation, based on the basic provisions of land, agrarian, environmental, civil law, and other legal branches of jurisprudence, the essence and definition of the category «privatization of the lands of state and municipal agricultural enterprises» was formulated, which is proposed to be considered the transfer of state or municipal lands free of charge into the private ownership of citizens of Ukraine – to employees of these enterprises and employees of state and municipal institutions of education, culture and health care, as well as to pensioners from among them, which is carried out in a special procedure provided for by law.

The stages of the procedure for the privatization of land by employees and pensioners of state and municipal agricultural enterprises have been determined, which must take place in the following sequence: 1) inclusion of a state or municipal agricultural enterprise in the program, that is, the formation, approval and publication of a list of agricultural enterprises (their property) that subject to privatization; 2) petitions of citizens of Ukraine – employees of these enterprises, who have the right to receive land plots in their ownership, to the executive authority or local self-government body for the transfer of land plots to them; 3) consideration of the request by the relevant body and granting of permission for the development of the land management project regarding land privatization; 4) development of the land privatization project by the land management organization; 5) coordination and approval of the land privatization project; 6) registration and state registration of land plots and ownership rights to them.

The scientific work emphasizes that since land plots are the object of privatization, the relations regarding their privatization must be qualified as land relations. According to their economic essence (as relations that mediate the circulation of land plots), they belong to the varieties of land property relations.

The dissertation proves that the legal norms that regulate the transfer of agricultural lands, which are in state or municipal ownership and are used on a permanent basis by agricultural enterprises, into private ownership, in their totality form a legal sub-institution of the privatization of land plots. Its subject is relations with the transfer of land plots from state and municipal ownership to private ownership. The peculiarity of this sub-institute lies in its complexity, which is manifested in the unification of norms of various branches of law.

The provision that the privatization of land must be considered as a legal relationship between the Ukrainian state and a citizen of Ukraine, within which the guaranteed subjective right of the citizen is realized, is substantiated.

The features of land privatization of state and municipal agricultural enterprises are disclosed. The main ones include: firstly, the participation of executive authorities and local self-government bodies in the process of privatization, since it is carried out

by decision and with the direct participation of these bodies. In this case, the authorized body acts not only as an ordinary participant in legal relations, but also as a leader of state policy in social, economic and other spheres. Its status is related to the goals and tasks set by the state and local self-government bodies in the process of privatization. Secondly, citizens – employees or pensioners of agricultural formations, educational, cultural and health care institutions of state or municipal ownership have the exclusive right to the privatization of land plots. It is emphasized that the employment relations of a citizen of Ukraine with a specific agricultural enterprise or relevant institution are decisive here. Thirdly, the basis for the emergence of the ownership right to a land plot is a complex legal structure, which includes procedures of an administrative and legal nature. Fourthly, privatization refers to derivative ways of acquiring property rights. Fifth, the free nature of such privatization, etc.

The range of rights of employees of state and municipal agricultural enterprises, educational, cultural and health care institutions and pensioners from their number as subjects of privatization has been defined, namely: 1) to submit a petition to the privatization authorities for the free transfer of the relevant lands to private ownership; 2) to demand its timely consideration and informing about the adopted decision; 3) the right to be present when decisions are made by bodies of executive power or local self-government, to provide explanations; 4) the right to receive information about the composition and area of agricultural lands subject to free privatization; 5) to receive a land plot in kind and the right to own it; 6) apply to judicial authorities for the protection of the right to free privatization of land, etc.

It has been proven that the right to a land share (land plot) in the lands of state and municipal enterprises is a specific right that has a personal nature and cannot be alienated, including by way of inheritance.

It was established that the extension of the norms regarding the privatization of land of agricultural enterprises to newly created municipal enterprises is not expedient, since, firstly, it will actually block their economic activity, and secondly, there will be a risk of turning such privatization into a corruption mechanism of

removing a significant amount of land from municipal property

The subject structure of land privatization legal relations is revealed. The circle of these subjects includes privatization bodies, i.e. persons legally empowered in this area, as well as authorized persons entitled to free privatization – subjects of free land privatization. It is emphasized that the employment relations of a citizen of Ukraine with a specific state or municipal agricultural enterprise, educational, cultural, or health care institution are decisive here. In addition, subjects of free privatization according to the rules of Art. 25 of the Land Code of Ukraine, the participants of anti-terrorist operation and hostilities (Defenders of Ukraine, as well as the families of the dead (deceased) of these persons) should be defined.

The conclusion is substantiated, according to which, if both members of the spouses are or were in labor relations with an agricultural enterprise, then in the case of free privatization of land, they both receive the status of private individual owners with the personification of the consequences of being in labor relations with an agricultural enterprise.

It is emphasized that the object of land privatization relations is not only state or municipal land, which is used on a permanent basis by agricultural legal entities under public law, but also those that were leased from state or municipal land or which at the time of entry into force According to the Land Code of Ukraine, these enterprises belonged to the right of collective ownership or were in permanent use.

The provision is argued, according to which state registration in itself is not an additional basis for the emergence of rights to privatized land plots, despite the fact that the legislator compared the moment of the emergence of a real right to a land plot with the moment of state registration of such a right. On the contrary, state registration is not equated with the grounds for the emergence of rights to land plots and is not included among such grounds, since rights arise on the grounds established in legislation and are subject to state registration in established cases and in the established manner. The state registration of property rights has exclusively a right-confirming, not a right-establishing character.

The exercise of the subjective right to the privatization of a land plot

(subjective rights arising in the process of privatization) is proposed to be considered in two senses – as the actions, behavior of an authorized person, the practical use of the opportunities inherent in its content, and as the final result of the exercise of powers and opportunities, which constitute its content, that is, the achievement of a legal goal.

The legal nature of the right of employees of state and municipal agricultural enterprises, educational, cultural and health care institutions, as well as their pensioners to apply to the authorized bodies regarding the free privatization of the lands of state and municipal agricultural legal entities has been established. It is argued that this is a subjective, legally guaranteed right of the named natural persons, which is of a public-law nature, to realize the possibility of free acquisition of agricultural plots of land, which were in permanent use by state or municipal agricultural enterprises, into private ownership.

Attention is drawn to the fact that the free privatization of the lands of state and municipal agricultural enterprises necessarily entails the simultaneous termination of the right of public (state or municipal) ownership, as well as the termination of the right to permanent use of agricultural land, which was carried out on a permanent basis by state and municipal agricultural enterprises. At the same time, on the basis of the termination of the mentioned rights, the right of private property of Ukrainian citizens – employees of state and municipal agricultural enterprises, educational, cultural and health care institutions and pensioners from their number – arises. The necessity of enshrining the relevant grounds for terminating the right of ownership and the right to permanent use of agricultural lands in the Land Code of Ukraine is substantiated. In the first case, it is about the termination of the state's ownership right, in the second – about the termination of the right of permanent use of legal entities to the same agricultural lands.

It was concluded that there is an obvious need to preserve certain elements of free privatization according to the rules of Art. 25 of the Land Code of Ukraine. It is, in particular, about the possibility of Ukrainian citizens to acquire land plots during the privatization of the lands of agricultural state or municipal enterprises. It is

undeniable that free privatization in accordance with the requirements of Art. 25 of the Land Code of Ukraine serves certain social purposes. If the employees of non-state and non-municipal agricultural enterprises at one time received agricultural plots of land for private ownership free of charge, then the question arises as to how much worse the employees of state and municipal agricultural enterprises are than them, because social inequality cannot be allowed.

The work focuses on the fact that those «who work on the land» – the peasants – have the right to acquire ownership of agricultural land of state or municipal ownership. It seems important that those persons who will actually work on it can also get a plot of land free of charge. One of the safeguards that would ensure the solution of this issue would be a legislative ban on changing the purpose of the land plot that was obtained free of charge. In addition, certain restrictions may apply to the transfer of the land plot to third parties, its alienation, etc. It is clear that such restrictions should apply within a certain period. Taking into account the fact that we are talking about agricultural land, it is proposed to set such a maximum term at the level of 7 years.

The practice of those courts which, in the event of a dispute, do not consider the lack of approval of the boundaries of a land plot in itself as grounds for making a decision on privatization illegal, and also satisfy lawsuits regarding the agreement of the boundaries of a land plot, based on the fact that it is necessary to protect the right of land use of such a claimant, is recognized as correct practice.

It was concluded that the improvement of the legal regulation of land registration relations should take place by functionally combining the information of two information bases – the State Land Cadastre and the State Register of Property Rights to immovable property and assigning them to the State Geocadastre or the Ministry of Justice of Ukraine.

The author's definition of the concept of non-use of agricultural land by owners as one of the types of land offenses is proposed, and its essence and features are revealed.

The methodological basis of the dissertation was a complex of general

philosophical, general scientific and special legal methods of scientific knowledge - dialectical, formal-logical, comparative-legal, systemic-structural, methods of modeling, synthesis, induction, deduction, etc.

The conclusions, provisions and recommendations formulated in the dissertation can be used: a) in rule-making activities – as theoretical material in the development or improvement of the current land legislation of Ukraine in the sphere of land privatization of state and municipal agricultural enterprises; b) in research work – for further scientific development of the theoretical and methodological foundations of land privatization in Ukraine; c) in law enforcement practice – when resolving land disputes related to land privatization and improving the privatization procedure; d) in the educational process – when teaching courses «Land Law», «Land Disputes», etc. in institutions of higher education, when preparing training manuals and textbooks, reference and methodical literature, as well as when involving students of higher education in research work.

The results of the study will contribute to strengthening the system foundations of land legal regulation and increasing the effectiveness of law enforcement in the field of land privatization of state and municipal agricultural enterprises.

**Keywords:** land law, land privatization, free privatization, state agricultural enterprise, municipal agricultural enterprise, land plot, land share (land plot), land relations, ownership rights.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:**

1. Юрков М. В. До питання про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 3. С. 240–244.
2. Юрков М. В. Деякі правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 3. 2021. С. 60–65.

3. Юрков М. В. Поняття та основні ознаки приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 305–307.

**Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:**

1. Юрков М. В. Особливості права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року*: матер. «круглого столу» (м. Харків, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги; М-во освіти і науки; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2021. С. 363–365.

2. Юрков М. В. Правова природа права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики*: матер. Всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 10 – 13 червня 2021 р.) / відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2021. С. 307–309.

3. Юрков М. В. Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств: суб'єктний склад. *Органічне виробництво: право і бізнес* : матер. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17 червня 2021 р.) / за заг. ред. О. Г. Бондаря та Д. В. Федчишина. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 141–144.

4. Юрков М. В. До питання про перспективи безоплатної приватизації землі. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права*: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 грудня 2021 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2021. С. 300–303.



## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ</b> .....	14
1.1. Поняття і особливості приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств .....	14
1.2. Суб'єктний склад учасників земельно-приватизаційних правовідносин .....	30
1.3. Об'єкти приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств .....	51
1.4. Право на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств .....	68
Висновки до Розділу 1.....	81
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ</b> .....	85
2.1. Юридична природа права на звернення працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств до уповноважених органів з приводу приватизації сільськогосподарських земель .....	85
2.2. Процедурні особливості приватизаційних складових механізму передачі сільськогосподарських земель із публічної власності у приватну власність працівників сільськогосподарських підприємств .....	99
2.2.1. Розгляд клопотання працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств уповноваженим органом та надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель ...	99
2.2.2. Розробка, погодження і затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель .....	114

2.3. Місце приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в умовах сучасної земельної реформи .....	149
Висновки до Розділу 2.....	160
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>163</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>169</b>
<b>ДОДАТОК.....</b>	<b>190</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, на відміну від приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств, будучи одним із основних напрямів земельної реформи в Україні, започаткованої з кінця 80-х років минулого століття, на сучасному етапі розвитку земельних правовідносин продовжує зберігати актуальність і пріоритетне значення. Механізм приватизації земель дозволяє трансформувати державну та комунальну власність на землю у приватну.

Сучасна земельна політика України спрямована на продовження приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, розвиток та функціонування земельного ринку, формування системи багатокладного землеволодіння та землекористування. Земля як основний засіб сільськогосподарського виробництва послідовно залучається у процес передачі від держави та територіальних громад до приватних власників. З огляду на приватизаційні процеси, які динамічно розвиваються, спостерігається зростання значної кількості конфліктів, що виникають при здійсненні громадянами України свого права на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Судова практика, яка нерідко демонструє відсутність одноманітності у застосуванні та системного тлумачення правових норм щодо приватизації, свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання у зазначеній сфері.

Науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження послужили праці вітчизняних вчених у галузі земельного, екологічного, цивільного, податкового права, інших правових галузей сучасної юридичної науки. Серед авторів цих наукових робіт слід назвати таких представників юридичної доктрини, як: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, О. Г. Бондар, Д. В. Бусуйок, С. В. Гринько, В. К. Гуревський, К. О. Дремлюга, В. М. Єрмоленко, О. І. Заєць, Н. В. Ільків, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, Н. Д. Когут, І. О. Костяшкін, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Л. В. Лейба,

Т. В. Лісова, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, К. О. Настечко, В. В. Носік, А. І. Ріпенко, В. Д. Сидор, В. І. Федорович, Д. В. Федчишин, М. В. Шульга, Ю. В. Щербяк, В. П. Яніцький та ін.

Незважаючи на існування значної кількості наукових публікацій, дослідження проблем здійснення земельних прав громадян під час приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств найчастіше носять оглядовий, інформативний та фрагментарний характер, що свідчить про недостатній рівень їх наукової розробленості та зумовлює необхідність вироблення нових науково-практичних підходів до їх вирішення.

Зокрема, в науці земельного права не повно досліджені питання щодо сутності поняття приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, специфіку та зміст нормативно-правового регулювання відповідних відносин тощо. Крім того, слід констатувати недостатність досліджень з питань визначення способів, підстав приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств та змісту прав громадян України на приватизацію земельних ділянок.

Наукова та практична значимість дослідження зумовлює потребу пошуку оптимального поєднання громадських та приватних інтересів в процесі приватизації земель. Виступаючи об'єктом приватизації, земля не втрачає властивостей невідтворюваного природного ресурсу, природного об'єкта, що охороняється як найважливішої складової природи. У зв'язку з цим удосконалення правового регулювання приватизаційних відносин має бути спрямоване не тільки на забезпечення прав громадян України, а й на визначення меж їх реалізації з метою раціонального використання земель та їх охорони.

Заплановане внесення масштабних змін зареєстрованими у парламенті України проєктів законів: «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо приватизації земель державних і комунальних

сільськогосподарських підприємств, установ та організацій» № 3012 та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю)» № 3012-1 в Земельний кодекс України та інші законодавчі акти безпосередньо зачіпатиме механізми зміни форм власності. Відповідно, необхідність наукового їх осмислення та оцінки додатково актуалізує вибір зазначеної теми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Правові засади приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, що становлять предмет дисертаційної роботи, відповідає плану науково-дослідницької діяльності кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111U000962). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 5 від 18.12.2020 р.).

**Мета й завдання дослідження.** Метою дисертації є з'ясування сутності правових засад приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також розроблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання суспільних земельних відносин у вказаній сфері.

Досягнення поставленої мети дослідження зумовило необхідність послідовного вирішення наступних його завдань:

– з'ясувати сутність та сформулювати визначення категорії «приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств»;

– визначити суб'єктний склад осіб, які мають право на приватизацію земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств;

- установити об'єкти приватизації земель таких підприємств;
- розкрити специфіку права на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств;
- здійснити правовий аналіз ініціатив у процедурі приватизації земель;
- розкрити порядок отримання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель;
- охарактеризувати порядок розробки, погодження та затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель;
- надати характеристику припинення права публічної власності та виникнення права приватної власності на земельну ділянку;
- визначити перспективи безоплатної приватизації сільськогосподарських земель в сучасних умовах.

*Об'єктом дослідження* виступили суспільні земельні відносини у сфері приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств.

*Предмет дослідження* – правові засади приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційної роботи склав комплекс загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних юридичних методів наукового пізнання – діалектичного, формально-логічного, порівняльно-правового, системно-структурного, методів моделювання, синтезу, індукції, дедукції та ін. Загальнофілософський *діалектичний метод* наукового пізнання земельно-правових явищ і процедур послужив підґрунтям для всієї дисертаційної роботи. Його застосування надало змогу здійснити аналіз правовідносин у сфері приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств у їх комплексі, взаємозв'язку та співвідношенні з іншими правовими явищами, а також продемонструвати динаміку розвитку вітчизняного законодавства й судової практики у цій сфері. *Формально-логічний метод* став у нагоді під час детального вивчення правового забезпечення приватизації земель, з'ясування

сутності, ознак і місця правових норм, що регулюють відносини з приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в системі права України, що стало в нагоді для формулювання низки теоретичних висновків і практичних пропозицій (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). *Порівняльно-правовий метод* використовувався для співставлення і порівняння правових норм, що визначають загальний характер приватизації майна в Україні зі спеціальними нормами земельного законодавства щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств (підрозділи 1.2, 2.4). При підготовці конкретних рекомендацій з удосконалення норм земельного законодавства України в досліджуваній сфері, у процесі конструювання правових норм було використано *метод моделювання* (підрозділи 1.4, 2.1). *Метод тлумачення* правових положень було використано при з'ясуванні існуючого стану реалізації норм щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств та їх відповідність існуючому об'єктивному розвитку суспільних відносин у цій сфері (підрозділи 2.2, 2.2.1, 2.2.2.). За допомогою методів *індукції* й *дедукції* зроблено логічні висновки щодо підстав виникнення права власності на земельну ділянку від часткового до загального, а також від окремих юридичних фактів до їх узагальнень і навпаки, від загальних суджень стосовно правових приписів у сфері приватизації земель до окремих конкретних юридичних фактів виникнення права власності на такі земельні ділянки (підрозділи 2.2, 2.2.1, 2.2.2., 2.3.). Оперування в дослідженні *системно-структурним науковим методом* дозволило здійснити диференціацію стадій та особливостей приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств тощо (підрозділи 1.1, 2.2.).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що виконана дисертаційна робота є першою, у якій здійснено комплексне дослідження правових засад приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також сформульовано нові для

земельного права України наукові висновки і практичні рекомендації з удосконалення законодавства, що стосуються приватизації земель.

Зокрема, у дисертації *вперше*:

– запропоновано авторську дефініцію конструкції «безоплатна приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств», під якою запропоновано визначати гарантовану передачу державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України, які перебувають або перебували у трудових відносинах з цими підприємствами та закладами освіти, культури та охорони здоров'я, що здійснюється у спеціальному порядку, передбаченому законом;

– доведено, що норми, які регулюють процедуру передачі земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, у приватну власність, у своїй сукупності утворюють комплексний правовий субінститут приватизації земельних ділянок, предметом якого виступають суспільні відносини з передачі земельних ділянок з державної та комунальної власності до приватної;

– обґрунтовано положення про те, що безоплатна приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств повинна бути закріплена законодавчим шляхом у Земельному кодексі України в якості самостійної підстави одночасного припинення земельних прав: а) права постійного користування землями державних та комунальних сільськогосподарських підприємств; б) права державної або комунальної власності на земельні ділянки, що перебували у власності держави або територіальної громади;

– встановлено юридичну природу права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, закладів освіти, культури і охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа, на звернення з клопотанням до уповноважених органів з приводу безоплатної приватизації земель цих юридичних осіб. Доведено, що це суб'єктивне, законодавчо гарантоване право названих осіб, яке має публічно-правовий характер, на реалізацію



можливості безоплатного отримання у приватну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які на постійній основі використовувалися державними або комунальними сільськогосподарськими формуваннями;

– встановлено, що поширення норм щодо приватизації земель сільськогосподарських підприємств на новостворені комунальні підприємства не є доцільним, оскільки, по-перше, це фактично блокуватиме їх господарську діяльність, а по-друге, матиме ризик перетворення такої приватизації у корупційний механізм виведення значного обсягу земель з комунальної власності.

*Удосконалено:*

– положення, яке стосується чіткого визначення кола суб'єктів земельного приватизаційного процесу. До його складу повинні входити: органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які законом наділені відповідними повноваженнями в зазначеній сфері, а також уповноважені особи, що мають гарантоване право на безоплатну приватизацію сільськогосподарських земель (громадяни України – суб'єкти безоплатної приватизації земель, у тому числі учасники АТО та бойових дій, а також сім'ї загиблих (померлих) цих осіб);

– положення про те, що правовий механізм безоплатної приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств потребує кардинальних змін та має бути досконалим і ефективним, забезпечувати рівність громадян у питанні приватизації земель, прозорість, чіткість і соціальну справедливість приватизації. Зокрема, законодавчим шляхом має бути розширена площа земель резервного фонду до 20-25 відсотків, вони мають передаватися лише учасникам АТО та бойових дій (Захисникам та Захисницям України, сім'ям загиблих (померлих)), інформація про наявний резервний фонд земель підлягає оприлюдненню та періодичному оновленню;

– наведені додаткові аргументи на користь того, що право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств – це гарантоване державою, безумовне, специфічне право громадян України – працівників та пенсіонерів з їх числа цих підприємств, закладів освіти, культури та охорони здоров'я, яке має особистий характер і не може відчужуватися;

– положення про перевірко-виконавчий характер рішення уповноваженого органу про безоплатну приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, оскільки уповноважений орган не вправі з власної волі відмовити громадянину в гарантованому йому законом праві на безоплатну приватизацію таких земель.

*Набули подальшого розвитку:*

– положення про те, що сукупність правових приписів, які унормовують механізм безоплатної приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств як важливого політичного та соціально-економічного чинника, повинна удосконалюватися з урахуванням соціальної функції права власності, яку вона виконує;

– висновки про те, що об'єктний склад земельних приватизаційних правовідносин включає землі державної або комунальної власності, які використовуються на постійній основі, а також, які були передані в оренду із земель державної чи комунальної власності або які на час набрання чинності Земельним кодексом України належали цим підприємствам на праві колективної власності чи перебували у постійному користуванні і перебувають у межах відповідної категорії земель, щодо якої передбачена безоплатна приватизація;

– законодавче положення про те, що у частині визначення права на приватизацію земель працівниками закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерами з їх числа ч. 1 ст. 25 Земельного кодексу України звужує коло осіб, які мають право на приватизацію, з урахуванням їх

місця проживання, що суперечить змісту ст. ст. 24 та 33 Конституції України, та потребує внесення відповідних змін до Земельного кодексу України;

– положення, відповідно до якого перебування громадянина України в трудових відносинах з підприємством виступає підставою для реалізації ним права на приватизацію земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, а виконання громадянином робіт на підставі договору підряду, тобто цивільно-правового договору, не дає йому права на приватизацію таких земель.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертаційній роботі теоретичні положення, висновки й рекомендації є своєрідним внеском у теорію земельного права та практику його застосування і можуть бути використані:

– у *нормотворчій діяльності* – як теоретичний матеріал при розробленні або вдосконаленні чинного земельного законодавства України у сфері приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств;

– у *науково-дослідницькій роботі* – для здійснення подальшої наукової розробки теоретичних і методологічних засад приватизації земель в Україні;

– у *правозастосовній практиці* – при вирішенні земельних спорів, що стосуються приватизації земель та вдосконаленні процедури приватизації;

– у *навчальному процесі* – при викладанні курсів «Земельне право», «Земельні спори» тощо у закладах вищої освіти, при підготовці навчальних посібників і підручників, довідкової та методичної літератури, а також при залученні здобувачів вищої освіти до науково-дослідницької роботи.

**Апробація матеріалів дисертації.** Теоретичні висновки та практичні рекомендації, одержані у ході дослідження, обговорювалися й були схвалені на засіданнях кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Результати дослідження оприлюднювалися на всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах: «Актуальні питання стратегії державної екологічної політики

України на період до 2030 року» (м. Харків, 21 травня 2021 р.), «П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики» (м. Одеса, 10–13 червня 2021 р.), «Органічне виробництво: право і бізнес» (м. Запоріжжя, 17 червня 2021 р.), «Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права» (м. Харків, 10 грудня 2021 р.).

**Структура й обсяг дисертації.** Структура роботи зумовлена логікою й послідовністю розкриття теми, поставленою метою та завданнями дослідження. Дисертаційна робота складається зі вступу, двох розділів, які налічують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 191 сторінку, із яких основний текст – 168 сторінок, список використаних джерел – 21 сторінка (208 найменувань), додаток – 2 сторінки.

# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

### 1.1. Поняття і особливості приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств

Основою трансформації земельних відносин у сільському господарстві є зміна форм власності, господарювання та організаційно-правових форм. З переходом до ринкових відносин формується приватна власність на землю та інші засоби аграрного виробництва. Приватизація земель як важлива складова формування засад ринкової економіки в Україні спрямована на розширення сфери застосування інституту приватної власності на землю. Приватизація земельних ділянок із земель сільськогосподарського призначення виступає одним з елементів і складовою частиною ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення. З цією метою власність державних і комунальних сільськогосподарських підприємств було приватизовано і трансформовано в приватну власність їхніх працівників. Це створило умови для вільного володіння, користування й розпорядження власністю колишніх підприємств безпосередньо в інтересах нових власників. При цьому в кожній державі приватизаційним процесам притаманна певна специфіка. Наприклад, метою приватизації низки підприємств у Великій Британії стало отримання необхідних інвестицій, в Італії – зменшення дефіциту бюджету, у Чилі – зменшення впливу держави на економіку. Своєю специфіку має і українська модель приватизації земель.

Потрібно відмітити, що в системі постсоціалістичних перетворень в Україні, приватизація відіграла неоднозначну роль. З одного боку, вона виступила головною реформою, що сприяла радикальній зміні соціально-економічної системи – приватна власність посіла стратегічні позиції в

український економіці, а процес роздержавлення та приватизації державної власності, здійснювався на основі лібералізації ринків, комерціалізації, денаціоналізації, стимулювання і розширення сфери діяльності спільних державно-приватних підприємств. Це відкривало широкі перспективи для освоєння ринків різними господарюючими суб'єктами та формування конкурентних структур у секторах економіки і на ринках з повною монополією держави [30, с. 20]. З другого боку, суспільнозначима мета – реформування відносин власності – виявилася підміненою корпоративними інтересами великого національного капіталу та корупційними інтересами влади. Це призвело до того, що практично зникла стратегічна складова у вигляді Державних програм приватизації, а способи приватизації трансформувалися таким чином, що дозволяли «вручну» управляти процесом розподілу державного майна. З 2005 р. фактично єдиним постійним двигуном приватизації був інтерес урядів, яким вона була необхідно для вирішення таких завдань [111, с. 69] як покриття дефіциту бюджету й фінансування широких соціальних програм (підвищення розміру пенсій, прожиткового мінімуму, мінімального рівня заробітної плати та ін.).

Економісти, досліджуючи еволюцію земельних відносин, відзначають, що суттєві зміни в землекористуванні, володінні та розпорядженні землею відбулися в 1991 р. [64, с. 37]. Земельна реформа, яка здійснюється після проголошення незалежності України, спрямована на перебудову відносин землекористування, ліквідацію державної монополії земельної власності, відновлення приватної власності на землю, створення нових господарських формувань. Вона являє собою комплекс правових, економічних, технічних та організаційних заходів, здійснення яких передбачає вдосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного устрою, формування ринку сільськогосподарських земель.

Роздержавлення та приватизація як самостійні правові категорії вперше використані законодавцем у Концепції роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду, затвердженій Постановою Верховної

Ради України від 31 жовтня 1991 р. [140]. Згідно з цією Концепцією, роздержавлення та приватизація стосується майна підприємств, землі та житлового фонду, які виступають об'єктами державної власності. Приватизація земель нерозривно пов'язана з передачею громадянам України земельних ділянок у приватну, колективну власність або у довічне успадковане володіння. Приватизація земельної ділянки здійснюється з врахуванням особливостей, притаманних цьому об'єкту природи. Оскільки громадяни України набували право приватної власності на приватизовані земельні ділянки і отримували документ, який посвідчував їх право власності, Декретом Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р. було встановлено, що вони мали право продавати або іншими способами відчужувати земельні ділянки, передані їм для цілей, передбачених цим Декретом, без зміни їх цільового призначення [154].

Окремою правовою підставою для виникнення та реалізації права громадян України на безоплатну приватизацію земельних ділянок державної власності стали Закон України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. [162], постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13 березня 1992 р. [156] та Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р. (в новій редакції від 13 березня 1992 р.) [42]. Попри те, що мета цих нормативно-правових актів полягала в радикальному реформуванні земельних відносин із встановленням граничних строків, яке мало привести до формування кола приватних землевласників, які б гарантували продовольчу безпеку держави, однак і по сьогодні інститут безоплатної приватизації земельних ділянок збережений та розвинений у земельному законодавстві України, зокрема в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України) [40]. У Стратегії вдосконалення механізму управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними від 7 червня 2017 р. як причина такої затяжної реалізації цих норм

визначається те, що нині не досягнуто основної мети земельної реформи, тобто не передано землі ефективному власнику та не запроваджено еколого-економічну модель господарювання [129]. Це відзначається і в земельно-правовій літературі [72, с. 79].

Сам термін «приватизація земель» залишається дискусійним у вітчизняній юридичній літературі до цього часу. Приватизація (від фр. *privatisation*, англ. *privatization*, лат. *privates*) – процес роздержавлення власності на засоби виробництва, майно, житло, землю, природні ресурси, здійснюється шляхом продажу або безкоштовного передавання об'єктів державної власності колективним або приватним особам [183, с. 340].

На основі аналізу норм чинного законодавства можна виокремити деякі основні ознаки приватизації. Йдеться, зокрема, про те, що: 1) при приватизації відбувається відчуження майна державної або комунальної власності у приватну; 2) приватизація – це особлива підстава виникнення і припинення права власності; 3) приватизація може бути платною або безоплатною [201, с. 306].

Словник юридичних термінів містить такі визначення приватизації землі. Приватизація земель – це: (а) передача за плату або безоплатно земельних ділянок, що перебувають у державній (виключній державній) власності їх власником, у власність громадян (їх колективам) та юридичних осіб у порядку, передбаченому законом; (б) передача ділянок землі, що перебувають у державній (виключній державній) власності, їх власником у довгострокову оренду громадянам (їх колективам) та юридичним особам у порядку, передбаченому законом; (в) складова частина роздержавлення землі та інших природних ресурсів.

Як вірно відмічає А. М. Мірошниченко, ні в законодавстві, ні в правовій доктрині остаточно не усталилося єдине розуміння приватизації земельних ділянок. Узагальнено їх можна поділити на дві групи: широке та вузьке розуміння приватизації земель. На його думку, широке розуміння передбачає розгляд приватизації як відчуження майна, що перебуває у



державній (комунальній) власності, на користь фізичних та юридичних осіб. За вузького розуміння приватизації її розглядають як безплатне, одноразове (в межах установлених норм) відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності виключно громадянам [95, с. 51].

В. І. Андрейцев у свій час під приватизацією земель пропонував розуміти юридично визначену процедуру (процес, порядок), за якої реалізується матеріальна і процесуальна правосуб'єктність осіб, спрямована на виникнення права приватної чи колективної власності громадян на землю [13, с. 255]. Він розглядає приватизацію земель в двох розуміннях: а) у широкому розумінні – як процес набуття права приватної власності на будь-яких компенсаційних (платних) засадах (купівлі, міни тощо), у т.ч. безоплатної передачі частки земель державної власності (чи права на землю); б) у вузькому розумінні – процес приватизації можна ототожнювати із безоплатною передачею земель у приватну власність фізичних осіб [10, с. 226–227].

В подальшому автор обґрунтовує позицію, згідно з якою приватизація земель за юридичними ознаками не тотожна набуттю прав на земельні ділянки за низкою указів Президента України та інших законодавчих актів [148], [155], [147], яке здійснюється за договором купівлі-продажу [11, с. 34].

О. О. Погрібний та І. І. Каракаш також зазначають, що придбання та передача громадянам земельних ділянок в ЗК України закріплені відокремлено [37, с. 138]. Такий же підхід на користь вузького розуміння приватизації земель, а саме як безоплатного способу набуття права власності на землю приватними особами, висловлював також М. В. Шульга [193, с. 49].

В свою чергу, Т. Г. Ковальчук і О. І. Заєць приватизацію земель розглядають як спеціальний різновид земельних процесуальних правовідносин, у яких за допомогою активної діяльності суб'єктів проводиться безоплатна передача земельних ділянок із державної власності у приватну власність громадян та у колективну власність їх об'єднань з метою створення умов для її ефективного використання в результаті здійснення

земельної реформи [55, с. 30]. Крім того, поняття приватизація ще розглядається як сукупність здійснених суб'єктами приватизації дій та заходів, спрямованих на трансформацію форми власності земель, при якій відбувається перехід земельних ділянок з державної власності та власності територіальних громад, у власність громадян або юридичних осіб [61, с. 54].

Під час визначення поняття приватизації як юридичної категорії Ю. В. Алданов зазначає, що «його правовий зміст значно вужче його економічного змісту. Під приватизацією з погляду діючого права розуміються лише ті правові форми структурної перебудови відносин державної власності, котрі передбачені чинним законодавством про приватизацію, ті ж з них, що реалізуються поза правовими формами приватизації, за загальними правилами цивільного або господарського законодавства, не можуть вважатися приватизацією в юридичному змісті цього слова (наприклад, продаж рухомого майна або продаж державними підприємствами власності в порядку управління й інше)» [8, с. 28].

В той же час В. С. Щербина вважає, що поняття приватизації може вживатись у економічному й формально-юридичному розумінні. В економічному аспекті приватизація розглядається ним як «перетворення (трансформація) державних засобів виробництва та іншого майна на недержавні, тобто (згідно із Законом України «Про власність») на приватну чи колективну власність. Отже, в економічному значенні, сутність приватизації полягає у зміні економічних відносин державної власності на відносини приватної чи колективної власності на засоби виробництва». З юридичного погляду приватизація — «це майнова угода між суб'єктами приватизації, змістом якої є оплатне, частково оплатне чи безоплатне відчуження державного майна» [195, с. 270].

Приватизацію сільськогосподарських земель Д. М. Данілік і А. М. Буракова визначають як трансформацію цих земель, що перебувають у колективній, державній чи комунальній власності у приватну власність фізичних та юридичних осіб [27, с. 272].

Отже за терміном «приватизація» в юридичній літературі визнається кілька значень. Приватизація розглядається як:

- врегульований законодавством процес передачі державного або комунального майна у власність фізичних або юридичних осіб з метою створення в конкретному секторі економіки ринкової системи товарообігу, підвищення конкурентоспроможності державних підприємств, організації ефективної роботи системи органів державного управління, забезпечення прав та законних інтересів громадян;

- здійснювану відповідно до законодавства про приватизацію відплатну або безоплатну передачу державного або комунального майна громадянам;

- спосіб відчуження майна, який реалізується за наявності кількох юридичних фактів (рішення про надання земельної ділянки) та охоплює як адміністративні правовідносини (ухвалення державним органом або органом місцевого самоврядування рішення про приватизацію конкретного об'єкта; складання та затвердження плану приватизації), і цивільні правовідносини (укладання з набувачем приватизованого майна договору купівлі-продажу, тобто вчинення угоди);

- особливий вид управлінської діяльності, сукупність взаємозалежних та цілеспрямованих дій суб'єктів із передачі об'єктів;

- сукупність правових норм, що регулюють відчуження державних та комунальних земель у приватну власність (правовий інститут).

У зв'язку із цим пропонуємо приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств розглядати як передачу державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України – працівників цих підприємств, а також закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа, що здійснюється у спеціальному порядку, який прямо передбачений законодавством. У цьому законодавстві визначається, які саме землі підлягають приватизації, хто і на яких умовах може брати участь у

приватизації тощо.

Зокрема, чинним законодавством України передбачено, що приватизація земельних ділянок може здійснюватися як безоплатно, так і за плату. Безоплатна приватизація земельної ділянки має разовий характер, оскільки право приватної власності на умовах приватизації може виникнути у громадян України тільки один раз з врахуванням цільового призначення земельної ділянки. Кажучи про приватизацію земельних ділянок громадянами України, частіше за все мова йде про «безоплатну приватизацію», яка може здійснюватись у декількох формах: 1) передача ділянок, що перебувають у користуванні громадян (ч.ч. 1, 2 ст. 118 ЗК України); 2) безоплатне отримання земельних ділянок державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації (ч.ч. 6–9 ст. 118, ст. 121 ЗК України); 3) приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 25 ЗК України, ч.ч. 3–5 ст. 118 ЗК України); 4) приватизація земельних ділянок членами фермерських господарств (ст. 32 ЗК України, ч.ч. 1, 2, 6–9 ст. 118 ЗК України).

Виходячи з буквального тлумачення норм чинного ЗК України, можна прийти до висновку про те, що законодавець під приватизацією земель розуміє лише безоплатне отримання фізичними та юридичними особами земельних ділянок із земель державної або комунальної власності. Однак такий висновок не відповідає «духу» чинного законодавства про приватизацію земель, а також змісту юридичної та економічної категорії «приватизація земель», оскільки, як вже зазначалося раніше, законодавство передбачає два способи переходу земель з публічної власності у власність приватних осіб: безоплатно і за плату.

П. Ф. Кулинич розглядає безоплатну приватизацію земель як складову адміністративного обігу земельних ділянок, оскільки перехід прав на земельні ділянки здійснюється на підставі рішень органів влади відповідно до їх компетенції, визначеної законом [39, с. 330–332]. Крім того, цей автор

розглядає гарантовану приватизацію земель як безконкурентний спосіб отримання земельних ділянок у власність, куди відносить в тому числі і безоплатну приватизацію земель [76, с. 15], а негарантовану приватизацію земель як конкурентний спосіб отримання земельних ділянок, що здійснюється виключно за плату, та може відбуватися як у період проведення земельної реформи, так і в пореформеній період [69, с. 19].

Необхідно також акцентувати увагу, що норми, які регулюють передачу земельних ділянок з публічної власності у приватну, у своїй сукупності, утворюють субінститут, що виступає складовою правового інституту виникнення прав на землю. Правовідносини з приватизації земельних ділянок належать до відносин, пов'язаних з виникненням прав на землю. Поряд із відносинами щодо виникнення права оренди, постійного користування та інших прав на землю, а також відносинами щодо виникнення прав на земельні ділянки, що перебувають у приватній власності та виникнення публічної власності на земельні ділянки, відносини з приватизації земельних ділянок являють собою певний їх різновид.

Субінститутом вважається впорядкована сукупність правових норм, які регулюють конкретний різновид суспільних відносин, що знаходяться в рамках певного інституту права. Коло відносин, які виникають у зв'язку з передачею земельної ділянки з державної та комунальної власності, утворюють відносини, що відрізняються один від одного за суб'єктним та об'єктним складами, умовами, порядком та способами передачі земельної ділянки з публічної власності в приватну. Проте істотним чинником, який є спільним для цієї групи відносин і що дозволяє об'єднувати в особливу різновид суспільних відносин – приватизаційних, і те, що ці відносини безпосередньо пов'язані з відчуженням державних і комунальних земель у приватну власність.

Слід взяти до уваги, що зазначені правовідносини мають єдину матеріальну природу, власний економічний зміст. Об'єктивними передумовами формування та розвитку субінституту приватизації земельних

ділянок є економічні відносини, пов'язані зі структурною перебудовою відносин власності, зміною «форми власності на засоби виробництва: з «державної» на «приватну»». Поява та формування групи регулюючих їх правових норм покликаних забезпечити становлення та адекватний розвиток зазначених економічних відносин.

Таким чином, предметом регулювання субінституту приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств є суспільні відносини, пов'язані з передачею земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, у власність громадян України.

Норми права, які входять до цього субінституту, мають змішаний характер. Його своєрідність полягає у комплексності, що проявляється в об'єднанні норм різних галузей права.

Необхідно констатувати, що у сфері приватизації немає єдиного методу правової регламентації внаслідок комплексного характеру даного субінституту – при регулюванні суспільних відносин у цій сфері застосовуються як приватні, так і публічно-правові методи правового регулювання. Водночас зазначимо, що правовідносини, які формуються з приводу безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України, будуть публічно-правовими. А у випадку приватизації земельної ділянки шляхом її продажу на конкурентних засадах – приватно-правовими.

Оскільки об'єктом приватизації виступають землі державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, то відносини щодо їх приватизації необхідно кваліфікувати як земельні. За своєю економічною сутністю (як відносини, що опосередковують обіг земельних ділянок), дані відносини відносяться до різновидів земельних майнових відносин.

Норми, які регулюють передачу земельних ділянок з публічної власності у приватну, закріплені у різних нормативно-правових актах. Сфера їхнього правового впливу диференціюються головним чином залежно від категорії об'єкта публічної власності – того чи іншого виду земельної

ділянки, що підлягає відчуженню у власність громадян та юридичних осіб. Слід зазначити, що «зовнішньо-відокремлене закріплення у системі законодавства норм не є ознакою, що характеризує правовий інститут».

Отже, приватизація являє собою окрему особливу підставу набуття права приватної власності (ч. 3 ст. 116 ЗК України). Її процедура залежить від: 1) об'єкту приватизації; 2) суб'єктного складу; 3) економічно доступних для суб'єктів приватизації способів приватизації.

Глава 19 ЗК України охоплює норми, які врегульовують набуття права на землю громадянами та юридичними особами. Йдеться передовсім про підстави набуття права власності із земель державної та комунальної власності, серед яких виокремлюється одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 116 ЗК України).

Натомість наведений підхід законодавця видається невдалим, оскільки він створює враження, що йдеться про приватизацію самих сільськогосподарських підприємств, тобто їхнього майна, а не землі, яка використовується ними на постійній основі. Земельне законодавство має регламентувати відносини щодо приватизації землі, а не майна юридичних осіб. Це прямо передбачено Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» (ст. 3) [153]. Отже, ст. 116 ЗК України потребує внесення відповідних змін.

Законодавчо встановлений порядок безоплатної приватизації земель становить складну та багатоетапну процедуру, що передбачає необхідність вчинення низки дій особою та відповідними органами для отримання громадянином України земельної ділянки в приватну власність у межах норм безоплатної приватизації для чітко визначених цілей. Порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами встановлений ст. 118 ЗК України. Дія цієї норми розповсюджується не тільки на громадян, які користуються відповідними земельними ділянками і зацікавлені у їх приватизації, а й на працівників державних та комунальних

сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерів з їх числа.

Процедура приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій є підставою виникнення права власності на земельну ділянку і передає пов'язані з нею речові права, тобто можливість продавати, дарувати або передавати ділянку у спадок, передавати в оренду і т.д. У процесі приватизації фактичним власником земель є лише держава чи територіальні громади, саме їм належить виключне право вчинення розпорядчих дій щодо земельних ділянок.

На нашу думку, законодавство дозволяє віднести до переваг приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій такі: 1) повне володіння земельною ділянкою; 2) свобода розпорядження по відношенню до даної земельної ділянки; 3) виключення претензій третіх осіб на земельну ділянку; 4) обов'язковість виплат власнику компенсації у разі вилучення ділянки для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 5) можливість передачі несільськогосподарських угідь у приватну власність новостворених сільськогосподарських підприємств.

Водночас до недоліків приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій належать: 1) виникнення обов'язку зі сплати земельного податку; 2) виникнення одноосібного обов'язку забезпечення власником належного догляду за своєю земельною ділянкою; 3) можливість індивідуального притягнення власника до відповідальності за використання земельної ділянки не за цільовим призначенням або її експлуатацію з порушенням екологічних норм.

Норми права про приватизацію законодавцем будуються, головним чином, з огляду на цілі, що сприймаються ним як кінцевий результат приватизації. Звідси діяльність державних органів, котрі організують процес приватизації та керують ним, регулюється й оцінюється за ступенем



реалізації (досягнення) цілей, закладених у законодавстві про приватизацію та програми приватизації державного майна. Ці цілі стають підґрунтям для об'єднання всіх тих різнорідних та, якщо говорити з позицій загальної теорії права, різногалузевих дій в єдине поняття процесу приватизаційного.

З урахуванням норм земельного законодавства, приватизація земель працівниками та пенсіонерами з їх числа державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в загальному вигляді здійснюється у такій послідовності:

1. Включення сільськогосподарського підприємства у програму приватизації, сутність якої полягає у формуванні та затвердженні уповноваженими органами переліків об'єктів, що підлягають приватизації; опублікування переліку цих об'єктів в офіційних джерелах; прийняття уповноваженим органом рішення про приватизацію та ін. Взагалі ж приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств має здійснюватися як у процесі приватизації самих підприємств (їхнього майна), так і без прийняття рішення про їх приватизацію. В цьому випадку достатньо рішення органу, до сфери управління якого належить підприємство. Це можливо і при ліквідації підприємства. Відповідні положення мають бути закріплені законодавчим шляхом.

2. Звернення з клопотанням громадян, що мають право на отримання земельних ділянок у власність, до місцевої ради або районної державної адміністрації про передачу їм у власність земельних ділянок. Рішення про подання такого клопотання може бути прийняте на загальних зборах трудового колективу працівників, рішення яких оформляється протоколом зборів. Водночас, можлива подача індивідуальних заяв, при відсутності спільного бажання усього колективу, однак немає гарантії їх задоволення, оскільки проєкт приватизації має складатися на всі землі підприємства, установи чи організації.

3. Розгляд клопотання відповідним органом та надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель;

4. Розробка проєкту приватизації земель розробником документації із землеустрою;
5. Погодження та затвердження проєкту приватизації земель;
6. Державна реєстрація права власності на земельні ділянки.

Системний аналіз відповідних правових норм свідчить, що ЗК України не регламентує детально всю процедуру безоплатної приватизації земель, зокрема, як забезпечити організацію розташування земельних ділянок, оскільки на безоплатну приватизацію земель згідно зі ст. 25 ЗК України не поширюється Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [149]. Зазначені питання доводиться вирішувати розробником документації із землеустрою, в тому числі шляхом жеребкування, крім того вони інколи розробляють також проєкти відведення окремо по всіх земельних ділянок за рахунок громадян, що отримують земельні ділянки у власність.

Зазначимо, що землі, з яких виділялися земельні частки (паї), наприклад, членам КСП, відносилися до земель товарного сільськогосподарського виробництва. Чинне законодавство не визначає, до якого виду використання належать земельні ділянки, що приватизуються за правилами ст. 25 ЗК України. Крім того, враховуючи що розмір земельної частки (паю) має вкладатися у граничний розмір земельних ділянок, що передаються для ведення особистого селянського господарства, то можна припустити, що ці землі взагалі не відносяться до земель товарного сільськогосподарського призначення. Принаймні п. 15 Перехідних положень ЗК України не передбачає заборону на їх відчуження, як щодо всіх різновидів земель товарного сільськогосподарського призначення.

Правовий механізм приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій, визначений у ст. 25 ЗК України, доволі неякісно. Вся зазначена стаття, як слушно зазначає А. М. Мірошниченко, алогічна, в першу чергу, назвою земель, що приватизуються – земельною часткою (паєм), по-друге, самою можливістю

приватизації таких земель відірвано від приватизації цілісних майнових комплексів підприємств, установ чи організацій. Крім того, необхідно констатувати, що ЗК України не регламентує всю процедуру такої приватизації, зокрема, (а) як забезпечити організацію розташування земельних ділянок, (б) не визначає, яка мінімальна кількість громадян, що мають право на приватизацію земельних ділянок, має підтримати клопотання, (в) не визначає, до якого виду використання відносяться земельні ділянки, що приватизуються за ст. 25 ЗК України, (г) яка площа земель сільськогосподарського призначення має бути приватизована, а яка має бути залишена у державній чи комунальній власності, (д) яким має бути механізм припинення права постійного користування державного чи комунального сільськогосподарського підприємства щодо земельних ділянок, які передаються у власність громадянам України [90, с. 238–241].

Таким чином, на основі вищевикладеного, приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств слід розглядати як передачу державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України, що здійснюється у спеціальному порядку, який прямо передбачений законом [201, с. 306].

Серед різновидів приватизації, відомих чинному вітчизняному законодавству, приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, що перебувають у постійному користуванні цих суб'єктів, займає самостійне місце. З урахуванням об'єктного та суб'єктного складу, а також процедури проведення, вона характеризується певною притаманною їй специфікою.

До особливостей приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств можна віднести:

– участь спеціально уповноважених органів у процесі приватизації, яка здійснюється за рішенням та за безпосередньої участі зазначених органів. У цьому процесі уповноважений орган виступає не тільки як звичайний учасник правовідносини, а й як провідник державної політики у соціальній,

економічній та інших сферах. Цей статус пов'язаний з цілями та завданнями, які ставлять перед собою держава та органи місцевого самоврядування у процесі приватизації;

- передача земель з державної або комунальної власності у приватну власність. Оскільки при приватизації завжди йдеться про припинення права державної чи комунальної власності, то подібним відносинам притаманний публічний елемент;

- домінуючою стороною є особа, яка виявила бажання отримати відповідну земельну ділянку державної чи комунальної власності у приватну власність. Держава чи територіальна громада в особі відповідного органу влади – зобов'язаний задовольнити бажання особи та передати земельну ділянку їй у власність;

- право на приватизацію земельних ділянок мають громадяни України – працівники та пенсіонери сільськогосподарського формування, а також закладів освіти, культури, охорони здоров'я, державної чи комунальної форми власності. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним підприємством, установою чи організацією;

- підставою виникнення права приватної власності є складний юридичний склад, що включає процедури адміністративно-правового характеру;

- складна та багатоетапна процедура приватизації, що передбачає необхідність вчинення низки дій особою та відповідними органами для отримання громадянином України земельної ділянки у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації для чітко визначених цілей;

- приватизація відноситься до похідних способів набуття права власності;

- безоплатний характер такої приватизації;

- виступає гарантованою приватизацією земель як безконкурентний спосіб отримання земельних ділянок у власність;

– громадянину як суб'єкту таких правовідносин належить право вимагати передачі йому у власність земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності, а держава або територіальна громада як власник такої ділянки зобов'язана передати безплатно відповідну земельну ділянку громадянину у власність;

– відносини з приватизації земель як відносини з передачі земельної ділянки з публічної власності у приватну, слід вважати майновими відносинами, що опосередковують обіг земельних ділянок як об'єктів нерухомості;

– норми, що регулюють передачу земельних ділянок, які перебувають у державній та комунальній власності, у приватну власність, у своїй сукупності утворюють правовий субінститут приватизації земельних ділянок. Його предметом виступають відносини з передачі земельних ділянок з публічної власності до приватної.

## **1.2. Суб'єктний склад учасників земельно-приватизаційних правовідносин**

У процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій між її учасниками виникають відповідні суспільні відносини, врегульовані правом. У правовій літературі поширена думка про існування особливих «приватизаційних правовідносин».

Суб'єктами земельних приватизаційних правовідносин виступають органи публічного управління об'єктами приватизації, державні та комунальні сільськогосподарські підприємства, землі яких використовуються на постійній основі і підлягають приватизації, та громадяни, яким гарантоване право на безоплатну приватизацію.

Розглянемо спочатку систему суб'єктів публічного управління у сфері приватизації. Її становлять Верховна Рада України, Президент України,

Кабінет Міністрів України, його робочі групи з підготовки рекомендацій і пропозицій до проєктів рішень Кабінету Міністрів України щодо приватизації та умов продажу об'єктів державної власності, що підлягають приватизації, усі міністерства, у господарському віданні чи оперативному управлінні яких знаходяться об'єкти приватизації; Рахункова палата України, Фонд державного майна України та його територіальні підрозділи, Антимонопольний комітет України, Рада національної безпеки і оборони України, органи місцевого самоврядування, органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, що визначені окремими законами, аукціонні комісії та інші.

Щодо суб'єктів управління об'єктами державної власності, то відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [160], до таких органів належать: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; Фонд державного майна України; органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Починаючи з 1992 до 2018 року в Україні було приватизовано більше 133 тисяч об'єктів: 29 859 об'єктів державної форми власності та 103 364 – об'єкти комунальної власності [34]. Усі міністерства та підпорядковані їм суб'єкти, у господарському віданні чи оперативному управлінні яких знаходяться об'єкти приватизації, виконують свої повноваження щодо користування об'єктами державної власності відповідно до положень про них та законодавства України. На даний час Фонд державного майна України взаємодіє із 148 суб'єктами управління, у тому числі з 65 центральними

органами виконавчої влади, 25 державними місцевими адміністраціями, 6 академіями наук, 5 господарськими структурами тощо. Головним обов'язком таких суб'єктів у сфері приватизації є своєчасне передання до Фонду державного майна України об'єктів великої чи малої приватизації, рішення про продаж яких було прийнято Кабінетом Міністрів України чи Фондом державного майна України.

Як відомо, компетенцією щодо розпоряджання державними землями наділено Кабінет Міністрів України. Згідно зі ст. 116 Конституції України він здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів може делегувати частину своїх повноважень щодо управління державною власністю, в тому числі і землями, відповідним органам державної виконавчої влади, зокрема міністерствам і відомствам, місцевим державним адміністраціям, а також органам місцевого самоврядування.

Основним державним органом у сфері приватизації державного майна є Фонд державного майна України. Ст. 1 Закону України «Про Фонд державного майна» визначає Фонд державного майна України як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, які належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [161].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим становлять єдину систему державних органів приватизації [153]. Зазначимо, що до органів приватизації державного і комунального майна названий вище Закон виокремлює органи приватизації територіальних громад, оскільки йдеться про різновид публічної власності –

комунальне майно. Цей Закон (ст. 3) підкреслює, що приватизація земель державних і комунальних підприємств, установ і організацій регулюється Земельним кодексом України. Водночас, при приватизації єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства, його структурного підрозділу до його складу включаються усі види майна, а також права на земельні ділянки.

Отже державні органи приватизації, затверджуючи перелік об'єктів, що підлягають приватизації, опосередковано приймають участь у приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Достатньо підкреслити, що за відсутності конкретного сільськогосподарського підприємства у переліку об'єктів, що підлягають приватизації, землі такого підприємства не можуть бути приватизовані.

Основні завдання та повноваження Фонду державного майна України у сфері приватизації чітко визначені у законі. Основу системи органів публічної влади, що здійснюють адміністрування сферою приватизації, складає єдина система органів приватизації, до якої входять Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва.

При цьому важливе значення має забезпечення контролю за діяльністю Фонду державного майна України та його територіальних підрозділів. Так, наприклад, Рахунковою палатою у звіті Фонду державного майна, наприклад, за 2018 рік виявлено внесення недостовірної інформації про її результати [158].

Одним із суб'єктів, уповноважених здійснювати аналітичну роботу та виявляти приховані вади публічного управління у сфері приватизації, є Рахункова палата України. Із прийняттям у 2015 році Закону України «Про Рахункову палату» [157], її повноваження як суб'єкта публічного управління у сфері приватизації обмежились лише здійсненням попереднього аналізу, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету, тобто у тому числі у



сфері приватизації.

Антимонопольний комітет України, будучи державним органом із спеціальним статусом, має за мету забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [124]. Хоча серед основних завдань Антимонопольного комітету України немає таких, що були б пов'язані із сферою приватизації, проте Антимонопольний комітет України здійснює моніторинг за дотриманням антимонопольного законодавства в тому числі і у сфері приватизації.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що земельні відносини в Україні в останні десятиріччя можуть впевнено вважатися однією з найбільш корумпованих сфер державного управління [85, с. 33; 19, с. 98; 80, с. 3]. При цьому, систему державних органів земельних ресурсів, в межах якої відбулося зосередження широкого спектру повноважень щодо розпорядження землями, організації землеустрою та оцінки земель тощо, слід розглядати як надзвичайно привабливий організаційно-управлінський інструмент для розбудови централізованої вертикалі з вилучення корупційної ренти у процедурах безоплатної приватизації земель, видачі документів дозвільного характеру, зміни цільового призначення земельних ділянок, ведення земельного кадастру, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Зважаючи на фактичне завершення процесів масового перерозподілу земель у процесі земельної реформи, важливим завданням землевпорядної, економічної та юридичної науки, а також науки з державного управління, має стати глибоке переосмислення ролі та місця державних органів земельних ресурсів у регулюванні земельних відносин в Україні. Повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями об'єднаних територіальних громад за межами населених пунктів, якого вони були позбавлені з введенням в дію чинного ЗК України, слід вважати чи не найголовнішим завданням реальної децентралізації. Фактично, обрані місцевим населенням органи місцевого самоврядування нині контролюють

лише близько десятої частини неприватизованих земель, в той же час управлінські рішення, які приймаються призначеними з Києва чиновниками територіальних органів Держгеокадастру далеко не завжди можуть розглядатися як такі, що відповідають інтересам сільських громад. Окрім, власне, передачі за законом у комунальну власність територіальних громад земельних ділянок та земель державної власності за межами населених пунктів (крім земельних ділянок державних установ, підприємств та організацій), важливо також закріпити на законодавчому рівні простий принцип, за яким розпорядження земельними ділянками державних підприємств, установ та організацій має здійснюватися безпосередньо їх органом управління (міністерством, службою, агентством тощо). Це дозволить гармонізувати земельне законодавство із законодавством про управління об'єктами державної власності, спростити ухвалення управлінських рішень, а також уникнути ситуацій, коли вирішення земельних питань щодо землекористування державних підприємств, установ та організацій тривалий час блокуються через конфлікти або непорозуміння між їх органом управління та органом, що виконує функцію розпорядника земель державної власності [87, с. 34–35].

Світовий досвід свідчить, що ефективно державне регулювання сільськогосподарського землекористування в ринкових умовах може успішно здійснюватися на основі спеціалізованої державної установи, якій держава делегує функції регулятора ринку та розпорядника державних земель. Головна перевага такої установи полягає у її предметній та управлінській спеціалізації – концентрації та цільовій спрямованості організаційно-розпорядчих функцій з управління, оренди, продажу земель державної власності, а також придбання приватних земель у державну власність. У якості прикладів успішного функціонування спеціалізованих установ на ринку сільськогосподарських земель у Європі можна навести Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) у ФРН, Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) у Франції, Magyar

Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (до її складу увійшов національний земельний фонд – Nemzeti Földalapkezelő Szervezet) в Угорщині тощо [86, с. 205].

Усунення надмірної концентрації важелів адміністративного впливу на земельні відносини та ліквідація державних органів земельних ресурсів із передачею їхніх повноважень органам місцевого самоврядування та іншим центральним органам виконавчої влади на сьогодні повинно розглядатися як пріоритетне завдання покращення регулювання земельних відносин в Україні. Доцільність такого рішення обумовлюється фактичним завершенням земельної реформи, необхідністю здійснення реальної децентралізації, а також покращення інвестиційного клімату через мінімізацію ризиків системної корупції під час доступу до земельних ресурсів.

Кабінет Міністрів України 7 червня 2017 р. прийняв Постанову «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [28]. На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [113], головними управліннями Держгеокадастру в областях здійснювалась передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Однак, розпочата ще в 2017 р. земельна децентралізація швидко відбулася на папері, а насправді затягнулася на роки. Вказане пов'язано із вибірковим процесом проведення інвентаризації землі Держгеокадастром та неналежним чином оформлення документації на земельні ділянки, що передаються. Як відомо, договори оренди земельних ділянок, укладені органами Держгеокадастру, та документація з проведеної Держгеокадастром інвентаризації земель, які перейшли у комунальну власність, так і не передаються в громади. Поширеним явищем стали помилки під час формування земельних ділянок, що потребує переробки документації і внесення змін до кадастру. До того ж,

громадам передані були не всі землі, навіть із земель сільськогосподарського призначення. Найчастіше господарські двори, які, згідно із законом, стали комунальною власністю всупереч законодавству, органи Держгеокадастру продовжують притримувати у своєму розпорядженні [177, с. 227].

Відповідно до ч. 1 ст. 83 ЗК України комунальна власність на землю належить на праві власності територіальним громадам сіл, селищ і міст. Визначення поняття територіальної громади, її правосуб'єктність, основні функції та повноваження, у тому числі правомочності власності, а також умови і порядок їх здійснення закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [142].

У п. 30 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад у сфері приватизації є прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним.

Цікавим є факт, що при аналізі адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами у сфері приватизації, виявлені недоліки унормування надання таких послуг. Про цей факт свідчать різні їх кількості та повнота, залежно від надавача, що відноситься до того чи іншого органу місцевого самоврядування. Якщо адміністративні послуги, які надаються органами державної влади у сфері приватизації, мають чітке нормативно-правове регулювання, то муніципальні адміністративні послуги у сфері приватизації є фрагментарними, процедури їх надання різняться, органи, які надають однакові послуги мають

відмінності у своєму правовому статусі, що свідчить про необхідність унормування цього процесу.

Безоплатна приватизація земельної ділянки включає в себе певний перелік процедур, кінцевим етапом яких є державна реєстрація права власності на земельну ділянку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [15]. Реєстрацію права власності можливо провести в будь-якому центрі надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) [122].

У сфері приватизації ЦНАПи, що утворюються при різних держадміністраціях та виконавчих органах рад, надають різні за обсягом та видами адміністративні послуги у сфері приватизації земельних ділянок.

Так, наприклад, ЦНАП м. Харкова у сфері приватизації земель надає таку адміністративну послугу як видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання). Суб'єктом надання цієї адміністративної послуги є відділ у м. Харкові Головного управління Держгеокадастру у Харківській області.

Перелік адміністративних послуг, які надаються, наприклад, через ЦНАП Славутицької міської ради, затверджений рішенням виконавчого комітету Славутицької міської ради № 225, яке передбачає такі адміністративні послуги у сфері приватизації земель: видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання), що надається відділом містобудування, архітектури та просторового розвитку, управління інфраструктури та капітального будівництва; надання дозволу на розробку документації із землеустрою для безоплатної приватизації; затвердження документації із землеустрою для безоплатної приватизації здійснюється

службою містобудівного кадастру, земельних ресурсів та відносин управління інфраструктури та капітального будівництва [122].

З наведеного вбачається відсутність стандартного підходу як до висвітлення інформації про адміністративні послуги у сфері приватизації, що надаються органами місцевого самоврядування, так і до інформаційних та технічних карток цих послуг та видів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами у сфері приватизації земель.

З огляду на однакову нормативно-правову базу проведення приватизації земельних ділянок, що представлена ЗК України, наведені приклади можуть розцінюватись споживачами цих послуг як штучне ускладнення процесу їх отримання, що є фактичним проявом корупції. У зв'язку із такими обставинами безоплатна приватизація земельної ділянки в Україні складно реалізується на практиці. Кількість вільних земель скоротилася і розпорядники земель не зацікавлені передавати їх без вигоди для себе або свого регіону.

Зважаючи на те, що процеси реформування земельних відносин не тільки не принесли відчутних позитивних економічних результатів, а, навпаки, загострили ситуацію на селі, значно підвищується роль держави в забезпеченні ефективного регулювання аграрним сектором економіки [7, с. 158]. Справді, аграрна реформа в нашій країні відбувається з численними порушеннями, і значна частина працівників та пенсіонерів державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій досі не можуть реалізувати своє право на отримання землі у приватну власність, яка повинна передаватися їм безоплатно з визначенням кожному з них земельної частки (паю). Відповідно, як зазначає Н. І. Титова, проблеми захисту прав громадян в особі селян зазнають глибокої кризи. Її головною причиною є невиконання державою своїх соціальних публічно-правових функцій. Концептуальним центром соціальної правової держави має бути посилення її відповідальності за реальний стан прав і свобод людини і

громадянина [125, с. 277–278].

Конституція України [60] проголошує і гарантує саме право (власності) на землю (ст. 14). Очевидно, сюди може входити й право на набуття у власність окремих земельних ділянок за встановленою законом процедурою від держави та територіальних громад, тобто «приватизація», але за визначеними законами процедурами (як оплатно, так і безоплатно). Конституція встановлює правило, за яким право власності на землю (суб'єктивне право) набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

До складу учасників земельно-приватизаційних відносин входять державні та комунальні сільськогосподарські підприємства, установи та організації, які згідно з ч. 1 ст. 24 ЗК України отримали земельні ділянки із земель державної і комунальної власності у постійне користування для ведення лише товарного сільськогосподарського виробництва. Стосовно ж тих державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, які на постійній основі використовують землі сільськогосподарського призначення для науково-дослідних, навчальних цілей, то вони не входять до складу учасників земельно-приватизаційних відносин, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 84 ЗК України вони не можуть передаватись у приватну власність. Цим юридичним особам публічного права законодавство забороняє в тому числі не тільки приватизацію земель, що перебувають у постійному користуванні, а і передачу права постійного користування землею третім особам.

Отже, учасниками земельно-приватизаційних відносин можуть бути лише державні та комунальні сільськогосподарські підприємства, що використовують сільськогосподарські землі на постійній основі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, якщо їхні землі підлягають приватизації.

Як відомо, суб'єкти будь-яких правовідносин наділені певною правосуб'єктністю (право- та дієдатністю). Однак земельне законодавство взагалі не містить подібних категорій, ні тим більше, не вказує на існування

земельної дієздатності.

При визначенні дієздатності осіб необхідно враховувати цілі, завдання та принципи земельного законодавства, а також специфіку та мету земельно-приватизаційних правовідносин. Безоплатна приватизація земель є однією зі складових частин земельної реформи [32, с. 28–29], земельна реформа разом із іншими реформуваннями на теренах побудови нової молоді держави розпочалася з прийняттям перших нормативно-правових документів в цій сфері. Одним з найперших таких документів слід вважати Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду від 31 жовтня 1991 р., в п. 8 якої вказано, що для сільськогосподарського використання земельні ділянки встановленого розміру на повнолітнього члена сім'ї надаються громадянам України безоплатно (на підставі земельних бонів).

Вказаний вище документ кореспондується з нині чинним, але нереалізованим Законом України «Про приватизаційні папери» від 6 березня 1992 р. [152]. Тому ми не можемо стверджувати однозначно, що право на безоплатну приватизацію належить тільки повнолітньому громадянину. Для визначення земельно-приватизаційної дієздатності фізичної особи важливою є концептуальна суть запровадження такої юридичної форми отримання права власності на земельні ділянки громадянами як «безоплатна приватизація», що базується на принципі передачі земель сільськогосподарського призначення «тим, хто її обробляє» в приватну власність. Відповідно, варто звернутися до трудового законодавства, згідно з яким мінімальний вік, з якого особа може працювати, становить 14 років, що, зокрема, співпадає з неповною дієздатністю неповнолітніх у цивільному законодавстві. Однак, ці підходи можна віднести до сфери лише доктринального тлумачення норм законодавства, що не дає законодавчої відповіді на питання земельної дієздатності.

Правоздатність та дієздатність юридичної особи настає одночасно з моменту її державної реєстрації. Можливість участі конкретної юридичної



особи в земельних приватизаційних правовідносинах залежить від цілей та мети діяльності, що визначені в її установчих документах.

Нарешті обов'язковими учасниками земельно-приватизаційних відносин є громадяни України, перелік яких визначено ст. 25 ЗК України, що мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості).

Відповідно до ст. 25 ЗК України в разі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа землі у приватну власність передаються безоплатно з визначенням кожному з них земельної частки (паю). У даному випадку громадянин – працівник чи пенсіонер сільськогосподарського формування державної чи комунальної форми власності реалізує своє суб'єктивне право на безоплатну приватизацію і отримує земельну ділянку сільськогосподарського призначення у приватну власність. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством. Якщо обидва члени подружжя перебувають чи перебували у трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством, то при безоплатній приватизації землі вони обидва отримують статус приватних індивідуальних власників з персоніфікацією наслідків перебування у трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством. Слід зазначити, що в цьому випадку приватизацію земель необхідно розглядати як правовідношення між Українською Державою і громадянином України. Ці відносини персоніфіковані і виникають не з приводу спільно «набутого» чи «нажитого» майна [199, с. 242].

Зазначимо, що приватизація сільськогосподарських земель за правилами ст. 25 ЗК України поширюється і на деякі інші категорії громадян України. Як впливає із п. 8 Розділу Х «Перехідні положення» ЗК України, члени колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних

товариств та працівники державних і комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонери з їх числа, які на час набрання чинності цим Кодексом не приватизували земельні ділянки шляхом оформлення права на земельну частку (пай), мають право на їх приватизацію в порядку, встановленому статтями 25 та 118 цього Кодексу. В сільськогосподарських акціонерних товариствах право на земельну частку (пай) мають лише їх члени, які працюють у товаристві, а також пенсіонери з їх числа. Це означає, що за ст. 25 ЗК України можуть бути приватизовані сільськогосподарські угіддя і членами сільськогосподарських формувань – юридичних осіб приватного права, які не реалізували своє право на приватизацію до 1 січня 2002 р. (на момент введення в дію чинного ЗК України). Особливість такої безоплатної приватизації полягає в тому, що за основу приймаються не трудові, а членські відносини громадян України. Для сільськогосподарських акціонерних товариств закон встановлює додаткову умову – перебування у трудових відносинах з товариством.

Паралельно звернемо увагу на те, що ч. 6 ст. 25 ЗК України, якою доповнена дана стаття згідно із Законом № 1223-VII від 17 квітня 2014 р. створює враження, що до суб'єктного складу осіб, що мають право на приватизацію відповідно до ч. 1 ст. 25 ЗК України, додатково включаються громадяни України із числа депортованих осіб. Натомість йдеться про забезпечення державою безкоштовної передачі у власність цих осіб, що поселилися в сільській місцевості, земель сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для цієї місцевості. Така безкоштовна передача земель сільськогосподарського призначення здійснюється за рахунок земель запасу та резервного фонду лише в разі їх наявності.

У сфері безоплатної приватизації земель громадянами України домінуючою стороною є особа, яка виявила бажання отримати відповідну земельну ділянку державної чи комунальної власності у приватну власність.

Відповідно власник земельної ділянки – держава чи територіальна громада в особі відповідного органу влади – зобов’язаний задовольнити бажання особи та передати земельну ділянку їй у власність [69, с. 19].

Відповідно до ч. 2 ст. 25 ЗК України рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій приймають органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ та організацій. Особи, зазначені у частині першій цієї статті, мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості).

Тому безоплатну приватизацію земель можна визначити як гарантовану. Важливою особливістю змісту правовідносин безоплатної приватизації земель громадянами є те, що громадянину як суб’єкту таких правовідносин належить право вимагати передачі йому у власність земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності, а держава або територіальна громада як власник такої ділянки зобов’язана передати безоплатно відповідну земельну ділянку громадянину у власність. Отже, визначальна риса правового забезпечення безоплатної приватизації земель громадянами полягає у домінуванні публічно-правових норм над приватноправовими [75, с. 189–190].

Як вірно зазначає М. В. Краснова, для того, щоб бути дієвими та ефективними, будь-які норми повинні мати гарантії їх реалізації, бо в іншому випадку можна говорити про закріплення у законах лише ідей (принципів) [65, с. 16]. Ефективні правові гарантії є способом захисту будь-яких суб’єктивних прав громадян [184, с. 6], в т. ч. і прав на землю.

Для того, щоб реалізація прав суб’єктів приватизації була ефективною, а органи приватизації здійснювали свої обов’язки належним чином, необхідно встановити чіткі повноваження органів приватизації, її процедуру, а також права й обов’язки суб’єктів безоплатної приватизації земель. Адже приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських

підприємств, установ, організацій є одним із основних засобів досягнення позитивного результату земельної реформи. О. І. Заєць зазначає, що «земельна реформа – врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують зміну (перетворення) норм земельного права та земельних правовідносин, у яких зобов'язані державою органи та організації взаємодіють із зацікавленими суб'єктами (громадянами та їх організаціями) у економічному, екологічному, інституційно-функціональному та правотворчому напрямках з метою відновлення ефективного використання земельних ресурсів України» [32, с. 28].

Отже, як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях, в земельно-приватизаційних правовідносинах визначаються зобов'язані органи, на яких покладено обов'язок реалізувати певні законодавчо закріплені права громадян, які виявили бажання зреалізувати ці права у встановленому законом порядку, навіть за відсутності чітко передбаченого обов'язку цих органів у нормативно-правових актах.

Так, громадяни – суб'єкти приватизації мають право: 1) вносити клопотання чи подавати заяви до органів приватизації про передачу відповідної земельної ділянки у приватну власність; 2) вимагати її своєчасного розгляду та інформування про прийняте рішення; 3) право бути присутніми при прийнятті рішень органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, давати пояснення; 4) право на отримання інформації про склад і кількість земель сільськогосподарського призначення, що підлягають безоплатній приватизації; 5) звертатися до адміністративного суду зі скаргою на неправомірні дії та рішення відповідних органів і посадових осіб; 6) укладати договір на розроблення проєкту відведення та обумовлювати в ньому строк проведення землевпорядних робіт та інші умови та обирати для цього розробника документації із землеустрою на власний розсуд; 7) отримати земельну ділянку в натурі та право власності на земельну ділянку; 8) звертатися до судових органів про захист права на безоплатну приватизацію земель.

Зазначимо, що правовідносини не можуть існувати, якщо немає управомоченої або зобов'язаної сторони. Тому самі по собі законодавчо закріплені права громадян на безоплатну приватизацію земель зобов'язують органи приватизації реалізувати їх при ініціюванні процедури приватизації. О. Є. Кутафін та К. Ф. Шеремет вказують, що значна частина прав місцевих рад є «правами-обов'язками», тобто їх повноваженнями, причому їх обов'язки можуть бути ширшими, ніж їхні права [59, с. 224].

Однак, переважна більшість прав органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері управління комунальними та державними землями є їх обов'язками. Орган приватизації не вправі відмовити особі, яка вимагає передати їй у власність земельну ділянку, якщо на те немає законних підстав. Зокрема, на органи приватизації покладено такі обов'язки: 1) розглянути клопотання у встановлений термін; 2) розглянути проект відведення земельної ділянки та прийняти рішення про передачу земельної ділянки у власність; 3) дотримуватись встановлених термінів на безоплатну передачу земельних ділянок тощо; 4) інформувати суб'єктів приватизації про кількість земель, що підлягають приватизації; 5) відмовляти за наявності законних підстав у зверненнях.

Як вже зазначалося, для реалізації процедури безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій необхідне рішення уповноваженого органу. Проте у випадку з гарантованою безоплатною приватизацією земель варто говорити про перевірко-виконавчий характер такого рішення, адже уповноважений орган не вправі з власної волі відмовити громадянину у гарантованому йому Законом праві на безоплатну приватизацію таких земель. Місцева рада або районна адміністрація зобов'язані перевіряти достовірність поданих документів та наявність чи відсутність у особи права на безоплатну приватизацію земельної ділянки (тобто перевіряти факт, що особа є працівником цього підприємства, установи чи організації або ж пенсіонером з їх числа, факт громадянства тощо).

Відомо, що нині чинне законодавство, на жаль, скасувало положення про обов'язкове посвідчення факту безоплатної приватизації земельних ділянок відповідного виду цільового використання у паспорті громадянина, який вже реалізував своє право на безоплатну приватизацію. Адже єдиного реєстру, який би фіксував, які земельні ділянки приватизовані, ким та для якого виду цільового використання, в Україні немає, його і не передбачено. Автоматизованої бази даних усієї країни, яка ще б до того містила інформацію про приватизовані земельні ділянки, при органах державної реєстрації, поки-що теж не існує. Тому непоганим виходом з даної ситуації якраз і була відповідна відмітка в паспорті громадянина України.

Ст. 233 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. [66] встановлює кримінальну відповідальність за «незаконну приватизацію державного, комунального майна». Однак за законодавством України правовий режим земельної ділянки відмінний від правового режиму майна. Крім того, автори коментаря до Кримінального кодексу України звертають увагу на те, що під приватизацією державного та комунального майна розуміють відчуження (цілісних майнових комплексів іншого майна, що було визначене в абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна») на користь фізичних та юридичних осіб, що можуть бути покупцями відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна» та інших законів з питань приватизації майна [100, с. 814, 815]. З цього випливає, що незаконна безоплатна приватизація земельних ділянок не підпадає під зміст зазначеної статті, оскільки земельні ділянки не визнаються окремим об'єктом приватизації за вище вказаним законом та підлягають продажу разом з основним об'єктом приватизації (майновим комплексом). Кодекс України про адміністративні правопорушення взагалі не містить норм, які б передбачали відповідальність за незаконну приватизацію. Тому де-юре безоплатна приватизація земель не характеризується юридичною відповідальністю, хоча необхідність у її встановленні та застосуванні уявляється безспірною та очевидною.

Крім того, потрібно звернути увагу, що встановлення уповноважених органів щодо безоплатної приватизації земель в особі місцевих рад має низку недоліків, адже в них, як правило, не передбачена посада кваліфікованого юриста, що мав би візувати проекти рішень цих рад, а депутати сільських, селищних рад часто не в змозі розібратися в земельному законодавстві та не несуть юридичної відповідальності за прийняті ними рішення. Земельно-приватизаційні питання можна вирішити у судовому порядку, однак немає досконалої системи виконання судових рішень з цього приводу [57, с. 102].

Аналіз переліку суб'єктів, визначених у ст. 25 ЗК України та мають право на приватизацію земель, потребує окремої уваги, оскільки він залишає відкритими низку питань, які повинні бути на законодавчому рівні вирішеними або уточненими. Так, наприклад, згідно з ч. 8 ст. 25 ЗК України вартість і розміри в умовних кадастрових гектарах земельних часток (паїв) працівників відповідних підприємств, установ і організацій та пенсіонерів з їх числа є рівними. Водночас цією ж частиною ст. 25 ЗК України встановлено, що розміри земельних ділянок, які виділяються для працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, які проживають у сільській місцевості або селищах міського типу, не можуть перевищувати норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства.

Отже, наведені положення фактично не узгоджуються між собою. Кожна із названих у ст. 25 ЗК України трьох категорій громадян України, які мають право на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, повинні відповідати встановленим вимогам. Так, зазначене право мають лише працівники названих підприємств, установ і організацій, які на момент приватизації працюють на умовах трудового найму на підставі трудових договорів і не перебувають з цими підприємствами, установами і організаціями у членських правовідносинах. При цьому до названої категорії

громадян входять як постійні, так і тимчасові, а також сезонні працівники, тобто незалежно від строку трудового договору. Саме перебування громадянина України в трудових відносинах з підприємством виступає підставою для реалізації ним права на приватизацію земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства. Виконання громадянином робіт підрядним способом на підставі договору підряду, тобто цивільно-правового договору, не дає йому права на приватизацію земель [197, с. 64].

Склад другої категорії осіб, які мають право на приватизацію, тобто працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я закон обмежує критерієм проживання в сільській місцевості або селищах міського типу. При цьому не уточнюється, про яке проживання йдеться – постійне чи тимчасове.

Наведений підхід законодавця щодо визначення кола осіб другої категорії, які мають право на приватизацію земель державних і комунальних підприємств, установ та організацій, справедливо піддається критиці в юридичній літературі [94].

Порівняльний аналіз змісту положень ст. 25 ЗК України і спеціальних нормативних актів (законів), які визначають основи функціонування закладів освіти, культури та охорони здоров'я свідчить, що відповідні законодавчі приписи щодо можливості приватизації земельних ділянок працівниками цих закладів мають певні розбіжності. Так, спеціальний Закон України «Про освіту» [145], закріплюючи державні гарантії педагогічним і науково-педагогічним працівникам, передбачає право на приватизацію земельних ділянок педагогічних працівників, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу (ч. 3 ст. 57). При цьому названий закон встановлює умову щодо пенсіонерів, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, та незалежно від форми власності закладу освіти.



Право на приватизацію земельних ділянок працівників закладів культури, педагогічних працівників закладів освіти сфери культури передбачене теж спеціальним Законом України «Про культуру» [141] (ст. 29). При цьому таке право стосується лише працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, які працюють і проживають у сільській місцевості та селищах міського типу, а також пенсіонерів з їх числа. Отже, положення спеціальних законів звужують коло осіб, що мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання.

Аналогічну ситуацію створив законодавець, закріплюючи право на приватизацію земельних ділянок медичними і фармацевтичними працівниками. Так, Основи законодавства про охорону здоров'я [109] встановили, що право на приватизацію земельних ділянок мають названі працівники незалежно від форми власності закладу, в якому вони працюють, та місця свого проживання (ч. 1 ст. 77).

Викладене свідчить, що в частині визначення права на приватизацію працівників закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа ч. 1 ст. 25 ЗК України звужує коло осіб, які мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання, суперечить змісту ст.ст. 24 та 33 Конституції України. Зокрема, ст. 24 Конституції України, яка задекларувала рівний обсяг прав громадян, передбачено, що не може бути обмежень громадян за ознаками місця проживання. Закріплені Основним законом права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них однаковий зміст. Згідно зі ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується вільний вибір місця проживання. Отже, в ст. 25 ЗК України в частині визначення кола осіб, що мають право на приватизацію земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, мають бути внесені зміни [203, с. 144].

### **1.3. Об'єкти приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств**

За умов економічних реформ в Україні відбулися істотні зміни у співвідношенні спеціальних і універсальних підстав виникнення права власності різних форм. Приватизація державного та комунального майна стала одною з провідних підстав набуття права власності, визначальний зміст якої порівняно з іншими підтверджує факт переваги недержавного сектора у всіх сферах економічної діяльності.

Як слушно зазначає В. В. Носік, «право власності на земельну ділянку дозволяє юридичним особам і підприємствам залучати інвестиції для розвитку свого бізнесу, вносити вартість земельної ділянки до статутних фондів підприємств, надійно захищати свої фінансові кошти, здійснювати операції на фондовому ринку» [106, с. 437].

У вітчизняній загальнотеоретичній доктрині сформувалось усталене визначення об'єктів правовідносин як матеріальних і нематеріальних благ, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і виконують суб'єктивні юридичні обов'язки. У складі видів об'єктів правовідносин виокремлюють традиційно предмети матеріального світу: речі, цінності, майно і т. п. [181, с. 396].

В загальнотеоретичній правовій літературі була висловлена точка зору, згідно з якою об'єктом визнається фактичне суспільне відношення, на яке безпосередньо впливають правовідносини [51, с. 49].

Конституція України розглядає землю як надбання народу, національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави. В залежності від контексту, терміном «земля» позначається планета, ґрунти, суходіл, територія та інше [97, с. 86].

ЗК України об'єктами земельних відносин називає землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Загальним об'єктом земельно-приватизаційних правовідносин виступають землі, що перебувають у державній та комунальній власності у складі земель запасу або резервного фонду, що диференціюються на окремі земельні ділянки, які виникають внаслідок реалізації права на безоплатну приватизацію земель у певному розмірі.

Конкретним об'єктом виступають земельні ділянки, що приватизуються особами, коло яких закріплене ст. 25 ЗК України.

В енциклопедичних джерелах зазначається, що основним безпосереднім об'єктом земельних прав є земельна ділянка [17, с. 304]. Слід погодитися з думкою А. М. Мірошніченка, який розрізняє вузьке і широке розуміння земельної ділянки як об'єкта правовідносин. У вузькому (землевпорядному) розумінні вона розглядається ним як ділянка з чітко встановленими межами, присвоєним кадастровим номером тощо, в широкому – як будь-яка частина земної поверхні, що може бути індивідуалізована. Водночас правник підкреслює, що земля, будучи частиною навколишнього середовища, не може підпадати під визначення речі (а значить, і майна), оскільки вона, до тих пір, поки не буде індивідуалізована, не може виступати об'єктом цивільних прав та обов'язків [89, с. 114].

З погляду М. В. Шульги, залежно від виду земельних відносин, урегульованих правом, їх загальним об'єктом може бути земля, а безпосереднім – земельна ділянка [189, с. 17]. Такої ж самої точки зору дотримується В. І. Андрейцев, який вважає, що «об'єктом земельних відносин виступає земля, або ж земельна ділянка». При цьому земля, як об'єкт правовідносин, має різне призначення, різні риси, різні об'єктивні характеристики [41, с. 19].

За земельним та цивільним законодавством України в якості об'єкта як земельних, так і цивільних правовідносин розглядається земельна ділянка як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Варто зауважити, що

земельна ділянка виступатиме майном і залучатиметься до цивільного обігу лише після проходження відповідної процедури, яка дослідниками позначається такими термінами, як індивідуалізація майна [186, с. 249–254], виокремлення [38, с. 101], відособлення [50, с. 12–13]. Інакше кажучи, йдеться про дотримання логічно послідовних стадій, згідно з якими відбувається індивідуалізація землі й виникнення її як юридичного об'єкта – земельної ділянки, що має місце шляхом визначення її розміру, розташування й реєстрації в Державному земельному кадастрі [179, с. 168].

Ст. 25 ЗК України, яка має назву «Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій», оперує словосполученнями: «при приватизації земель ...», «рішення про приватизацію земель ...», «землі у приватну власність особам ...», «площа земель, що передаються у приватну власність ...» та ін. Водночас у ч. 8 ст. 25 ЗК України йдеться і про «розміри земельних ділянок ...».

До об'єктів приватизаційних земельних правовідносин можна віднести землі, які перебувають на праві державної або комунальної власності та перебувають в межах відповідної категорії земель, щодо якої передбачена безоплатна приватизація земель.

Так, відповідно до ст. 19 ЗК України однією із самостійних категорій земель виступають землі сільськогосподарського призначення, основне цільове призначення яких – використання у сільськогосподарському виробництві. Приватизація земельних ділянок із земель сільськогосподарського призначення є одним з елементів та складовою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей.

З огляду на те, що у сільському господарстві земля функціонує у двох якостях – територіального базису та засобу виробництва, до складу земель сільськогосподарського призначення належать як сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги), які відповідно до природних властивостей, розташування та господарських потреб слугують основним засобом виробництва в рослинництві, так і несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями і спорудами, об'єктами інфраструктури тощо), які використовуються як територіальний базис і необхідні для організації сільськогосподарського виробництва.

Земельний аудит України виявив таку структуру земельного фонду: 60,4 млн га – площа України; 41,3 млн га – площа сільськогосподарських земель; 33 млн га – рілля; 2,3 млн га – сіножаті; 166 тис. га – перелоги; 5,3 млн га – пасовища; 1,28 тис. га – парники; 852 тис. га – багаторічні насадження; 1,7 млн га – передано об'єднаним територіальним громадам у 2018-2019 роках; 2,3 млн га – передано об'єднаним територіальним громадам у 2000-2021 роках; 0,75 млн га – залишається у власності держави на акті постійного користування [18].

А структура сільськогосподарського землекористування виглядає наступним чином:

– 36,3 % (15,1 млн га) загальної площі сільськогосподарських земель використовується власниками земельних часток (паїв), які не мають юридичного статусу (рахуються як особисті селянські господарства), державної підтримки та не оподатковуються. Такі особисті селянські господарства забезпечують виробництво 45% продукції сільського господарства України;

– 2,3 % (0,9 млн га) сільськогосподарських земель обробляються державними аграрними підприємствами. Інші 17,3% (7,2 млн га) – належать центральним та місцевим органам влади. Ці площі або взагалі не

обробляються, або використовуються не за сільськогосподарським призначенням або обробляються нелегально (згідно із статистичними даними, 2,5 млн га державних сільськогосподарських земель використовуються на умовах оренди);

– 47 % (19,5 млн га) загальної площі сільськогосподарських земель використовується 47 тис. зареєстрованих сільськогосподарських підприємств, які в основному орендують землю у держави (близько 2 млн га) та у власників земельних часток (паїв) (близько 17,5 млн га). Як правило, такі сільськогосподарські підприємства належать одному власнику і є об'єднаними у великі агрохолдинги. Ці агрохолдинги обробляють близько 6 млн га сільськогосподарських земель та забезпечують 22 % продукції сільського господарства України [84, с. 32].

Згідно з даними Державного земельного кадастру, після передачі понад 2 млн га землі в Україні, безпосередньо в Держгеокадастрі, залишається 750 тис. га землі державної форми власності сільськогосподарського призначення. Названі землі перебувають на правовому титулі – на акті постійного користування. Йдеться про землі Національної академії наук України, Міністерства оборони, Державної пенітенціарної служби, Міністерства освіти, а також колишніх державних підприємств Міністерства АПК, які сьогодні передані до Фонду держмайна на приватизацію. Ці землі обробляють 1166 державних підприємств та установ по всій державі. Розподіл земель сільськогосподарського призначення між вищезгаданими відомствами має такий вигляд: Національна академія аграрних наук – 354 тис. га; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства – 178 тис. га; Міністерство освіти і науки – 77 тис. га; Міністерство оборони – 42 тис. га; Державна пенітенціарна служба України (Міністерство юстиції) – 35 тис. га; Держлісагентство – 21 тис. га; Фонд державного майна – 14 тис. га; Держводагентство – 2,5 тис. га [110].

Сьогодні значна частина сільськогосподарських земель державних та комунальних підприємств не використовується ефективно або

використовується не на користь державі та територіальним громадам. Тому реформа використання, охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення державних та комунальних підприємств є необхідною.

Головна проблема земель, які до цього часу залишились не приватизованими та належали державним і комунальним підприємствам, полягає у відсутності зрозумілого правового механізму їхньої приватизації. Наразі щодо цього питання норми ЗК України прописані недосконало.

Так, наприклад, відповідно до ч. 4. ст. 25 ЗК України об'єктом паювання є різниця між загальною площею земель, що перебували у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, і площею земель, які залишаються у державній чи комунальній власності (лісгосподарського призначення, водний фонд, резервний фонд). Наведені положення даної частини названої статті не узгоджується із нормами ч. 4 ст. 57 Закону України «Про освіту», ч. 2 ст. 29 Основ законодавства України про культуру, п. «м» ч. 1 ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, які відносять до об'єктів паювання також землі запасу та резервного фонду, що можуть надаватися, відповідно, працівникам освіти, культури, охорони здоров'я та пенсіонерам з їх числа. Хоча названі норми надають додаткові можливості для наділення землею вказаних осіб із земель запасу та резервного фонду, вони водночас, як підкреслюється в літературі, позбавляють ясності питання про обсяг земель, що підлягають розподілу [93, с. 43].

Безпосереднє відношення до питання, яке досліджується мають приписи п. 8 Розділу X «Перехідні положення» ЗК України в редакції Закону України № 675-IV від 03.04.2003 р. Вони передбачають, що при обчисленні розміру земельної частки (паю) враховуються сільськогосподарські угіддя, які були передані в оренду із земель державної чи комунальної власності або які на час набрання чинності ЗК України належали цим підприємствам на праві колективної власності чи перебували у постійному користуванні, за

винятком земель, що не підлягають приватизації або залишаються у державній чи комунальній власності відповідно до цього Кодексу.

Отже, з урахуванням наведеного слід констатувати, що об'єктом приватизації виступають не тільки сільськогосподарські угіддя, які перебували у постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, за винятком земель, що залишаються у державній та комунальній власності. Мають враховуватися: а) сільськогосподарські угіддя, які раніше були у встановленому порядку передані в оренду із земель державної чи комунальної власності; б) які на час набрання чинності ЗК України, тобто на 1 січня 2002 р., належали цим підприємствам на праві колективної власності; в) перебували у постійному користуванні. Виняток складають землі, що не підлягають приватизації, тобто не можуть передаватися у приватну власність із публічної власності. Йдеться, наприклад, про земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та інші, які згідно з ч. 4 ст. 84 ЗК України не можуть передаватися із державної у приватну власність. Окрім того, не включаються до об'єкта приватизації землі, які залишаються у державній чи комунальній власності відповідно до ЗК України.

Представники земельно-правової науки слушно зазначають, що згідно з ч. 9 ст. 25 ЗК України внутрігосподарські шляхи, господарські двори, полезахисні лісосмуги та інші захисні насадження, гідротехнічні споруди, водойми тощо можуть бути відповідно до ЗК України передані у власність громадян, сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Тобто передбачається можливість передачі у власність громадян, сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських



підприємств, установ та організацій, певних земельних ділянок т. з. «загального користування», але аж ніяк не об'єктів, розташованих на цих ділянках (господарських дворів, насаджень, споруд, водойм тощо), як буквально сказано у статті. Сама ж передача можлива в загальному порядку або шляхом викупу ділянок під об'єктами нерухомого майна (ст. 128 ЗК України), або шляхом відчуження на конкурентних засадах (гл. 21 ЗК України). Можливий також перехід права власності на ділянки під нерухомим майном у разі його відчуження (ст. 120 ЗК України) [93, с. 44].

Це означає, що несільськогосподарські угіддя не відносяться до об'єктів безоплатної приватизації працівниками державних та комунальних сільськогосподарських підприємств і пенсіонерами з їх числа, а також громадянами України, які названі в ч. 1 ст. 25 ЗК України.

Необхідно відмітити, що приватизації підлягають не всі землі державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, установи чи організації. Йдеться, зокрема, про землі лісгосподарського призначення та водного фонду. Крім того, ч. 10 ст. 25 ЗК України визначено, що частина сільськогосподарських угідь таких підприємств, установ та організацій підлягає виділенню у резервний фонд, які залишаються у державній чи комунальній власності. Такий резервний фонд створюється у розмірі до 15 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, які перебували у постійному користуванні відповідних підприємств, установ та організацій. Конкретна площа резервного фонду земель встановлюється відповідними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Місце розташування земель, що включаються до резервного фонду, повинно погоджуватися з працівниками цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерами з їх числа. В той же час, законом, на жаль, не визначено спосіб здійснення такого погодження. Як видається, згоду мають надати не менш ніж половина від загальної кількості осіб, що мають право на приватизацію. Практично, крім розташування земель, погоджується одночасно і їх площа.

В порядку приватизації земель резервного фонду, які відносяться до сільськогосподарських угідь, спеціально призначаються для перерозподілу. Зокрема, згідно з ч. 6 ст. 25 Земельного кодексу України (в ред. від 17.04.2014 р.) громадянам України із числа депортованих осіб, які поселилися в сільській місцевості, державою забезпечується безкоштовна передача у власність земель сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для цієї місцевості, за рахунок земель запасу та резервного фонду в разі їх наявності. Як відомо, землі резервного фонду не є окремою категорією земель (ст. 19 ЗК України), їх також слід відрізняти від земель запасу. Землі запасу – це землі, «які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб» (ч. 2 ст. 19 ЗК України), у той час як землі резервного фонду – це землі, залишені у державній чи комунальній власності при приватизації земель сільськогосподарських підприємств (ст. 25 ЗК України). Також землі резервного фонду формувалися в Україні під час передачі земель у колективну власність (відповідно до ст. 5 ЗК України в ред. 1992 р.). Хоча землі резервного фонду можуть перебувати у запасі, вони також можуть бути надані в користування і у цьому випадку до земель запасу не належатимуть.

Потрібно констатувати, що чинний механізм приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій позбавляє вказані юридичні особи практично усього земельного банку, що робить їх приватизацію абсолютно нецікавою для інвесторів, внаслідок чого фактично знищуються перспективи збереження відповідної виробничої бази в аграрному секторі.

Також існують значні проблеми із забезпеченням земельними ділянками учасників бойових дій та учасників АТО. На сьогодні вільних земель державної і комунальної власності, які можна було б використати для безоплатної передачі у власність цим особам, залишилось дуже мало. Тому, було б доцільно, при створенні передбаченого ч. 11 чинної редакції ст. 25 ЗК України резервного фонду земель, розширити його площу до 20-25

відсотків та здійснювати передачу певної частини сільськогосподарських угідь підприємств у власність виключно учасників бойових дій та учасників АТО.

Цікаво зазначити, що за звітом Держгеокадастру, станом на 27 грудня 2017 р. було подано 186417 заявок учасників АТО, які бажають отримати земельну ділянку. Органами Держгеокадастру видано 134777 наказів на розроблення відповідних проєктів землеустрою. Підписано 89910 наказів щодо затвердження проєктів землеустрою та надання у власність земельних ділянок [208, с. 6].

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 була затверджена Стратегія удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними [28].

Метою цієї Стратегії проголошено «створення сучасної прозорої і дієвої системи управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, спрямованої на забезпечення захисту інтересів суспільства (насамперед учасників антитерористичної операції), територіальних громад та держави, а також раціонального та ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель, необхідності забезпечення продовольчої безпеки».

До наведеної вище постанови Кабінету Міністрів України 17 січня 2018 р. були внесені зміни, якими встановлюється першочерговість забезпечення земельними ділянками учасників АТО незалежно від площі земельних ділянок, право оренди на які було продано [129]. Взагалі ж слід підкреслити, що забезпечення приватизованими земельними ділянками сільськогосподарського призначення пільгового контингенту громадян України (учасників АТО, учасників бойових дій та ін.) із закінченням збройної агресії РФ буде суттєво ускладнене, оскільки за відсутності вільних земель проблема все більше буде актуалізуватися. Видається, що одним із

варіантів вирішення цієї проблеми було б виправданим розширювати площу земель резервного фонду та створювати умови для розширення і площі земель запасу за рахунок земель сільськогосподарського призначення.

Спостерігаються також проблеми з приватизацією земель тих державних підприємств, установ, організацій, які були в процесі приватизації перетворені у колективні сільськогосподарські підприємства відповідно до Закону України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» після набрання чинності Земельним кодексом України. Вказаний Кодекс не передбачав існування такої форми власності на землю, як колективна. Внаслідок цього, землі ділянки, які належали державним сільськогосподарським підприємствам, установам, організаціям на праві постійного користування, так і не були передані у колективну власність, чим була створена неможливість паювання цих земель між працівниками вказаних юридичних осіб відповідно до Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)». Тобто, через проблеми у правовому регулюванні земельних відносин, вказані громадяни фактично були позбавлені права на одержання земельних часток (паїв).

Крім того, доцільним видається перегляд передбачених чинною редакцією ЗК України норм щодо можливості приватизації земель не тільки державних, а й комунальних сільськогосподарських підприємств. Метою запровадження вказаної приватизації було «зрівняння» у можливостях працівників усіх сільськогосподарських підприємств, які були правонаступниками колгоспів та радгоспів радянського періоду (а саме – колективних та державних, а не комунальних сільськогосподарських підприємств). В процесі приватизації майна в агропромисловому комплексі такі суб'єкти господарювання не перетворювалися і не перетворюються у комунальні підприємства. Також не зовсім обґрунтованим вважається поширення норм щодо приватизації земель сільськогосподарських підприємств саме на новостворені комунальні підприємства, оскільки, по-

перше, це фактично буде блокувати їх господарську діяльність, а по-друге, є ризик перетворення такої приватизації у корупційний механізм виведення з комунальної власності значного обсягу земель сільськогосподарського призначення.

Отже, можна констатувати, що одна з головних проблем, пов'язаних з приватизацією сільськогосподарських земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств як специфічного об'єкта приватизації, що використовується на постійній основі, полягає у відсутності зрозумілого, чіткого правового механізму приватизації. Натомість норми ЗК України, як свідчить їх системний аналіз, прописані недосконало і потребують удосконалення.

Для вирішення зазначених проблем було розроблено декілька законопроектів. Так, у лютому 2020 р. в Парламенті зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій» № 3012 (далі – законопроект № 3012) [137] та альтернативний проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю)» № 3012-1 (далі – законопроект № 3012-1) [135].

Законопроектами пропонується врегулювати питання щодо використання земель, які залишаються у державній або комунальній власності, а також забезпечити вироблення єдиної процедури отримання громадянами України – працівниками державного або комунального сільськогосподарського підприємства, установи, організації, працівниками державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерами з їх числа земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні таких підприємств, установ та організацій.

Законопроект № 3012-1 встановлює правило, за яким приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств може здійснюватися як в процесі приватизації самих підприємств, так і без прийняття рішення про їх приватизацію, на підставі рішення органу, до сфери управління якого належить підприємство, а також при ліквідації підприємств. Крім того, цей законопроект визначає, що при приватизації земель підприємств здійснюється у такому розподілі сільськогосподарських угідь, які використовуються ним на праві постійного користування:

– до 40 % земель розподіляється між працівниками підприємства та пенсіонерами з їх числа, працівниками державних і комунальних закладів соціальної сфери села. При цьому площа земель, що передається у власність одного працівника підприємства або пенсіонера з числа колишніх працівників підприємств, визначається у розмірі середнього розміру земельної частки (паю) по району, а для працівників закладів соціальної сфери не може перевищувати 2 га;

– до 20 % земель передаються у власність учасникам бойових дій для ведення особистого селянського господарства. При цьому площа земель, що передається у власність однієї особи, не може перевищувати 2 га;

– не менше 40 % продаються на земельних торгах, а на період дії мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, – проводяться аукціони з набуття права оренди на ці землі (крім випадків приватизації земель підприємств у зв'язку з приватизацією самих підприємств).

У випадку приватизації земель підприємств у зв'язку з приватизацією самих підприємств, землі, які залишились після розподілу між працівниками підприємства, працівниками державних і комунальних закладів соціальної сфери населеного пункту та учасниками бойових дій, вносяться до статутного (складеного) капіталу господарського товариства, у яке перетворюється підприємство – передаються йому в оренду на 50 років без

аукціону. Така норма, як вважають автори законопроекту, дозволить переглянути плату за землю в сторону збільшення.

Несільськогосподарські угіддя та землі несільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні підприємства, при його ліквідації передаються до комунальної власності територіальних громад за місцем їх розташування.

13 липня 2020 р. Верховною Радою України у першому читанні був розглянутий законопроект № 3012-2 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю)» (далі – законопроект № 3012-2) [136]. Законопроектом пропонується оптимізувати процедуру приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств та встановити порядок приватизації цих земель. Зокрема, встановлено правило, за яким приватизації підлягають лише землі державних сільськогосподарських підприємств. Запроваджуються норми, за якими приватизація цих земель може здійснюватися як у процесі приватизації самих підприємств, так і без прийняття рішення про їх приватизацію.

Законопроект № 3012-2 передбачає розпаювання: (а) при приватизації підприємств, установ, організацій або їх структурних підрозділів; (б) при ліквідації підприємств, установ, організацій; (в) у разі ухвалення органом виконавчої влади, до сфери управління якого належить державне сільськогосподарське підприємство, установа, організація, рішення про приватизацію її земель або земель її структурного підрозділу без приватизації або ліквідації такої юридичної особи.

Законопроект № 3012-2 встановлює, що приватизації підлягають: сільськогосподарські угіддя; несільськогосподарські угіддя, які перебувають у постійному користуванні сільськогосподарського підприємства, установи чи організації, землі якої приватизуються, і на яких розташовані будівлі, споруди. Виключаються: заболочені землі; землі, на яких розташовані

розвідані родовища корисних копалин загальнодержавного значення, запаси яких затверджені в установленому законодавством порядку; землі під полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями; землі під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами; землі, які відповідно до цього Кодексу не можуть перебувати у приватній власності.

Також законопроект № 3012-2 передбачає внесення деяких змін до законів України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» [146], «Про наукову і науково-технічну діяльність» [143] з метою узгодження їх положень із ЗК України. Спори, пов'язані з приватизацією земель державного сільськогосподарського підприємства, установи, організації, вирішуються судами.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку від 2 червня 2020 р. вказало, що основна відмінність між законопроектами № 3012-1 та № 3012-2 полягає в тому, що у другому законопроекті порядок приватизації визначено лише для державних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій, а в першому проекті закону було встановлено відповідний порядок як щодо державних, так і щодо комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій. При доопрацюванні законопроекту № 3012-1 зауваження та пропозиції Головного управління не були враховані, вони залишаються актуальними і надалі. Верховна Рада України прийняла у першому читанні 13 липня 2020 р. законопроект № 3012-2 і він готується до розгляду у другому читанні.

Потрібно констатувати, що запропонований перерозподіл земель за проектами законодавчих актів № 3012-1 та № 3012-2 порушує норми чинного законодавства щодо передачі у приватну власність земель закладів науки та освіти, а їхні норми можуть призвести до ліквідації науково-експериментальної та навчальної бази аграрних наукових установ і закладів освіти.



Згідно з даними Державного земельного кадастру України заклади науки та освіти мають у постійному користуванні майже 500 тис. га земель, або 5,7% всієї площі земель сільськогосподарського призначення державної власності. На виконання норм Земельного кодексу протягом 2002-2014 років землекористування аграрної академії, відповідно до рішень Уряду, вже скоротилися на 140 тис. га, з них орних 110 тис. га. За своїм розміром це загальна площа сучасних насінницьких посівів вітчизняної селекції у дослідних господарствах та вирощування елітного насінневого та садивного матеріалу сільськогосподарських культур [105, с. 23].

У випадку реалізації запропонованого перерозподілу земель законопроект № 3012-1 порушуватиме норми чинного законодавства щодо заборони передачі у приватну власність земель сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та їхніх дослідних і учбових господарств, які діють із часу запровадження у січні 1992 р. приватної власності на землю в Україні. Згідно зі ст. 84 ЗК України, землі, що забезпечують діяльність Національної академії наук і національних галузевих академій наук, не можуть приватизуватися (п. «е»). Пізніше ці норми були підтвержені та деталізовані у законах України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій та статусу їх майнового комплексу (ст. 2), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (статті 7, 17, 18) [103, с. 65].

Вчені-представники Національної академії аграрних наук України, здійснивши експертизу законопроекту № 3012-2, дійшли висновку, що він:

а) не узгоджується з вимогами ст. 22 Конституції України, яка не допускає при внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягів існуючих прав і свобод, зокрема соціального права на працю 15-тисячного колективу працівників науково-дослідної бази НААН;

б) позбавляє Національну академію аграрних наук України – найпотужнішого осередку вітчизняної аграрної науки, – земельно-ресурсного банку, створюючи ризики дискредитації наукового потенціалу держави

взагалі, передбачає зниження статусу та престижу вітчизняної аграрної науки, неможливість здійснення Академією своїх статутних завдань. Проведення наукових досліджень, пов'язаних із розвитком і функціонуванням аграрно-продовольчого комплексу країни, виробництво насіння та садивного матеріалу плодкових культур, селекція тварин, за відсутності земельного банку неможливі;

в) ігнорує чинні протягом усього періоду існування України як незалежної держави правові норми щодо заборони приватизації земель наукових установ і навчальних закладів, і застосовує спірний з юридичної точки зору шлях приватизації через так зване «паювання земель». За проєктом № 3012-2, працівники закладів освіти, культури, охорони здоров'я та пенсіонери з їх числа; учасники бойових дій; орендарі не мають внеску у спільну власність підприємств, що приватизуються, і не є учасниками майнових і земельних прав, а тому не мають відношення ні до земельних часток, ні до земельних паїв. Але вони загалом можуть мати у власності та орендувати до 80% площі усіх сільськогосподарських угідь (20% – працівники соціальної сфери та пенсіонери; 20% – учасники бойових дій; 40% – орендарі, що набувають право оренди на земельних торгах). Отже, право на земельну частку (пай) умовно може стосуватися лише 20% площ сільськогосподарських угідь. Кількість громадян за цією площею буде значно меншою кількості працівників соціальної сфери з пенсіонерами й учасниками бойових дій, оскільки кожний з них може одержати лише до 2-х гектарів землі, а основні працівники отримують частку (середній розмір частки за земельною реформою становив 4,2 га). Таким чином, назва законопроекту не відповідає його змісту. Статус 40% площі угідь, які передаватимуться в оренду, не відноситься до приватизації загалом;

г) передбачає виключення із законодавства норми щодо приватизації земель сільськогосподарських підприємств комунальної форми власності, створюючи істотну правову прогалину. Вказаним законодавчим положенням втрачається можливість регулювання цієї діяльності органами місцевого

самоврядування, що не пов'язується із заходами по передачі територіальним громадам у власність земель за межами населених пунктів;

д) пропонує неприйнятну формулу для розрахунку площ перерозподілу земель (40 – 20 – 40 % від загальної площі сільськогосподарських угідь, що приватизуються) [104, с. 8–9].

Отже, тиск з боку державних органів щодо позбавлення або скорочення площі земель науки і освіти як об'єкта приватизаційних відносин останнім часом значно посилюється. А питання збереження, захисту та охорони земель науково-дослідних установ та навчальних закладів як об'єктів національного надбання, що забезпечують виконання фундаментальних і прикладних досліджень, взагалі не знаходять належного вирішення.

Подібні зауваження та пропозиції щодо змісту наведених вище законопроектів висловила Асоціація міст України [123].

Землі сільськогосподарського призначення – основна категорія земельного фонду України – головний засіб виробництва в сільському господарстві. Від правильного їх використання залежить успішний розвиток як аграрного виробництва, а й інших галузей економіки, добробут людей.

#### **1.4. Право на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств**

Земельна реформа в Україні задекларована як така, що проводиться насамперед в інтересах, зайнятих у сільському господарстві жителів та має на меті створення приватного власника в сільськогосподарському виробництві. Основні очікування у процесі трансформації земельного фонду України за формами власності полягали у сприянні розвитку аграрного виробництва із замкнутим циклом на території територіальних громад, підвищення рівня доходів і поліпшення умов сільської зайнятості, наближення до європейського типу господарювання.

На сьогодні наявність різних форм власності на землі є наслідком перерозподілу земель, який відбувся у процесі здійснення земельної реформи. Найбільше реформаційні перетворення торкнулися власності на сільськогосподарські землі. З приватизацією земель пов'язане виникнення земельних часток (паїв), основним завданням яких було запровадження в Україні різноманіття форм власності на землю, створення умов для розвитку найбільш ефективних форм господарювання, переведення працівників сільського господарства в категорію земельних власників, забезпечення ефективного використання земель. Паювання земель сільськогосподарського призначення здійснюється в Україні протягом майже 30 років, проте до цього часу не є завершеним.

У зв'язку із законодавчими обмеженнями щодо приватизації окремих державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, велика кількість громадян України фактично була позбавлена права безкоштовно отримати свій земельний пай у приватну власність. Станом на цей час, за оцінками експертів, нерозпайованими залишається орієнтовно 10,5 млн га сільськогосподарських земель державної та комунальної власності.

Запроваджений ринок земельних ділянок власників земельних часток (паїв) в Україні після відміни мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення знаходиться на стадії започаткування. Однак уже зараз під час формування він повинен здійснюватися на принципах сталого розвитку та сприяти ефективному використанню даних земель і формуванню екологічно раціонального землекористування. Для цього необхідна безпосередня і обов'язкова участь держави в регулюванні правил землекористування сільськогосподарських підприємств, причому не тільки на організаційно-правовому рівні, але і як активного власника землі, що стимулює ринкові процеси екологічної раціоналізації землекористування.

Відповідно до рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» від 22 серпня 2018 р. багаторічний

мораторій на продаж земель товарного сільськогосподарського виробництва та земельних часток (паїв) в Україні визнано таким, що порушує права людини [164]. Зазначене рішення зумовлює необхідність розробки та впровадження в державі ефективних організаційно-правових механізмів ринку земель сільськогосподарського призначення, а також завершення приватизації та паювання земель. Все це зумовлює актуальність дослідження специфіки права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств.

Зазначимо, що вперше правова категорія «земельна частка (пай)» з'явилась у законодавстві, яке визначало правовий режим земель колективної власності на землю. Так, згідно із Земельним кодексом України (1992 р.) у вигляді середньої земельної частки мав право отримати кожен член КСП за рахунок земель колективної власності, що належали КСП, при виході його із членів господарства та виділення її в натурі із земель КСП. Окрім того кожний член КСП мав право виділити в натурі частину землі КСП у розмірі середньої земельної частки здійснити її відчуження, не виходячи їх членів господарства. Отже, як слушно підкреслює П. Ф. Кулинич, «у змісті інституту права колективної власності була законодавчо закладена конкуренція двох власників на одну й ту саму землю – КСП як юридичної особи і члена КСП» [72, с. 32].

У подальшому, з прийняттям у 1994 – 1995 роках Президентом України двох указів було змінено співвідношення повноважень суб'єктів права колективної власності на землі сільськогосподарського призначення на користь громадян України – членів КСП.

Згідно з указами Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [144] та від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання, земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [150] кожний член КСП отримав право на земельну частку (пай), тобто умовну частину земель

КСП, розмір якої був чітко фіксованим і виражався в умовних кадастрових гектарах та мав грошову оцінку.

Відповідні показники фіксувалися в сертифікатах на право на земельну частку (пай), які отримувалися членами КСП. Член КСП, який отримав сертифікат, міг розпоряджатися ним шляхом відчуження на підставі цивільно-правового договору, а також шляхом виходу із господарства та виділення земельної частки (паю) у вигляді земельної ділянки.

У кінцевому рахунку на підставі названих вище указів Президента України члени КСП одержали земельні частки (паї), правовий режим яких суттєво відрізнявся від правового режиму середніх земельних часток.

Нагадаємо, що у складі підстав безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадян України п. «б» ч. 3 ст. 116 ЗК України виокремлює таку підставу, як одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Законодавець, на жаль, не визначає співвідношення приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств із приватизацією самих підприємств. Остання може відбуватися шляхом реорганізації їх у колективні сільськогосподарські підприємства або у відкриті акціонерні товариства за рішенням загальних зборів. Приватизація ж земель державних або комунальних сільськогосподарських підприємств фактично припиняє господарську діяльність підприємства. Сама приватизація державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, тобто приватизація їхнього майна, не тотожна приватизації земель цих суб'єктів. Найбільш оптимальним варіантом у цьому контексті видається той, за яким приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій має відбуватися одночасно із приватизацією майна самих суб'єктів [200, с. 363].

Згідно зі ст. 25 ЗК України при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій право на одержання земельних ділянок мають працівники цих підприємств,

працівники державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, та пенсіонерів з їх числа. Кожному із названих суб'єктів визначається земельна частка (пай), що істотно відрізняється від земельної частки (паю), на яку у процесі паювання земель мали право члени КСП, землі яким належали на праві колективної власності. Відмінні риси названих правових явищ полягають у наступному:

По-перше, право на земельну частку (пай), яку отримали члени недержавних сільськогосподарських підприємств, посвідчується виданим від імені держави правостановлюючим документом – сертифікатом на право на земельну частку (пай), тоді як видача таких сертифікатів громадянам, які отримують земельні частки (паї) із земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій у зв'язку з їх приватизацією, законодавством не передбачена. По-друге, право на земельну частку (пай), яку отримали члени колективних сільськогосподарських підприємств до введення в дію мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, можна було відчужувати на підставі цивільно-правових угод, які не заборонені законом. А право на земельну частку (пай), яку отримують працівники державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, не є об'єктом ринкового обігу в принципі. Це право набувається ними на досить короткий термін (2–4 місяці), а саме – на період з моменту прийняття рішення про виділення земельних часток (паїв) до завершення землевпорядних робіт, необхідних для виділення земельних часток (паїв) в натурі у вигляді земельних ділянок. Саме тому отримання та реалізація права на земельну частку (пай) регулюються різними нормами ЗК України. Правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни отримують у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, визначений ст. 25, тобто статтею, яка міститься у основній частині ЗК України. А правовий режим земельної частки (паю), яку

громадяни України отримували в результаті паювання земель, що були передані у колективну власність колективних та деяких інших недержавних сільськогосподарських підприємств, визначається тими нормами Кодексу, які містяться в Перехідних положеннях ЗК України (пп. 8, 9, 15–17) [79, с. 44–51; 68, с. 91, 92; 73, с. 69].

Таким чином, правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни отримують у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, суттєво відрізняється від правового режиму земельної частки (паю), яку отримали члени колективних, а також інших недержавних та некомунальних сільськогосподарських підприємств, що володіли землею на титулі колективної власності.

Правовий режим земельної частки (паю), яку отримують громадяни у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, визначений ст. 25 ЗК України, тобто нормою, що міститься в загальній частині ЗК України. На відміну від цього, правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни України отримали у процесі паювання земель, що були передані у колективну власність недержавних і некомунальних сільськогосподарських підприємств, визначається приписами ЗК України, які зосереджені в його Перехідних положеннях (пп. 8, 9, 15–17).

Отже, право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних підприємств – специфічне право. Воно має особистий характер і не може відчужуватись. Громадяни, які отримують земельні ділянки на підставі положень ст. 25 ЗК України, фактично не виступають власниками земельних часток (паїв) [198, с. 302].

Законодавство надає можливість зрозуміти сутність поняття «земельна частка (пай)», проте не наводить його юридичного визначення. Визначення поняття «земельна частка (пай)» можна знайти в земельно-правовій літературі. В юридичній літературі земельну частку (пай) у розумінні ст. 25 ЗК України розглядають як умовну, розрахункову площу землі, розмір якої



визначається в умовних кадастрових гектарах [99, с. 87] або як умовну частку сільськогосподарських земель, розмір якої визначений як середній по господарству в умовних кадастрових гектарах, а місцезнаходження та межі земельної частки (паю) залишаються невизначеними [78, с. 129].

Остання точка зору видається більш оптимальною, вона створює чітке і більш повне уявлення про земельну частку (пай) як специфічну категорію, яка стосується приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. На думку А. М. Мірошніченка та Р. І. Марусенка, з якою слід повністю погодитись, право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств за своєю юридичною природою є специфічним правом [94, с. 121], яке може бути реалізоване громадянином України шляхом виділення йому в натурі відповідної земельної ділянки.

Т. О. Коваленко характеризує земельну частку (пай) як оцінену в грошовому вираженні та визначену в умовних кадастрових гектарах частину переданих у колективну власність сільськогосподарських угідь недержавного сільськогосподарського підприємства, яка визначає рівновелику долю участі члена підприємства в земельному пайовому фонді господарства і може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі (на місцевості) в самостійну земельну ділянку [53, с. 761]. Подібної точки зору дотримуються й інші представники вітчизняної земельно-правової науки [33, с. 122].

Цікавою видається думка Д. В. Бусуйок, яка досліджувала правовий режим земельних часток (паїв) у контексті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 10 липня 2018 р. [128]. На основі аналізу приписів чинного законодавства та підкреслюючи специфіку правового режиму земельної частки (паю), яка була запроваджена Указом

Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р., вона приходить до висновку, що на основі земельної частки (паю) виникає право приватної власності, яке є безстроковим правом, і у зв'язку з цим висловлює сподівання, що це право буде проголошене за власниками земельних часток (паїв), як це передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. [127] щодо права довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної та комунальної власності, яке зберігається за суб'єктами відповідного права [16, с. 237–241]. Висловлена позиція щодо долі специфічної категорії – земельної частки (паю) заслуговує на увагу.

Частина 7 ст. 25 ЗК України встановлює, що при обчисленні розміру земельної частки (паю) враховуються сільськогосподарські угіддя, які перебували у постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, за винятком земель, що залишаються у державній та комунальній власності. Загальний розмір обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь поділяється на загальну кількість осіб, зазначених у частині першій цієї статті.

Отже, із змісту наведеного правового припису випливає, що мова йде лише про сільськогосподарські угіддя, які на момент приватизації перебували у постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. Виняток із цього загального правила складають землі, які залишаються у державній та приватній власності. В останньому випадку йдеться про землі лісогосподарського призначення та землі водного фонду. Саме вони згідно із статтями 83 і 84 ЗК України належать до земель комунальної та державної власності і не можуть передаватися у приватну власність, крім випадків, визначених ЗК України. Окрім того, мова йде, по-перше, про земельні ділянки зон відчуження та

безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; по-друге, про землі під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних системах, що перебувають у державній власності. Слід наголосити, що в останньому випадку йдеться про загальнодержавні та міжгосподарські меліоративні системи, які не треба плутати із внутрігосподарськими меліоративними системами, земельні ділянки з якими, одержані громадянами внаслідок приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, мають використовуватися спільно на підставі угоди (ст. 26 ЗК України).

Зазначимо, що крім наведених положень, які покладені в основу при обчисленні розміру земельної частки (паю), слід звернути увагу на зміст п. 8 Розділу X «Перехідні положення» ЗК України. Цей пункт гласить, що при обчисленні розміру земельної частки (паю) враховуються сільськогосподарські угіддя, які були передані в оренду із земель державної чи комунальної власності або які на час набрання чинності ЗК України належали цим підприємствам на праві колективної власності чи перебували у постійному користуванні, за винятком земель, що не підлягають приватизації або залишаються у державній чи комунальній власності відповідно до чинного ЗК України.

Право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, згідно зі ст. 25 ЗК України, надається працівникам цих підприємств, установ та організацій, працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа. Тобто кожний працівник, в тому числі пенсіонер, державного або комунального сільськогосподарського підприємства, установи чи організації має право на отримання земельної ділянки у розмірі земельної частки (паю). Розмір земельної частки (паю) визначається в умовних кадастрових гектарах та являє собою умовну, розрахункову площу землі. Розмір земельної частки

(паю) працівників одного підприємства, установи та організації є однаковим. Він визначається шляхом поділу обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь на кількість осіб, які мають право на приватизацію відповідно до ч. 1 ст. 25 ЗК України. При цьому, слід мати на увазі, що розміри земельних ділянок, які виділяються для працівників культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, не можуть перевищувати 2 гектарів (норма безоплатної передачі земельних ділянок громадянам для ведення особистого селянського господарства відповідно до ст. 121 ЗК України, ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство»).

У даному випадку громадянин України – працівник чи пенсіонер сільськогосподарського підприємства державної чи комунальної форми власності реалізує своє суб'єктивне право на безоплатну приватизацію і отримує земельну ділянку сільськогосподарського призначення у приватну власність. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством. У результаті найкращі орні землі сільськогосподарських підприємств з державної і комунальної власності переходять у приватну власність.

Зазначимо, що під час поділу масивів земель сільськогосподарського призначення на ділянки власників земельних часток (паїв) не було передбачено можливості їх подальшого об'єднання в різні господарські утворення з метою спільного здійснення польових робіт, а також проведення в них комплексу меліоративних, природоохоронних і протиерозійних заходів. Окрім того, при відведенні земельних часток (паїв), землі не були оцінені за своїми агроекологічними властивостями, по придатності до обробітку різних сільськогосподарських культур. Відведення відбувалося, виходячи з розрахунку норми виділення земельної частки (паю). Дуже швидко приватизація земель фактично не була підготовлена належним чином.

Доцільно погодитися з думкою П. Ф. Кулинича, який вказує на те, що суттєвим негативним наслідком паювання земель є катастрофічне подрібнення сільськогосподарського земельного фонду. Використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення площею в середньому 4 га призводить до виникнення великої кількості організаційно-правових та технологічних проблем, які не сприяють ефективному сільськогосподарському землекористуванню. Тому в Україні об'єктивно назріла необхідність змінювати акценти земельної реформи та від вектора на подрібнення земель перейти до іншого – їх консолідації [74, с. 238].

Необхідно зазначити, що виділення земельних часток (паїв) у натурі неминуче завдає шкоди раціональному використанню земель та продовольчій безпеці. При здійсненні цього заходу в залежності від площ виділених часток відбувається фрагментація значних земельних масивів, що в свою чергу значно перешкоджає ефективності їх використання. При таких умовах природно, що на цих землях досить складно проектувати повноцінні сівозміни та проводити агротехнічні заходи.

Поява в результаті приватизації значної фрагментації єдиних земельних масивів і відсутність дієвого механізму, який регулює використання та обіг земельних часток (паїв), до теперішнього часу є однією з причин, які гальмують розвиток сільського господарства [202, с. 308].

Крім вищевикладеного, в закріпленні земельних часток (паїв) за зазначеними в ст. 25 ЗК України суб'єктами мають місце й інші недоліки. Наприклад, особи, які отримали земельні частки (паї), в більшості своїй спочатку не збиралися бути власниками землі, і навіть ті, у кого було таке бажання, не мали змоги ефективно використовувати землю через брак матеріальних і технічних засобів.

Тому виникає проблема унормування обігу земель сільськогосподарського призначення, який дозволить і повинен зосередити землю в руках тих, хто бажає і може її раціонально використовувати, не змінюючи сільськогосподарського призначення. Природно, що це потребує

обмежень правомочностей власників земельних ділянок та суворого контролю за їхньою купівлею-продажем та орендою.

Залишається відкритою і проблема, яка стосується участі у процесі приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств працівників соціальної сфери та пенсіонерів з їх числа. Закон, на жаль, не визначає, чи має бути окремою процедурою участі у процесі розподілу земель працівників державних та комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, та пенсіонерів з їх числі. Вивчення практики свідчить, що така ситуація породжує значну кількість питань [207, с. 25–31; 46, с. 23–28]. Видається, що закон має закріплювати єдину процедуру отримання громадянами земельних ділянок.

При розподілі сільськогосподарських угідь на земельні частки (паї) передбачалося, що вони поряд із забезпеченням соціальної справедливості насамперед зіграють роль механізму перерозподілу земель, концентрації їх у тих землекористувачів, які зможуть забезпечити їх ефективне використання. Але складне фінансове становище сільських товаровиробників та багато в чому нерегульований юридичний та територіальний статус земельних часток (паїв), навпаки, гальмували процес неминучого з економічних позицій перерозподілу земель. Тим часом і після утворення земельних масивів, виділених за рахунок земельних часток (паїв), вони залишилися переважно у користуванні тих господарств, які володіли ними у початковий період земельної реформи (змінився лише їхній організаційно-правовий статус).

Послаблення ролі держави в управлінні раціональним використанням та стійким відтворенням земель сільськогосподарського призначення сприяло виникненню негативних наслідків у землекористуванні, пов'язаних з необґрунтованим скороченням продуктивних угідь при одночасному збільшенні невикористовуваних за призначенням земель, вилученням земельних ділянок з державної та комунальної власності, при передачі земель житлової та громадської забудови, промислової, транспортної та інших сфер

бізнесу, що розвивається. Аналіз практики свідчить, що на землях сільськогосподарського призначення поширені випадки самовільного захоплення земельних ділянок. Крім того, чинне законодавство дозволяє некомпетентним представникам органів місцевого самоврядування приймати необґрунтовані та найчастіше корупційні рішення, оскільки законодавством не передбачається обов'язковість розробки проєктів землеустрою, які визначають юридичну спроможність та обґрунтовують прийняття рішень щодо організації та використання землі.

Таким чином, у даний час реалізована в земельну ділянку земельна частка (пай) фактично втрачає себе як об'єкт господарювання та постає як об'єкт нерухомості, що приносить прибуток у грошовому еквіваленті.

У зв'язку з викладеним пропонуємо внести спеціальну норму до законодавства щодо випадків невикористання земель сільськогосподарського призначення: «Земельна ділянка із земель сільськогосподарського призначення може бути примусово викуплена у її власника в судовому порядку у разі, якщо протягом трьох і більше років поспіль з моменту виникнення у такого власника права власності вона не використовується для ведення сільськогосподарського виробництва або здійснення іншої, пов'язаної з сільськогосподарським виробництвом, діяльності». Ознаки невикористання земельних ділянок з урахуванням особливостей ведення сільськогосподарського виробництва або провадження іншої, пов'язаної з сільськогосподарським виробництвом, діяльності мають встановлюватися законодавством. У цей термін не включається строк, протягом якого земельна ділянка не могла бути використана за призначенням через стихійні лиха або інші форс-мажорні обставини, що виключають таке використання, а також строк освоєння земельної ділянки. Термін освоєння земельної ділянки із земель сільськогосподарського призначення не може становити більш як два роки.

Як відомо, відкритий ринок земельних ділянок власників земельних часток (паїв) в Україні знаходиться на стадії становлення. Однак уже зараз

під час формування він повинен здійснюватися на принципах сталого розвитку та сприяти ефективному використанню земель і формуванню екологічно раціонального землекористування. Для цього необхідна безпосередня участь держави в регулюванні відносин землекористування сільськогосподарських підприємств, причому не тільки на організаційно-правовому рівні, але і як активного власника землі, що стимулює ринкові процеси екологічної раціоналізації землекористування.

Відсутність чіткого законодавчого механізму щодо порядку безоплатної приватизації сільськогосподарських земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також відсутність конкретного переліку осіб, які мають право претендувати на отримання таких земель призводить до неправомірного обмеження громадян України в реалізації їх конституційного права власності на землю. Отже, такий стан речей навряд чи можна вважати соціально справедливим.

### **Висновки до розділу 1**

1. Сутність приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств складає передача державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України, що перебувають або перебували у трудових відносинах з цими підприємствами та закладами освіти, культури та охорони здоров'я, що здійснюється у спеціальному порядку, який прямо передбачений законодавством.

2. Оскільки об'єктом приватизації виступають земельні ділянки, то відносини щодо їх приватизації необхідно кваліфікувати як земельні. За своєю економічною сутністю (як відносини, що опосередковують обіг земельних ділянок), дані відносини слід розглядати як різновиди земельних майнових відносин.

3. У складі правового інституту приватизації земель норми, які регулюють відносини щодо приватизації земель державних та комунальних



сільськогосподарських підприємств, займають самостійне місце. Цим нормам притаманні особливості, які стосуються суб'єктного складу, об'єкта та процедури приватизації даних земель.

4. З урахуванням норм земельного законодавства, приватизація працівниками та пенсіонерами з їх числа державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в загальному вигляді має здійснюватися у такій послідовності: включення сільськогосподарського підприємства у програму приватизації; звернення з клопотанням громадян України, що мають право на отримання земельних ділянок у власність, до місцевої ради або районної адміністрації про передачу їм у власність земельних ділянок; розгляд клопотання відповідним органом та надання дозволу на розробку проєкту щодо приватизації земель; розробка проєкту приватизації розробником документації із землеустрою; погодження та затвердження проєкту щодо приватизації земель; державна реєстрація права власності на земельні ділянки.

5. Приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств – це самостійна підстава виникнення права приватної власності громадян України на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. У зв'язку із цим слід конкретизувати зміст п. «б» ч. 3 ст. 116 ЗК України, в якому мова повинна йти не про приватизацію самих державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а про приватизацію їхніх земель.

6. Домінуючою стороною у земельно-приватизаційних правовідносинах є особа, яка виявила бажання отримати земельну ділянку із земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства у приватну власність. Відповідно власник землі (держава чи територіальна громада) в особі уповноваженого органу влади зобов'язаний передати земельну ділянку у власність.

7. Громадянин України – працівник чи пенсіонер сільськогосподарського формування, закладу освіти, культури, охорони

здоров'я державної чи комунальної форми власності реалізує своє суб'єктивне право на безоплатну приватизацію і отримує земельну ділянку сільськогосподарського призначення у приватну власність. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством. Якщо обидва члени подружжя перебувають чи перебували у трудових відносинах із відповідним підприємством, установою чи організацією, то при безоплатній приватизації землі вони обидва отримують статус приватних індивідуальних власників з персоніфікацією наслідків перебування у трудових відносинах із конкретною юридичною особою.

8. В основу реалізації процедури безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств покладене рішення уповноваженого органу, яке має перевірконо-виконавчий характер. Уповноважений орган не вправі з власної волі відмовити громадянину у гарантованому йому законом праві на безоплатну приватизацію таких земель.

9. Суб'єкти безоплатної приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, закладів освіти, культури та охорони здоров'я мають наступні права: 1) вносити клопотання чи подавати заяви до органів приватизації про передачу відповідної земельної ділянки у приватну власність; 2) вимагати її своєчасного розгляду та інформування про прийняте рішення; 3) право бути присутніми при прийнятті рішень органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, давати пояснення; 4) право на отримання інформації про склад і кількість земель сільськогосподарського призначення, що підлягають безоплатній приватизації; 5) звертатися до адміністративного суду зі скаргою на неправомірні дії чи бездіяльність та рішення відповідних органів і посадових осіб; 6) укладати договір на розроблення проекту щодо приватизації земель та обумовлювати в ньому строк проведення землевпорядних робіт та інші умови та обирати для цього розробника документації із землеустрою на власний розсуд; 7) отримати земельну ділянку в натурі та право власності на неї; 8) звертатися до судових

органів за захистом права на безоплатну приватизацію земель.

10. До об'єктів приватизаційних земельних правовідносин відносяться сільськогосподарські угіддя державної або комунальної власності, площа яких визначається відповідно до положень ст. 25 ЗК України, які використовуються на постійній основі та перебувають в межах відповідної категорії земель, щодо якої передбачена безоплатна приватизація земель.

11. Право на земельну частку (пай) у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств суттєво відрізняється від права на земельну частку (пай) у землях, переданих у колективну власність. Це право, будучи специфічним за своєю природою, по-перше, має публічно-правове походження, по-друге, йому притаманний особистий характер, по-третє, воно не може відчужуватися.

12. Законодавчим шляхом слід забезпечити обов'язкове використання приватизованих сільськогосподарських земельних ділянок. Один із варіантів вирішення цієї проблеми може бути пов'язаний із внесенням до законодавства спеціальної норми такого змісту: «Земельна ділянка із земель сільськогосподарського призначення може бути примусово викуплена у її власника в судовому порядку у разі, якщо протягом трьох і більше років поспіль з моменту виникнення у такого власника права власності вона не використовується для ведення сільськогосподарського виробництва або здійснення іншої, пов'язаної з сільськогосподарським виробництвом, діяльності».

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

#### **2.1. Юридична природа права на звернення працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств до уповноважених органів з приводу приватизації сільськогосподарських земель**

Системний аналіз чинного земельного законодавства свідчить, що приватизація земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств включає:

а) звернення з клопотанням працівників цих підприємств про розроблення проекту землеустрою щодо приватизації земель до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 25, ч. 3 ст. 118 ЗК України);

б) розгляд клопотання відповідним органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади (у місячний термін) та надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо приватизації земель (ч. 4 ст. 118 ЗК України);

в) розробку проекту землеустрою щодо приватизації земель землевпорядною організацією відповідно до вимог, викладених у ст. 25 ЗК України;

г) погодження проекту землеустрою щодо приватизації земель (ст. 30 Закону України «Про землеустрій»);

д) затвердження проекту землеустрою щодо приватизації земель (ст. 30 Закону України «Про землеустрій», ч. 2 ст. 25, ч. 5 ст. 118 ЗК України);

е) перенесення меж земельних ділянок в натуру (на місцевість), реєстрацію земельних ділянок у Державному земельному кадастрі та

реєстрацію права власності громадян на земельні ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Зазначимо, що одержання земельних ділянок внаслідок приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств відбувається з дотриманням правил, встановлених законом, тобто йдеться про те, що приватизація цих земель має здійснюватися в межах певної процедури. Мається на увазі, що названі складові ускладненої процедури приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств працівниками цих підприємств становлять її окремі відносно самостійні, але нерозривно пов'язані між собою стадії. Характер та зміст окремих стадій може змінюватися. Так, стадія, в межах якої раніше проводилася державна землепорядна експертиза проєкту приватизації, сьогодні не проводиться, оскільки Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» втратив чинність. Згідно з чинним законодавством відбулися зміни і в останній стадії процедури паювання земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, оскільки в умовах сьогодення не проводиться видача та реєстрація державних актів на право власності на землю та ін.

Наголосимо на тому, що зверненню з клопотанням працівників державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, установи або організації, працівників державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерів з їх числа, що мають право на безоплатну приватизацію земель цього підприємства у зв'язку, наприклад, із роздержавленням (приватизацією) майна самого державного підприємства, передусім проведення загальних зборів колективу працівників підприємства, на яких повинен бути затверджений список осіб, що мають право на отримання земельної частки (паю). Рішення про затвердження списку осіб-представників соціальної сфери на селі (працівників закладів освіти, культури, охорони здоров'я) та

пенсіонерів з їх числа, що мають право на безоплатну приватизацію земель, приймає відповідна місцева рада.

На підставі рішення загальних зборів трудового колективу державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, оформлених протокольно, та рішення місцевої ради, яким затверджено список осіб соціальної сфери, що мають право на безоплатну приватизацію земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, подається клопотання до уповноваженого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про розробку проєкту землеустрою щодо безоплатної приватизації земель, які перебувають у постійному користуванні підприємства. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок державної чи комунальної власності у приватну власність визначені ст. 122 ЗК України.

При цьому слід враховувати положення ч. 4 даної норми, згідно з якою центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених ч. 8 цієї статті, у власність або у користування для всіх потреб.

В судовій практиці при вирішенні земельних спорів іноді виникають питання щодо повноважень органів Держгеокадастру, які, з одного боку, передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування для всіх потреб (в тому числі надають дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також приймають рішення про приватизацію цих земель), а з іншого – здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель відповідно до вимог спеціального закону. Іноді представники судової влади наголошують, що повноваження органів Держгеокадастру обмежені, оскільки їх функції обмежуються лише землями сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності. Фактично ж мова йде

про те, що названі органи виступають у двох іпостасях: діють від імені держави як представники власника – держави та реалізують контрольну функцію у сфері земельних відносин. Їхні повноваження не обмежені. Не будучи власниками державних земель, вони від імені держави розпоряджаються її землями, реалізуючи вимоги ч. 4 ст. 122 ЗК України.

Процедури у земельному праві визначаються земельно-правовою доктриною як складне правове явище, яке полягає у системі активних, передбачених законом, юридично значущих дій відповідних суб'єктів, що спрямовані на досягнення результату, а саме, виникнення, зміну чи припинення прав на земельну ділянку [108, с. 10]. Процедурні відносини як окремий, передбачений законом порядок дій, відомі, наприклад, і лісовому законодавству [178].

Процедура приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств унормована положеннями ст. 25 та ч. 3–5 ст. 118 ЗК України і включає декілька відносно самостійних стадій та характеризується певною специфікою.

Перш ніж приступити до висвітлення започаткування та особливостей приватизації земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у постійному користуванні державних і комунальних підприємств, проаналізуємо юридичну природу права працівників цих підприємств до уповноважених органів з приводу приватизації сільськогосподарських земель.

Відомо, що реалізація права громадян на звернення з клопотанням до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування нерозривно пов'язана з відповідними гарантіями, закріпленими на законодавчому рівні.

Наголосимо, що однією з фундаментальних основ юридичних гарантій права власності на землю виступають відповідні положення конституційних норм. Так, Конституція України визначає одним із ключових принципів регулювання відносин, пов'язаних із землею, забезпечення гарантій їх виникнення та здійснення. Зокрема, ст. 13 Основного Закону передбачено,

що кожен громадянин має право використовувати природні ресурси, що належать народу, згідно із законом. Держава зобов'язана забезпечувати захист прав всіх суб'єктів права власності та господарювання. Всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Крім того, Конституцією (ст. 14) встановлюються гарантії права власності на землю, яке може бути набуто та реалізоване громадянами, юридичними особами та державою лише відповідно до закону.

Серед земельних прав у земельно-правовій доктрині прийнято виділяти абсолютні та відносні. За наявності в особи абсолютного права цьому праву кореспондує обов'язок невизначеного кола осіб не порушувати це право. Зазвичай до абсолютних прав відносять речові права на землю, а також право на приватизацію. Судова практика свідчить, що коли особа звертається з позовом про захист права на приватизацію, то як підкреслюється в юридичній літературі, позовні вимоги стосуються визнання права на приватизацію, усунення перешкод у приватизації земельної ділянки, відновлення права на приватизацію тощо [31, с. 72].

Як відомо, започаткування процедури приватизації земель громадянами України пов'язане з їхнім волевиявленням. Первинним етапом безоплатної приватизації земель, що перебувають у постійному користуванні державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, є здійснення волевиявлення особи, яка зацікавлена в отриманні у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності за проектом землеустрою щодо приватизації цих земель. Це відбувається шляхом звернення із клопотанням про отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо приватизації сільськогосподарських земель. Назва та зміст цього звернення вказує на багатостадійність процедури, оскільки громадянин України – працівник державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, «зацікавлений в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки», розпочинає шлях із намагання отримати



дозвіл на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації сільськогосподарських земель

Рішення про подання такого клопотання може бути прийняте на зборах трудового колективу працівників державного чи комунального сільськогосподарського підприємства, рішення яких оформляється протоколом зборів. Водночас, можлива подача індивідуальних заяв працівниками підприємства за відсутності спільного бажання усього колективу. Однак відсутні гарантії їх задоволення, оскільки проєкт приватизації має складатися на всі землі сільськогосподарського підприємства, установи чи організації.

Законодавство також, на жаль, не визначає, яка мінімальна кількість громадян, що мають право на приватизацію земельних ділянок, має підтримати клопотання. Із змісту тексту названих законодавчих актів слід зробити формальний висновок, що з клопотанням (заявою) може звернутися навіть один працівник. З іншого боку, із положень ст. 25 ЗК України випливає, що складається один проєкт землеустрою щодо приватизації на всі землі підприємства. Виходячи із цього, все ж таки вважаємо, що клопотання про приватизацію повинна підтримати більшість працівників, які мають право на приватизацію сільськогосподарських земель.

Потрібно звернути увагу і на те, що, наприклад, землі деяких радгоспів раніше підлягали паюванню за іншою моделлю приватизації, а саме через передачу земельних ділянок у власність членам КСП, кооперативів, акціонерних товариств, у тому числі створених на базі радгоспів. (див. рішення Конотопського міськрайонного суду Сумської області від 29 грудня 2020 р. [168]). Проте безоплатна приватизація земель, що передбачена в ст. 25 чинного ЗК України, дозволяє приватизувати земельні ділянки радгоспів, які до 1 січня 2002 р. не могли передаватися в приватну власність (ч. 7 ст. 4 ЗК України 1992 р.): (а) державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць; (б) елітно-насінницьких і насінницьких господарств; (в) племінних заводів, племінних радгоспів і конезаводів; (г) господарств з

вирощування хмелю, ефіроолійних, лікарських рослин, фруктів і винограду.

Дана модель приватизації є суперечливою в тому контексті, що вона може залишити перелічені юридичні особи без сільськогосподарських угідь, які є основним засобом виробництва в їх діяльності. Звичайно, приватизація державного чи комунального підприємства, установи чи організації означає його ліквідацію. Водночас, якщо не всі працівники підприємства виявлять таке бажання, то це законодавством не визначено перешкодою для отримання такої частки іншими працівниками, у тому числі пенсіонерами.

Останнім часом в літературі з'явилося таке поняття як «суб'єктивне публічне право», до якого можна віднести право на соціальний захист, право на приватизацію державного майна тощо. Суб'єктивне публічне право визначається як певна можливість особи у публічно-правовій сфері, якій кореспондує обов'язок суб'єкта владних повноважень забезпечити цю можливість [67, с. 18] і водночас відповідна правова форма, що виражає таку гарантію [101, с. 213]. Фахівці в галузі адміністративного права також зазначають, що від приватних суб'єктивні права публічного характеру відрізняються тим, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються зобов'язаною стороною (крім самого носія цих прав як учасника відносин), є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень [112, с. 62]. Когут Н. Д. зазначає, що право на безоплатну приватизацію земель варто розглядати як суб'єктивне право громадян України, що має публічно-правову природу, на використання законодавчо передбаченої можливості безоплатного отримання у приватну власність земельних ділянок відповідних видів цільового використання, що гарантується державою [58, с. 10].

Отже, право на приватизацію земельної ділянки необхідно розглядати як суб'єктивне право. На відміну від права об'єктивного, яке виступає сукупністю юридичних норм, суб'єктивне право виступає як право, що належить певному суб'єкту і реалізується не інакше, як тільки на розсуд суб'єкта.

Слід відзначити, що категорія суб'єктивного права в юридичній науці є загальноновизнаною, але має різні тлумачення. На думку Р. О. Халфіної, суб'єктивне право виступає встановленою законом мірою можливої поведінки, забезпеченої обов'язком інших осіб [188, с. 235]. З точки зору С. С. Алексєєва, загальне визначення суб'єктивного права може бути обмежене вказівкою на те, що особа наділена мірою можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, забезпечених обов'язками інших осіб [9, с. 135].

Незважаючи на безліч своїх визначень, суб'єктивне право має деякі загальні риси, які зберігають своє значення за будь-яких умов. Як би ми не розглядали суб'єктивне право, безперечним і гарантованим залишається одне – воно завжди означає для особи певну правову можливість, дозволеність, уповноваженість, особливий дозвіл чи повноваження, які виходять від держави та гарантуються нею. Ця ознака є родовою, загальною для всіх типів суб'єктивного права; різниця лише за обсягом, характером та ступенем гарантованості цих можливостей. При цьому слід зазначити, що конкретне суб'єктивне право є в особи лише в тому випадку, коли в цьому прямо чи опосередковано зацікавлена держава.

Характеризуючи зміст суб'єктивного права на приватизацію земельної ділянки, також слід взяти до уваги, що суб'єктивне право, виступаючи можливістю поведінки уповноваженого суб'єкта, наповнюється конкретним змістом лише насправді як елемент системи іншого порядку – правовідносин. При цьому зміст суб'єктивного права визначається характером регульованих суспільних відносин [2, с. 45].

Тобто можна зробити висновок про наявність різних видів правовідносин, які виникають щодо приватизації земельних ділянок. Незважаючи на наявність загальних, однорідних ознак, характеризуючих ці правовідносини як відносини приватизаційні, зміст та особливості кожного з них досить специфічні через відмінності в їх суб'єктному та об'єктному

складі, умовах та порядку передачі земельної ділянки з публічної власності до приватної.

Повертаючись до питання щодо змісту досліджуваного права, зауважимо, що множинність правовідносин, які виникають з приводу приватизації земельних ділянок, та наявність зазначеного різновиду суб'єктивних прав виключають можливість визначення єдиного змісту даного суб'єктивного права.

Спираючись на вищезазвані уявлення про структуру суб'єктивного права, вважаємо, що досліджуване право включає можливість певної поведінки уповноваженої особи. Ця можливість є визначальною ланкою змісту будь-якого суб'єктивного права. Вона означає, що носій суб'єктивного права може поводитися певним чином, самостійно обирати законні кошти, шляхи та способи досягнення цілей. Щодо права на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій, зазначена можливість знаходить вираження у можливості звернення суб'єкта, наділеного правом на приватизацію земельної ділянки (особи, зазначені у ч. 1 ст. 25 ЗК України), із клопотанням до компетентного органу з метою набуття права власності на земельну ділянку. Забезпеченість суб'єктивного права зацікавлених осіб, які звернулися до уповноваженого органу, відповідним обов'язком зумовлює наявність у змісті суб'єктивного публічного права на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій можливості вимагати певної поведінки від інших осіб, у тому числі уповноважених органів.

Особи, зазначені у ч. 1 ст. 25 ЗК України, які звернулися з клопотанням з метою безоплатного набуття права власності на земельні ділянки у відповідні компетентні органи, мають право вимагати здійснення з боку даних органів певних дій, спрямованих на реалізацію належного їм суб'єктивного права. Зокрема: розгляд клопотання відповідним органом та надання дозволу на розробку проєкту приватизації, погодження та

затвердження проєкту приватизації земель, реєстрація права власності на земельну ділянку, тощо. Підхід до суб'єктивного права як заходу, гарантованого державою, дозволяє стверджувати, що зміст суб'єктивного права на приватизацію становить також можливість скористатися захистом держави під час посягання на це право.

У загальному вигляді можливість скористатися захистом під час посягання на право можна визначити як надання уповноваженій особі можливості застосування заходів правоохоронного характеру, які включають можливість самостійного вирішення питання про захист свого права (самозахист), а також можливість звернення до суду або інших державних органів з позовом про захист своїх прав.

З цього приводу заслуговує на увагу найбільш поширена категорія справ щодо захисту права на приватизацію земельної ділянки, а саме звернення до суду з позовом про включення особи до списків на паювання земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій.

Так, ОСОБА\_1 звернулася до Білокуракинського районного суду Луганської області з позовом до комісії з приватизації земель державної власності про захист права на приватизацію земельної ділянки. За обставинами справи, 7 лютого 2011 р. розпорядженням голови Білокуракинської районної державної адміністрації № 27 було створено комісію по приватизації (паюванню) земель державної власності сільськогосподарського призначення (рілля) колишнього радгоспу «Білокуракинський» (ВАТ «Білокуракинський»). 15 липня 2011 р. розпорядженням голови Білокуракинської районної державної адміністрації № 334 був наданий дозвіл на роздержавлення та приватизацію земель колишнього радгоспу «Білокуракинський» (ВАТ «Білокуракинський») з подальшою передачею цих земель безоплатно у власність працівникам та пенсіонерам, а також працівникам соціальної сфери на території Курячівської сільської ради. Цим розпорядженням також був затверджений список

працівників та пенсіонерів по колишньому радгоспу «Білокуракинський», а також працівників соціальної сфери, які мають право на земельну частку (пай), до якого одна особа не була внесена.

31 січня 2012 р. ОСОБА\_1 звернулася з письмовою заявою на адресу голови комісії по приватизації (паюванню) земель державної власності сільськогосподарського призначення (ріллі) колишнього радгоспу «Білокуракинський» ВАТ «Білокуракинський» з проханням включити її до списків на паювання земель державної власності ВАТ «Білокуракинський» як колишнього члена трудового колективу та пенсіонера ВАТ «Білокуракинський». Комісією по приватизації (паюванню) земель державної власності сільськогосподарського призначення ВАТ «Білокуракинський» було розглянуто її заяву та відмовлено у включенні до списків по паюванню земель ВАТ «Білокуракинський». Таке рішення комісії з приватизації земель позивачка вважає незаконним і несправедливим та яке не відповідає змісту ЗК України, у зв'язку з тим, що вона є пенсіонером сільськогосподарського підприємства та була звільнена з роботи не із власної ініціативи. Ця обставина і спонукала позивачку звернутися до суду з позовом про захист своїх прав на приватизацію земельної ділянки.

Позовні вимоги ОСОБА\_1 рішенням Білокуракинського районного суду Луганської області від 13 березня 2012 р. були повністю задоволені. Суд зобов'язав комісію з приватизації земель державної власності сільськогосподарського призначення колишнього радгоспу «Білокуракинський» Білокуракинського району Луганської області включити до списку осіб по приватизації земель цього радгоспу – ОСОБУ\_1 [165].

Заслуговує на увагу і категорія справ, пов'язаних з визнанням права на земельну частку (пай,) внесення до списку осіб, що мають право на земельну частку (пай), в порядку спадкування.

Так, 30 грудня 2011 р. ОСОБА\_1 звернулася до суду з позовом до ВАТ «Транспортник» та Волноваської РДА про визнання права на земельну частку (пай), внесення до списку осіб, що мають право на земельну частку

(пай), в порядку спадкування за законом після смерті чоловіка – ОСОБА\_2, з покладенням обов'язку на відповідачів включити її до списку осіб, що мають право на земельну частку (пай) із земель сільськогосподарського призначення пайового фонду ВАТ «Транспортник», на території Привольненської сільської ради Волноваського району Донецької області і виділити цю частку (пай) в натурі (на місцевості).

Згідно з протоколом загальних зборів акціонерів ВАТ «Транспортник» від 22 квітня 2010 р., прийнято рішення клопотати перед Волноваською РДА про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації та роздержавлення земель ВАТ «Транспортник», а також затверджено список працюючих акціонерів та пенсіонерів-акціонерів, які мають право на отримання державного акту на право власності на землю. З доданого до протоколу списку вбачається, що в ньому під № 140 вказано ОСОБА\_2 – чоловіка позивачки, якому виділена земельна частка (пай) під № 48 а,б.

Згідно протоколу позачергових загальних зборів акціонерів ВАТ «Транспортник» від 25 жовтня 2010 р., затверджено «Проект землеустрою щодо приватизації та роздержавлення земель ВАТ «Транспортник», а також затверджено розрахунок вартості земельної частки (паю) та її розмір. На зборах прийнято рішення клопотати перед Волноваською РДА затвердити проєкт землеустрою щодо приватизації та роздержавлення земель ВАТ «Транспортник», грошову оцінку земель, розрахунок вартості і її розмір в умовних кадастрових гектарах для виготовлення державних актів на право власності.

Розпорядженням голови Волноваської РДА № 687 від 27.12.2010 р. затверджено проєкт землеустрою щодо приватизації та роздержавлення земель ВАТ «Транспортник» з площею сільськогосподарських угідь пайового фонду 1597,9708 га та землями державної власності площею 371,9983 га згідно з додатком. В подальшому розпорядженням голови Волноваської РДА № 25 від 21.01.2011 р. надано дозвіл на розробку проєкту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) в натурі (на

місцевості) із земель сільськогосподарського призначення пайового фонду ВАТ «Транспортник» на території Привільненської сільської ради, розташованих за межами населеного пункту. До розпорядження додано список громадян, в якому ОСОБА\_2 вказано під № 120.

Тобто з матеріалів справи випливає, що ОСОБА\_2 скористався своїм правом на отримання безоплатно частки державного майна при приватизації ВАТ «Транспортник», вчинив дії, направлені на приватизацію земельної частки (паю) із земель сільськогосподарського призначення пайового фонду ВАТ «Транспортник», шляхом колективного звернення до органу виконавчої влади, у зв'язку з чим розпорядженням Волноваської райдержадміністрації № 25 від 21.01.2011 р. надано дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) в натурі (на місцевості) із земель сільськогосподарського призначення пайового фонду ВАТ «Транспортник». До розпорядження додано список громадян, яким надано дозвіл на розробку проекту землеустрою, в якому ОСОБА\_2 вказано під № 140.

Враховуючи вищенаведене, Волноваський районний суд Донецької області в судовому рішенні від 8 червня 2012 р. приходиться до висновку, що ОСОБА\_2 за життя набув право на земельну частку (пай) при приватизації ВАТ «Транспортник», а тому це право відповідно до ст. 1218 ЦК України входить до складу спадщини.

За таких обставин, права позивачки як спадкоємця за законом першої черги відповідно до ст. 1261 ЦК України є порушеними і підлягають судовому захисту шляхом визнання такого права та покладення на уповноважений орган обов'язку по внесенню її до списку осіб, що мають право на земельну частку (пай) замість ОСОБА\_2, (померлого) і виділенню земельної частки в натурі (на місцевості), оскільки позивачка від спадщини у відповідності до ст. 1270 ЦК України не відмовлялась, спадщину прийняла, що вбачається з свідоцтва про отримання спадщини, яке є наявним у справі,



на час відкриття спадщини мешкала зі спадкодавцем, тому згідно зі ст. 1268 ч. 3 ЦК України вважається такою, що спадщину прийняла [166].

Наведені судові рішення показали, що суб'єктивне публічне право на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій включає низку правомочностей, можливостей, що надаються і гарантуються особі – власнику цього права. Названі правомочності по суті є певною сукупністю прав, які виникають у особи під час приватизації земельної ділянки. Дані права похідні від суб'єктивного права на приватизацію і обумовлені їм. Проте, будучи за своєю природою правомочностями суб'єктивного права, вони, як і будь-які інші права, можуть існувати самостійно.

Суб'єктивне право надає уповноваженій особі можливість певної правомірної поведінки з метою досягнення бажаного результату (блага), «можливість потенційну, лише надану, зафіксовану в законі». З реалізації цих можливостей – здійснення реальних, конкретних дій – починається (виникає) здійснення суб'єктивного права. Таким чином, здійснення суб'єктивного права є використанням практично тих можливостей, які закладені у його змісті.

Підсумовуючи викладене вище, підкреслимо, що право працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій на звернення з клопотанням до уповноважених органів з приводу безоплатної приватизації земель цих юридичних осіб – це суб'єктивне, законодавчо гарантоване право названих працівників-громадян України, що має публічно-правову природу, на реалізацію можливості безоплатного отримання у приватну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які на постійній основі використовувалися державними або комунальними сільськогосподарськими формуваннями.

## **2.2. Процедурні особливості приватизаційних складових механізму передачі сільськогосподарських земель із публічної власності у приватну власність працівників сільськогосподарських підприємств**

Відсутність у земельно-правовій доктрині і в чинному вітчизняному земельному законодавстві єдиного розуміння приватизації земельних ділянок та виділення у теорії земельного права різних «моделей» приватизації зумовлює необхідність звернути увагу на певні особливості, притаманні тій чи іншій правовій моделі (процедурі) приватизації земельних ділянок.

Оскільки предметом даного дослідження виступає безоплатна приватизація земельних ділянок, які перебувають у власності або користування інших осіб, а не заявника (зацікавленої особи), тобто йдеться про так звану ускладнену правову модель (процедуру), подальший аналіз стосуватиметься саме специфіки приватизаційних складових, якими характеризується ця правова модель. Йдеться, зокрема, не тільки про юридичну природу права на звернення працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств до уповноважених органів щодо приватизації земель, яка досліджувалася в попередньому підрозділі, а про ті приватизаційні елементи механізму передачі сільськогосподарських земель державної або комунальної власності, яким притаманна певна специфіка.

### **2.2.1. Розгляд клопотання працівників державних і комунальних сільськогосподарських підприємств уповноваженим органом та надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель**

Відповідно до ч. 3, 4, 5 ст. 118 ЗК України громадяни – працівники державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонери з їх числа, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні цих підприємств, установ та організацій, звертаються з

клопотанням про приватизацію цих земель до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України. Підкреслимо, що зміст ч. 3-5 ст. 118 ЗК України змінено, вони діють в редакції Закону України від 28.04.2021 р. [127].

Відповідний орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади в місячний термін розглядає клопотання і надає дозвіл підприємствам, установам та організаціям на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель або надає мотивовану відмову у його наданні (ст. 118 ЗК України). Тобто у цій статті наведено два альтернативні варіанти правомірної поведінки органу, у разі звернення до нього зацікавленої особи з клопотанням про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель: (а) надати дозвіл; (б) надати мотивовану відмову у наданні дозволу.

Зазначимо, що з відповідним клопотанням до уповноваженого органу звертаються працівники державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, а також пенсіонери з їх числа, про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель, а такий дозвіл надається уповноваженим органом, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України. При цьому дозвіл надається не самим зацікавленим особам, а державним чи комунальним сільськогосподарським підприємствам, які використовують землі сільськогосподарського призначення на титулі постійного користування.

Юридичне значення позитивного рішення полягає в тому, що його має приймати уповноважений орган приватизації і це є необхідною та обов'язковою ознакою приватизації. Водночас підставою відмови в наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою, наприклад, щодо відведення земельної ділянки, може бути лише невідповідність місця розташування

об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель (ч. 7 ст. 118 ЗК України). Однак, попри вичерпність законодавчих підстав для відмови в наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою, Верховний Суд у постанові від 17 грудня 2018 р. зазначає, що недодержання вимог щодо змісту клопотання, ненадання належним чином оформлених графічних матеріалів або погодження землекористувача, якщо бажана земельна ділянка не є вільною, може бути самостійною підставою для відмови в наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою, наприклад щодо відведення земельної ділянки. При цьому висловлене цілком слушне зауваження, що ці фактори мають значення, якщо об'єктивно перешкоджають розгляду та винесенню законного рішення про надання дозволу/вмотивованої відмови на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки [119]. Отже, недодержання вимог щодо змісту клопотання, ненадання належним чином оформлених графічних матеріалів у межах місячного строку слід тлумачити лише засобом створення суб'єктам умови для реалізації їхніх прав на землю. Поза місячним строком ці обставини можуть слугувати підставами для прийняття рішення про відмову в наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, відмову у наданні дозволу в межах встановленого законом місячного строку свідчить про протиправну бездіяльність відповідного органу [43, с. 121–122].

У будь-якому разі, орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, які уповноважені передавати земельні ділянки державної чи комунальної власності у приватну власність, повинні забезпечити дотримання права заявника на незалежність, компетентність та об'єктивність розгляду його заяв (клопотань) з питань землеустрою.

Підкреслимо, що викладені положення, які стосуються отримання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної

ділянки або надання мотивованої відмови (ч. 7 ст. 118 ЗК України), не поширюються на випадки приватизації земель, що перебувають у постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. Із змісту ч. 4 ст. 118 ЗК України випливає, що відповідний орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади в місячний термін розглядає клопотання і надає дозвіл підприємствам, установам та організаціям на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель. Це одна із особливостей, яка стосується обов'язковості розгляду клопотання і надання дозволу та характеризує ускладнену правову модель (процедуру) приватизації.

Після спливу місячного терміну місцева рада або районна державна адміністрація, яка розглядала клопотання, але не надала дозволу на розробку проєкту приватизації, зацікавлені особи можуть звернутися до суду з позовом про визнання незаконною бездіяльності уповноваженого органу влади щодо безоплатної передачі у власність земельних ділянок. Можливі й інші варіанти.

Як слушно зазначає В. І. Андрейцев, характерною особливістю приватизаційних правовідносин є те, що вони за своїм походженням відносяться до абсолютних, тобто повноваження щодо набуття права відповідної форми власності належить законодавчо визначеним суб'єктам, а усі інші особи зобов'язані утримуватися від порушення цих повноважень і виконувати зобов'язання, що випливають із закону. Отже, відповідні місцеві ради повинні здійснити комплекс організаційно-технічних, організаційно-правових та інших юридично значимих дій щодо юридичного посвідчення вказаних повноважень громадян [12, с. 30].

Таким чином, органи державної влади та органи місцевого самоврядування на цій стадії мають забезпечити дотримання гарантій, встановлених законодавством, щодо прав громадян на землю в процесі приватизації земельних ділянок.

Наведемо приклади встановлених у законодавстві гарантій прав потенційних землевласників на етапі отримання дозволу на розробку документації із землеустрою. Так, якщо у встановлений місячний строк орган місцевого самоврядування, який уповноважений на передачу земельної ділянки комунальної власності у користування, не надав дозволу або мотивованої відмови в наданні дозволу на розроблення документації із землеустрою, наприклад щодо відведення земельної ділянки, то зацікавлена особа (суб'єкт звернення) у місячний строк із дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення документації із землеустрою без надання такого дозволу. Про це особа має письмово повідомити відповідний орган місцевого самоврядування та додати до нього договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Тобто фактично йдеться про застосування принципу мовчазної згоди, що, за допустимою аналогією закону, може тлумачитися як принцип, згідно з яким суб'єкт набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або інших видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено (абз. 1 ч. 1 ст. 1, п. 6 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») [133].

Об'єктом неодноразового розгляду Верховного Суду стали справи про захист права на отримання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Причому, як видається, Верховний Суд неоднаково оцінює наслідки таких відмов, пов'язані з недотриманням належної форми їх викладення та доведення до заявників.

Правова позиція Верховного Суду полягає у визнанні замовлення розробки проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за

принципом мовчазної згоди виключно правом, а не обов'язком громадянина, і жодним чином не позбавляє її права на отримання від уповноваженого органу після спливу місячного строку дозволу на розроблення проєкту землеустрою, наприклад щодо відведення земельної ділянки або вмотивованої відмови у його наданні, а також права на судовий захист у разі неможливості реалізації права на отримання відповідного дозволу (бездіяльності суб'єкта владних повноважень) або відмови в його наданні після спливу місячного строку [119].

Натомість навіть проходження процедури погодження, як зазначає А. В. Сіра, ще не гарантує отримання земельної ділянки у приватну власність, оскільки має відбутися державна реєстрація відповідної земельної ділянки в Державному земельному кадастрі [180, с. 60]. Процедура ж державної реєстрації земельних ділянок, яка визначена у ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [131], передбачає, що державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки під час передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності.

Отже, фактичний результат розгляду поданого клопотання компетентним органом у встановлений строк визначає, яким наступним процедурним правом може скористатися її заявник: (а) замовити розроблення проєкту землеустрою після отримання дозволу відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування; (б) замовити розроблення проєкту землеустрою без надання дозволу відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, якщо після спливу встановленого законом строку відповідний орган не надав дозволу на розроблення проєкту землеустрою; (в) звернутися до органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади для досудового врегулювання спору про відмову у наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою;

(г) скористатись процесуальним правом на звернення безпосередньо до суду із позовом про визнання протиправним рішення компетентного органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади про відмову у наданні дозволу на розроблення проєкту землеустрою.

З приписів ч. 10 ст. 118 ЗК України чітко слідує, що предметом оскарження до суду може бути відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування в передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду, однак законодавство не містить відповіді на питання про можливість оскарження до суду рішення про відмову у наданні дозволу на розробку проєкту відведення земельної ділянки чи взагалі його відсутність (тобто бездіяльність органу). Це стало причиною різного тлумачення цього положення у судовій практиці. Так, Верховний Суд у постанові від 17 грудня 2018 р. вказав, що відмова органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою фактично створює перешкоди для подальшого позитивного вирішення питання на користь особи, яка замовила і розробила проєкт землеустрою всупереч відмові у наданні такого дозволу, а тому може бути предметом судового оскарження [119].

Однак, навіть відзначивши слушність правової позиції про можливість судового оскарження рішення про надання дозволу на розробку проєкту відведення чи відмову у наданні, слід вказати, що й у разі отримання позитивного рішення суду заявник, за пануючої на сьогодні судової практики, може претендувати лише на повторний розгляд органом місцевого самоврядування питання про надання дозволу, оскільки ніяких законодавчих вказівок щодо можливості вирішення судом питання по суті немає, й суд не приймає рішення про надання дозволу на розробку проєкту відведення. На практиці суд, встановивши факт порушення в реалізації суб'єктом владних повноважень, у цьому випадку органом місцевого самоврядування, власної компетенції, фактично обмежується лише констатацією порушення [45, с. 112].



Слід відмітити, що судове оскарження рішень щодо відмови у наданні адміністративних послуг є найпоширенішим і у державах Європейського Союзу. Як зазначають Сірдин Р. та Стройнк Ф. (Seerden R., Stroink F., 2012), серед них проблемним аспектом залишається співвідношення повноважень адміністративного суду під час розгляду справи та дискреційними повноваженнями суб'єктів надання таких послуг [4, с. 33].

Ще у постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» (п. 7) зазначалося, що під час розгляду справ за позовами до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування в разі незгоди з рішеннями з питань, віднесених у галузі земельних відносин до їх компетенції, зокрема, про відмову в наданні дозволу на розроблення проєкту відведення земельної ділянки, суд за наявності підстав для задоволення позову визнає рішення такого органу недійсним і зобов'язує його залежно від характеру спору виконати певні дії, передбачені його компетенцією (або не вчиняти чи припинити їх), на захист порушеного права, як цього вимагає законодавство, або надає право позивачеві вчинити певні дії для усунення порушень його права [151].

У пошуку ефективних механізмів захисту прав суди вдаються до формулювання власних позицій. Слушним стало визначення Верховного Суду під час застосування такого способу захисту права на отримання дозволу на розробку проєкту землеустрою як визнання рішення органу протиправним і зобов'язання його у наданні дозволу, формулювання поняття й змісту дискреційних повноважень як таких, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з декількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас Верховний Суд зауважив, що повноваження державних органів не є дискреційними, якщо є тільки один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто у разі наявності визначених законодавством умов, відповідач зобов'язаний вчинити

конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Таким чином, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким (п. 24, 25 постанови від 22 грудня 2018 р.) [120].

Як зазначає Г. Й. Ткач, законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану, дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не має виходити за межі свободи, окреслені правом. Орган публічної адміністрації, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні факти і застосовувати до встановлених фактів чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою [185, с. 103].

Оскільки повноваження щодо надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки чи надання мотивованої відмови у його наданні та умови, за яких орган відмовляє у наданні дозволу, однозначно визначені законом (ч. 7 ст. 118 ЗК України), то у разі відсутності таких умов орган має надати дозвіл. Ці повноваження та порядок їх реалізації передбачають лише один вид правомірної поведінки відповідного органу – надати дозвіл або не надати (тобто, відмовити у наданні). Законодавство не надає суб'єкту владних повноважень під час прийняття рішення про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки права діяти на власний розсуд, а отже такі повноваження органу місцевого самоврядування не є дискреційними [45, с. 114].

Незважаючи на очевидну відсутність у даній нормі ознак дискреційних повноважень, відповідні органи місцевого самоврядування, керуючись положеннями ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважають, що можуть діяти в такому разі на власний розсуд.

Використовуючи таку гру слів, відсутність чітких меж повноважень, а також відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності керівника відповідного органу та персонально кожного його члена, деякі суб'єкти владних повноважень зловживають своїми повноваженнями та бачать «дискрецію» там, де вона взагалі відсутня.

Тому доцільним видається підтримання пропозиції щодо закріплення у ЗК України, зважаючи на визначення поняття та охарактеризованої природи повноважень органу місцевого самоврядування у земельних правовідносинах, категоричного припису щодо допустимості прийняття судом за результатами розгляду спору по суті та встановлення протиправності факту відмови у наданні дозволу на виготовлення проєкту землеустрою, зобов'язати суб'єкта владних повноважень надати такий дозвіл, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом. Водночас важливим є дотримання судом вимоги про необхідність з'ясування виконання заявником усіх визначених законом умов, що необхідні для одержання дозволу на розробку проєкту землеустрою [45, с. 114].

З цього приводу заслуговує на увагу рішення Харківського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2020 р. [175]. Судом встановлено, що позивач є у списку працівників Державного підприємства «Богодухівський сільськогосподарський учбово-курсовий комбінат» (далі – ДП), яким надано дозвіл на розробку проєкту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) відповідно до розпорядження Богодухівської РДА. 30.01.2020 р. ДП в особі директора звернулося до Головного управління Держгеокадастру у Харківській області із клопотанням про надання: згоди щодо розпаювання земельних ділянок (ріллі) із земель ДП; дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв), для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, громадянам із земель ДП.

За результатами розгляду клопотання директора ДП Головним управлінням листом від 26 лютого 2020 р. було повідомлено, що відповідно

до державного акта на право постійного користування землею, який зареєстровано в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею, ДП відповідно до рішення XII сесії XXI скликання Богодухівської районної ради народних депутатів від 11 вересня 1992 р. надано в постійне користування земельну ділянку площею 205,08 га для учбових та виробничих цілей. Разом з тим, звернуто увагу, що у наданих документах відсутня інформація стосовно наявних відмінностей між площею земельної ділянки, що перебуває в користуванні ДП відповідно до вищевказаного державного акта та площею земельних ділянок, щодо яких подано клопотання про отримання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо організації земельних часток (паїв).

Керуючись ч. 4 ст. 118 ЗК України, Головне управління відмовило у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) із земель ДП.

Позивач, враховуючи наявність розпорядження Богодухівської РДА від 24 листопада 2017 р., вважав вказану відмову такою, що порушує його права, у зв'язку з чим звернувся до суду за їх захистом.

Розглядаючи вказану справу, суд прийшов до висновку, що у спірних правовідносинах передбачено один варіант дій відповідного органу, а саме надати дозвіл на розробку проєкту приватизації земель. Натомість, надання такого дозволу є можливим за наявності сукупності умов: клопотання подано громадянами – працівниками державного підприємства; вказаними особами подано клопотання про надання дозволу на розробку проєкту щодо приватизації земель. З огляду на зазначене, оскільки подане директором державного підприємства клопотання не відповідало жодній із наведених умов та вимог ст. 118 ЗК України, в порядку якої звертався останній, як вбачається зі змісту клопотання від 30 січня 2020 р., підстави для надання дозволу на розробку проєкту приватизації земель були відсутні. У правовідносинах, з приводу яких подано позов, позивач особисто не зверталась до відповідного органу з питання надання дозволу на розробку

проекту приватизації земель, доказів протилежного суду не надано, а оспорювана відмова була надана, як відповідь на звернення ДП. За таких обставин, права позивача ГУ Держгеокадастру у Харківській області листом від 26 лютого 2020 р. не порушені.

Потрібно в цьому випадку звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. у справі № 18–рп/2004, відповідно до якого термін «порушене право», який вживається у низці законів України, має той самий зміст, що й поняття «охоронюваний законом інтерес». При цьому з приводу останнього, то в тому ж рішенні Конституційного Суду України зазначено, що «поняття «охоронюваний законом інтерес» означає правовий феномен, який: (а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; (б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; (в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; (г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права; (д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; (є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним [169].

Отже, гарантоване ст. 55 Конституції України й конкретизоване у законах України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим. Таке порушення прав має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

Відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, встановлюється при розгляді справи по суті та є підставою для прийняття судом рішення про

відмову в позові. Аналогічна правова позиція викладена у постановах Верховного Суду від 13 листопада 2019 р. у справі № 687/1539/16–а [118], від 4 лютого 2020 р. у справі № 320/7969/17 [117], від 2 вересня 2020 р. у справі № 580/2354/19 [116].

Необхідно також звернути увагу на рішення Чутівського районного суду Полтавської області від 13 серпня 2021 р. [176]. У зв'язку із приватизацією ДП «Чутове» (далі – ДП), трудовий колектив працівників підприємства, в тому числі позивач, 4 вересня 2018 р. провели загальні збори трудового колективу ДП, на яких був затверджений список осіб, які мають право на отримання земельної частки (паю) ДП згідно переліку, в якому значиться і позивач, який на період з 15 лютого 2016 р. по 10 травня 2019 р. працював на посаді директора цього підприємства.

На підставі зазначеного рішення загальних зборів трудового колективу ДП, оформлених протоколом від 4 вересня 2018 р., у відповідності до ст.ст. 25, 116, 118 ЗК України, позивач, як працівник ДП зацікавлений в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки 5 вересня 2018 р. подав до ГУ Держгеокадастру у Полтавській області заяву про надання йому дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель, що знаходяться у постійному користуванні ДП.

Надалі, 5 вересня 2018 р. уповноважений представник трудового колективу ДП звернувся до ГУ Держгеокадастру із заявою, в якій просив прийняти рішення про приватизацію земель та надання відповідного дозволу на розробку такого проєкту. На підставі поданих заяв та рішення загальних зборів трудового колективу ДП було надано дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель сільськогосподарського призначення державної власності, що перебувають у його постійному користуванні, із цільовим призначенням – для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, розташованих на території Чутівської селищної ради Чутівського району Полтавської області за рахунок земель сільськогосподарського призначення державної власності, загальною

площею 2775,5 га; створено резервний фонд земель у розмірі 10% площі з усіх земель сільськогосподарських угідь, які перебувають у постійному користуванні ДП. В подальшому як землекористувач, звернувся до розробника документації із землеустрою за замовленням проєкту приватизації. Крім того, Наказом Фонду від 27 грудня 2018 р. єдиний майновий комплекс ДП, включено до переліку об'єктів малої приватизації, що підлягають приватизації. Однак, у жовтні 2020 р. були проведені інші загальні збори трудового колективу за наслідками проведення який прийнято рішення про виключено із списку осіб позивача. На думку позивача, своїми протиправними діями, які виражені у безпідставному виключенні його із списку осіб, які мають право на отримання земельних ділянок при приватизації земель ДП, відповідач, всупереч законодавства, порушує його право на отримання земельної частки (паю) та дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель.

На думку позивача, підставою для розроблення проєкту землеустрою щодо приватизації земель ДП став саме наказ ГУ Держгеокадастру у Полтавській області від 26 вересня 2018 р., який у відповідності до положень ст.ст. 25, 118 ЗК України є початковим етапом проведення процедури приватизації земель ДП, а протокол від 4 вересня 2018 р. із списком осіб, які мають право на отримання земельної частки (паю), разом з заявами цих осіб, став підставою видачі наказу про приватизацію земель ДП. Позивач також вказує, що на час отримання дозвільного документу у формі наказу, він перебував у трудових відносинах з підприємством та у відповідності до вимог ст.ст. 25, 118 ЗК України набув право на отримання земельної частки (паю) під час приватизації земель ДП, як працівник цього підприємства.

В свою чергу, відповідач вказує, що згідно ст. 118 ЗК України, надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою не означає прийняття у подальшому позитивного рішення про надання земельної ділянки у власність, що свідчить про відсутність обтяжень земельної ділянки у такому випадку. Згідно з приписами статей 125–126 ЗК України право власності на

земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. Таким чином, можна зробити висновок, що під словосполученням «розпочав процедуру приватизації» слід розуміти наявність у громадянина рішення компетентного органу про передачу земельної ділянки у приватну власність особи. За таких обставин, на думку відповідача, позовні вимоги в частині визнання за позивачем права на отримання земельної частки (паю) також є незаконними. Крім того відповідач вважає, що ДП в особі керівника не видавало накази чи розпорядження щодо прав та інтересів позивача і не може відповідати за протокольні рішення трудового колективу. Правовідносини між підприємством та трудовим колективом врегульовані колективною угодою. Відповідач вважав передчасними вимоги позивача про визнання за ним права на земельну частку (пай) в процесі приватизації земель, які знаходяться у користуванні ДП.

Суд дійшов до висновку, що позивач має право на отримання земельної частки (паю) у процесі приватизації земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у користуванні ДП та безпідставно не включений до нового списку осіб, які мають право на отримання у власність земельної частки (паю). Також вказує, що отримання особою дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не означає позитивного вирішення питання про її передання у власність чи у користування.

У цьому зв'язку правозастосовча практика актуалізує питання про ефективність отриманого захисту за результатами судового розгляду, зокрема, реальність впливу рішення суду у спірних правовідносинах для досягнення визначеного судом об'єкта права особи. Розв'язання цього питання безпосередньо пов'язане з вирішенням такої важливої проблеми як застосування судами способів захисту прав, свобод та інтересів громадян у спорах, що виникають із застосування органами місцевого самоврядування дискреції. Зважаючи на широку практику, для ефективного судового захисту



прав громадян у земельних приватизаційних відносинах, необхідним є глибинне переосмислення правової природи дискреції органів місцевого самоврядування у взаємозв'язку із реалізацією повноважень судів під час вирішення цієї категорії спорів [45, с. 111].

Як слідує з приписів ст. 79<sup>1</sup> ЗК України, метою надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельних ділянок є формування земельної ділянки, яке полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Формування земельних ділянок здійснюється, зокрема, за рахунок земель державної та комунальної власності, які перебувають у постійному користуванні державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Отже, надання дозволу на розробку проєкту землеустрою має на меті лише формування земельної ділянки як окремого об'єкта.

### **2.2.2. Розробка, погодження і затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель**

Наступними стадіями переходу права власності громадян на земельні ділянки шляхом приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій є розробка проєкту землеустрою щодо приватизації земель та його погодження і затвердження. Розглянемо їх в сукупності.

Отримання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств створює умови для замовлення та виготовлення такого проєкту землеустрою.

Термін виготовлення проєкту землеустрою щодо приватизації земель визначається відповідним договором з урахуванням встановленого ч. «г» ч. 2 ст. 28 Закону України «Про землеустрій» граничного 6-ти місячного строку складання документації із землеустрою. Типовий договір про розроблення проєкту землеустрою затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 266 [139].

Відносини між замовниками і розробниками проєкту землеустрою щодо приватизації земель регулюються Законом України «Про землеустрій» та оформлюються відповідним договором з урахуванням Типового договору. Права та обов'язки замовників і розробників проєкту землеустрою врегульовані ст. 27 і ст. 28 Закону України «Про землеустрій». Так, державне чи комунальне сільськогосподарське підприємство, землі якого приватизуються (замовник), за рахунок власних коштів має право на вибір розробника та укладення з ним договору. Водночас замовник зобов'язаний надавати вихідну документацію, необхідну для виконання робіт із землеустрою, прийняти виконані роботи та оплатити їх.

Із прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» від 2 червня 2015 р. відбулися суттєві зміни в зазначеній сфері. Цей законодавчий акт уніфікував види документації із землеустрою та визначив їх склад і зміст. Крім того, названий Закон усунув розбіжності в назвах документації та визначив виключний перелік суб'єктів, що здійснюють погодження та затвердження конкретних видів документації із землеустрою [191, с. 7].

Певні зміни та доповнення до положень Закону України «Про землеустрій», які стосуються документації із землеустрою, були внесені також законами України від 10 липня 2018 р. [128] та від 28 квітня 2021 р. [127].

Згідно зі ст. 49 Закону України «Про землеустрій» проєкти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних

сільськогосподарських підприємств, установ та організацій розробляються на підставі рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ та організацій.

Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій включають: (а) завдання на складання проєкту землеустрою; (б) пояснювальну записку; (в) рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про приватизацію земель; (г) список осіб, які мають право на отримання у власність земельної частки (паю); (д) розрахунок нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь підприємства; (е) схему розподілу земель підприємств, установ, організацій на землі, що передаються у приватну власність та залишаються у державній або комунальній власності (лісогосподарського призначення, водного фонду, резервного фонду); (є) розрахунок нормативної грошової оцінки і розміру земельної частки (паю) в умовних кадастрових гектарах; (ж) схему поділу сільськогосподарських угідь, що підлягають приватизації, на земельні ділянки; (з) відомості про обчислення площі земельної ділянки; (и) кадастровий план земельної ділянки; (і) перелік обмежень у використанні земельних ділянок; (і) матеріали перенесення меж земельних ділянок у натуру (на місцевість) [130].

Відповідно до ст. 49<sup>1</sup> Закону України «Про землеустрій» з метою формування земельних ділянок сільськогосподарських угідь, що підлягають розподілу між власниками земельних часток (паїв), розробляються проєкти землеустрою щодо організації територій земельних часток (паїв).

Будучи самостійним видом документації із землеустрою, цей проєкт виконує важливу роль у процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Розроблення таких проєктів має за мету формування земельних ділянок сільськогосподарських угідь, що підлягають розподілу між власниками

земельних часток (паїв), а також земельних ділянок, що передаються у приватну власність. Названі проєкти фактично доповнюють і деталізують положення проєктів щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій.

Розроблення проєкту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) відбувається на підставі рішення відповідної сільської, селищної, міської ради про виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв).

До складу проєктів землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) включаються: 1) завдання на складання проєкту землеустрою; 2) пояснювальна записка; 3) список осіб, які мають право на отримання у власність земельної частки (паю); 4) розрахунок (за потреби – перерахунок) нормативної грошової оцінки і розміру земельної частки (паю) в умовних кадастрових гектарах; 5) схема розподілу земельних ділянок власникам земельних часток (паїв); 6) відомості про площу земельних ділянок, кадастрові плани земельних ділянок, що формуються або відомості про які вносяться до Державного земельного кадастру, та перелік обмежень у їх використанні; 7) матеріали перенесення меж земельних ділянок у натуру (на місцевість), сформованих за проєктом.

Із площі земельних ділянок, що підлягають розподілу, необхідно виключити наступні види земель: (а) деградовані, малопродуктивні, а також техногенно забруднені, що підлягають консервації; (б) заболочені землі; (в) землі, на яких розміщені розвідані родовища корисних копалин загальнодержавного значення; (г) землі під полежахисними лісовими смугами; (д) землі під водними об'єктами; (е) землі під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами; (ж) землі, які не можуть перебувати у приватній власності; (з) землі, на яких розміщено об'єкти нерухомості; (і) землі, які передаються до запасу або резервного фонду; (ї) інші землі несільськогосподарського призначення. Дані проєкти, на відміну від інших, включають список осіб, які мають право на отримання у

власність земельної частки (паю); розрахунок (за потреби – перерахунок) нормативно-грошової оцінки і розміру земельної частки (паю) та ін.

Цей самостійний етап передбачає проведення певних підготовчих дій, що включають збирання, систематизацію та вивчення земельно-кадастрових, статистичних і планово-картографічних документів. На даному етапі землевпорядна організація проводить геодезичні роботи з метою уточнення меж земельної ділянки з прив'язкою до пунктів державної геодезичної мережі.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, як правило, використовуються на праві постійного користування, що передбачає наявність державного акту старого зразка без кадастрового номеру. На публічній кадастровій карті можна лише візуально помітити ці ділянки на космічних знімках. Такі ділянки називаються несформованими, оскільки вони не мають кадастрових номерів. Дані про такі державні і комунальні об'єкти можуть бути лише на картах формування меж сільських (селищних) рад.

Для формування ділянки в Державному земельному кадастрі необхідне звернення відповідного державного чи комунального підприємства до будь-якої землевпорядної організації, в тому числі і до фізичної особи – підприємця для формування відповідної документації із землеустрою та створення обмінного файлу, на підставі якого державний кадастровий реєстратор присвоює кадастровий номер та, власне, вносить відомості у кадастрову систему. При проведенні таких землевпорядних робіт уточнюється, де розташовані всі ці публічні землі та яка їх площа, які ділянки і кому вже передані у власність та користування.

Як вірно відмічається в літературі, недоліки якості землевпорядних робіт спостерігаються зазвичай у процесі паювання земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні, та виділення громадянам земельних часток (паїв) в натурі (на

місцевості). Як відомо, місце розташування та межі таких ділянок мали бути чітко визначеними. Проте відсутність належного контролю з боку уповноважених органів за якістю виконуваних землепорядними організаціями відповідних робіт, іноді дозволяла цим організаціям у пошуку додаткового заробітку виконувати ці роботи без виходу на місцевість. Також мали місце випадки, коли формування земельних ділянок під час масової кампанії щодо паювання сільськогосподарських угідь та виділення земельних часток (паїв) в натурі (на місцевості) здійснювалось на основі застарілої документації (картографічних і геодезичних карт) [192, с. 80].

Відповідно до ст. 79<sup>1</sup> ЗК України формування земельної ділянки полягає не тільки у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, а і передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

Згідно з чинним законодавством формування земельних ділянок здійснюється, в тому числі, шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проєктами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій.

Внесення в натуру (на місцевість) меж сформованої земельної ділянки до її державної реєстрації здійснюється за документацією із землеустрою, яка стала підставою для її формування. Земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї. Складовою частиною витягу із Державного земельного кадастру є кадастровий план земельної ділянки, який разом із погодженим проєктом землеустрою подається на затвердження.

Тривалий період процедура погодження і затвердження проєктів землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій була ускладненою. Так, погодження названих проєктів землеустрою здійснювалося рішенням

загальних зборів працівників цих підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством), а також територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин у районі (місті). Натомість проекти землеустрою щодо приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій затверджувалися районними державними адміністраціями, а проекти землеустрою щодо приватизації земель комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій затверджувалися відповідними сільськими, селищними, міськими радами (ч. 4 ст. 186 ЗК України). Погодження названих проєктів землеустрою територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, нерідко викликало низку питань, які складно вирішувалися.

Стосовно ж проєктів землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) слід зазначити, що їх погодження згідно з ч. 5 ст. 186 ЗК України (в редакції Закону № 2498 від 10 липня 2018 р.) здійснювалося відповідною сільською, селищною, міською радою, а затвердження – на зборах більшістю власників земельних часток (паїв) у межах земель, що перебувають у власності (користуванні) такого сільськогосподарського підприємства, що оформляється відповідним протоколом.

Також необхідно підкреслити, що згідно з ч. 3 ст. 186 ЗК України (в редакції від 28 квітня 2021 р.), проекти землеустрою щодо приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій погоджуються рішенням загальних зборів працівників цих підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством), і затверджуються органами виконавчої влади, що здійснюють розпорядження земельними ділянками державної власності відповідно повноважень, визначених ст. 122 ЗК України. Натомість проекти землеустрою щодо приватизації земель комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій погоджуються рішенням загальних

зборів працівників цих підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством), територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у районі (місті) і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

У кожному проєкті землеустрою щодо приватизації земель державного або комунального сільськогосподарського підприємства, погодженому і затвердженому у встановленому порядку, повинна бути визначена: (а) площа земель, що передаються у приватну власність громадян України; (б) вартість і розмір земельної частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, при обчисленні якого враховуються сільськогосподарські угіддя, які перебували у постійному користуванні державних та комунальних підприємств, установ та організацій, за винятком земель, що залишаються у державній та комунальній власності (лісогосподарського призначення, водного фонду, крім 5-3 га; резервного фонду). Загальний розмір обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь поділяється на кількість громадян України – працівників цих підприємств та працівників державних і комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерів з їх числа; (в) резервний фонд у розмірі до 15 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, місце розташування якого погоджується з працівниками цих підприємств, установ та організацій. Його формують органи виконавчої влади або місцевого самоврядування, він перебуває у державній або комунальній власності і призначається для подальшого перерозподілу за цільовим призначенням.

Зокрема, за рахунок земель резервного фонду (в разі його наявності) згідно з ч. 6 ст. 25 Земельного кодексу України забезпечується безкоштовна передача у приватну власність земель сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для цієї місцевості, громадянам України із числа депортованих осіб, за умови, що вони поселилися в сільській місцевості. При цьому слід мати на увазі, що громадяни України з числа



депортованих осіб не приймають безпосередньої участі у приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, яка унормована ст. 25 Земельного кодексу України. Водночас держава забезпечує їхнє право на отримання безкоштовно у приватну власність земельної ділянки в розмірі земельного паю, визначеного для цієї сільської місцевості, за рахунок земель запасу або земель резервного фонду.

ЗК України не повною мірою регламентує всю процедуру безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Зокрема, йдеться про те, як забезпечити організацію розташування земельних ділянок, оскільки на безоплатну приватизацію земель згідно зі ст. 25 ЗК України не поширюється Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)». Зазначені питання доводиться вирішувати землевпорядним організаціям, в тому числі шляхом жеребкування. Крім того вони інколи розробляють також проекти відведення окремо по всіх земельних ділянок за рахунок громадян, що отримують земельні ділянки у власність.

Вивчення правозастосовчої практики свідчить, що іноді проекти землеустрою щодо приватизації земель державних або комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з різних причин не затверджуються уповноваженими органами. Натомість підставою для відмови в затвердженні проекту землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації. У постанові від 27 січня 2020 р. Верховний Суд також звертає увагу саме на цю підставу для відмови в затвердженні проекту [121].

Після затвердження проекту землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та

організацій при перенесенні меж земельних ділянок у натуру (на місцевість) до нього долучаються: (а) акт приймання-передачі межових знаків на зберігання; (б) акт перенесення в натуру (на місцевість) меж охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель за їх наявності [130]. Отже, як вбачається, перенесення меж земельних ділянок в натуру відбувається після затвердження проєкту землеустрою, тобто вже після його виготовлення.

У процесі переходу права власності громадянам України на землі державних і комунальних сільськогосподарських підприємств шляхом приватизації орган приватизації двічі приймає владне рішення: перше – про надання згоди на розробку документації із землеустрою; друге – про затвердження документації із землеустрою та передачу земельних ділянок у власність громадян. У першому випадку рішення органу приватизації є правовою підставою для розробки документації із землеустрою. У другому випадку – правовою підставою для державної реєстрації права власності.

У разі відмови уповноваженого органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади в затвердженні проєкту землеустрою щодо приватизації земель державного або комунального підприємства питання законності такої відмови вирішується в судовому порядку.

Водночас у правовій доктрині існує дискусія щодо того, чи може бути прийнято рішення про приватизацію земельної ділянки безпосередньо судом. Так, П. Ф. Кулинич [36, с. 75], В. П. Яницький [206, с. 414] вважають, що суд не вправі приймати рішення про приватизацію земельної ділянки. Іншої думки дотримуються В. В. Носік [106, с. 133] та А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко [94, с. 206], які вважають, що суди можуть приймати рішення про приватизацію відповідної земельної ділянки.

Погоджуємося з першою позицією та вважаємо, що відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У випадку розгляду справ щодо оскарження рішення органу державної влади або місцевого самоврядування

про відмову в затвердженні проекту землеустрою щодо приватизації земель державного або комунального підприємства, за наявності законних підстав, мають приймати рішення щодо законності прийнятих владних рішень та зобов'язувати приймати рішення щодо приватизації. Адже судовий захист є гарантією реалізації права громадянина України на приватизацію земельної ділянки. Невипадково ч. 5 ст. 25 Земельного кодексу України підкреслює, що особи, зазначені в частині першій цієї статті, мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості).

В аспекті викладеного цікавим видається спір щодо законності набуття фізичними особами права власності на спірні земельні ділянки у зв'язку з порушенням порядку приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, розглянутий Обухівським районним судом Київської області від 18 лютого 2021 р. [171]. Так, при дослідженні проекту землеустрою приватизації земель ПАТ «Обухівське» суд приходить до висновку, що в проекті відсутні деякі документи, визначені ст. 49 Закону України «Про землеустрій», зокрема схеми розподілу земель підприємств, установ, організацій на землі, що передаються у приватну власність та залишаються у державній або комунальній власності (лісогосподарського призначення, водного фонду, резервного фонду). Разом з тим, вбачається, що рішеннями загальних зборів щодо приватизації земель були погоджені списки осіб, площа земельних ділянок та їх розташування. Проте, зазначені порушення не можуть бути підставою єдиною та безумовною для задоволення позову, зважаючи на ст. 92 ЗК України та ч. 5 ст. 25 ЗК України.

Як встановлено в судовому засіданні, відповідачі та третя особа – фізичні особи мали право на приватизацію спірних земельних ділянок як працівники радгоспу-комбінату «Обухівське». В проекті приватизації наявні клопотання голови правління ПАТ «Обухівське» про виготовлення проекту землеустрою приватизації земель, рішення загальних зборів ПАТ «Обухівське» щодо приватизації земельних ділянок.

Як зазначає позивач, підставою для подання позову було лише фактично недотримання порядку приватизації земель вчинене державним підприємством ГУ Держгеокадастру у Київській області. У 2012 р. позивач звернувся із заявою щодо виготовлення проєкту землеустрою щодо приватизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення, було надано дозвіл розпорядженням РДА. Проте проєкт не був погоджений та не затверджений, оскільки існувала різниця в площі земель. В подальшому ухвалою суду було заборонено проводити приватизацію спірних земельних ділянок, яка діяла до 2016 р. Проте, Держгеокадастр зареєстрував земельні ділянки у державному земельному кадастрі під час дії заборони суду, без проєкту землеустрою та без додатків до нього. Крім того, спірні земельні ділянки не були сформовані і їхні межі не встановлені в натурі (на місцевості). Затвердженого відповідного проєкту землеустрою не існувало, не було проведено державну експертизу. Таким чином для внесення відомостей у кадастрову карту щодо спірних земельних ділянок не було правових підстав. Цим порушено права позивача на реєстрацію речового права, оскільки в кадастровій карті існувало накладення земельних ділянок. Крім того позивач зазначає, ПАТ «Обухівське» є правонаступником радгоспу-комбінату «Обухівське». Тобто відбулось незаконне втручання у право постійного користування позивача земельними ділянками, який не заперечує, що відповідачі мали право як працівники радгоспу на приватизацію земельних ділянок, які перебувають у користуванні позивача, проте вказує на порушення порядку приватизації.

Суду не було надано доказів, що спірні земельні ділянки передані відповідачам поза межами земельних ділянок, які перебувають у користуванні ПАТ «Обухівське», і їх передача порушує права інших фізичних чи юридичних осіб окрім позивача. Крім того, судом не встановлено, що дані земельні ділянки не могли бути передані у власність відповідачам як працівникам радгоспу – комбінату або, що набуття їх у визначених площах порушує права інших осіб, які теж мають право на

приватизацію. Крім того, інформація про спірні земельні ділянки внесена у державний земельний кадастр, їм присвоєно кадастрові номери, відповідно до поземельних книг визначені координати та межі земельних ділянок. Також суд приходять до висновку, що надання земельних ділянок членам ПАТ «Обухівське» у власність може здійснюватись за проєктами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, без розроблення іншого виду документації із землеустрою.

В таких випадках необхідно застосовувати практику ЄСПЛ, щодо втручання у право власності та мирне володіння майном. Відповідно до сталої такої практики (серед багатьох інших, рішення ЄСПЛ у справах «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» від 23 вересня 1982 р., «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» від 21 лютого 1986 р., «Щокін проти України» від 14 жовтня 2010 р., «Серков проти України» від 7 липня 2011 р., «Колишній король Греції та інші проти Греції» від 23 листопада 2000 р., «Булвес» АД проти Болгарії» від 22 січня 2009 р., «Трегубенко проти України» від 2 листопада 2004 р., «East/West Alliance Limited» проти України» від 23 січня 2014 р.) напрацьовано три критерії, які слід оцінювати на предмет сумісності заходу втручання в право особи на мирне володіння майном із гарантіями ст. 1 Першого протоколу, а саме: чи є втручання законним; чи переслідує воно «суспільний», «публічний» інтерес; чи є такий захід (втручання в право на мирне володіння майном) пропорційним визначеним цілям. ЄСПЛ констатує порушення ст. 1 Першого протоколу, якщо хоча б одного критерію не буде додержано.

Як встановлено в судовому засіданні Обухівського районного суду, спірні земельні ділянки передані у власність відповідно до розпорядження органу місцевого самоврядування та на підставі наказу органу державної влади. При наданні земельних ділянок у власність та їх реєстрації жодних невідповідностей норм земельного законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування не встановлено.

Таким чином, задоволення позову порушить принцип «належного урядування», оскільки потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу.

Принцип «належного урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (див. рішення у справі «Москаль проти Польщі» (*Moskal v. Poland*), п. 73). Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам (див. там само). З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), заява № 36548/97, п. 58, ECHR 2002-VIII). Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. зазначене вище рішення у справі «Лелас проти Хорватії» (*Lelas v. Croatia*), п. 74). Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див., серед інших джерел, *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), п. 58, а також рішення у справі «Гаші проти Хорватії» (*Gashi v. Croatia*), заява № 32457/05, п. 40, від 13 грудня 2007 р., та у справі «Трго проти Хорватії» (*Trgo v. Croatia*), заява № 35298/04, п. 67, від 11 червня 2009 р.). У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «належного урядування» може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку (див., наприклад, рішення у справі «Москаль проти Польщі»

(Moskal v. Poland), п. 69), а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові (див. зазначені вище рішення у справах «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (Pincova and Pine v. the Czech Republic), п. 53, та «Тошкуце та інші проти Румунії» (Toscuta and Others v. Romania), п. 38).

Таким чином, суд вірно прийшов до висновку, що задоволення позову призведе до непропорційного втручання у право відповідачів мирно володіти своїм майном та покладе лише на них обов'язок щодо можливого виправлення помилок органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом необхідності повторного набуття права власності на земельні ділянки, право на отримання яких є гарантованим державою.

На цю проблему неодноразово звертала увагу Т. В. Лісова, вказуючи на те, що значною проблемою землеустрою є порушення послідовності його поновлення й забезпечення доброякісними планово-картографічними проєктними матеріалами протягом тривалого періоду. За час проведення земельної реформи в більшості регіонів України зазначеній проблемі не приділялось належної уваги. Стихійне формування нових землекористувань ринкового типу на підставі приватизованих земельних часток (паїв) здебільшого здійснювалося поспіхом, без заздалегідь розроблених проєктів землеустрою [82, с. 117].

Підкреслимо, що погоджений у встановленому порядку проєкт землеустрою щодо приватизації земель державних, комунальних сільськогосподарських підприємств підлягає затвердженню уповноваженим органом – відповідним органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади. Згідно з ч. 5 ст. 118 ЗК України передача земельних ділянок у власність громадянам-працівникам державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, а також пенсіонерам з їх числа провадиться після затвердження відповідного проєкту землеустрою. Наведені положення кореспондуються із положеннями ч. 5 ст. 116 ЗК України, із змісту якої випливає, що земельні ділянки, які перебувають у власності чи

користуванні громадян або юридичних осіб, передаються у власність чи користування за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування лише після припинення права власності чи користування ними в порядку, визначеному законом.

Отже рішенням уповноваженого органу про затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств здійснюється: а) припинення права постійного користування земельними ділянками названих суб'єктів щодо земель, які відповідно до ст. 25 ЗК України передаються у приватну власність; б) передача земельних ділянок у приватну власність працівників сільськогосподарських підприємств та пенсіонерів з їх числа згідно з вимогами ст. 25 ЗК України; в) створення резервного фонду земель із зазначенням площі, які входять до його складу. Як бачимо, правові наслідки затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій безпосередньо пов'язані як з припиненням земельних прав юридичних осіб, держави або територіальної громади, так і з виникненням земельних прав (права приватної власності) громадян України. Такі наслідки потребують окремої уваги і будуть досліджені нижче.

Звернемо увагу на те, що виникненню права власності на земельні ділянки у процесі приватизації земель працівниками державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій передуює перенесення меж земельних ділянок в натуру (на місцевість), яке здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) як самостійного виду документації із землеустрою (ст. 25 Закону України «Про землеустрій»). Згідно зі ст. 55 цього Закону встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється відповідно до відомостей Державного земельного кадастру, матеріалів державного фонду документації їх землеустрою та оцінки земель, матеріалів топографо-геодезичних робіт.



Названою нормою Закону України «Про землеустрій» в редакції від 28 квітня 2021 р. встановлено, що у складі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) виокремлюють: 1) завдання на складання технічної документації із землеустрою; 2) пояснювальна записка; 3) матеріали топографо-геодезичних робіт; 4) кадастровий план земельної ділянки; 5) перелік обмежень у використанні земельної ділянки; 6) відомості про встановлені межові знаки.

Раніше відповідні роботи здійснювалися згідно з Інструкцією про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженою Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 18 травня 2010 р. Проте названа Інструкція згідно з наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 13 серпня 2021 р. № 127 [126] втратила чинність з 14 вересня 2021 р. Роботи із встановлення меж земельної ділянки унормовані також Законом України «Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 р. [159].

Встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) фактично означає фіксацію точок поворотних кутів конкретної ділянки на місцевості та їх закріплення межовими знаками. Під час встановлення меж інженер-геодезист закріплює на земельній ділянці межові знаки. Наразі спеціальний зразок (вид) межового знака, яким закріплюються точки поворотних кутів земельної ділянки, чинним законодавством не визначено. Нормативно порядок встановлення меж регулюється, зокрема ст. 106 та ст. 198 ЗК України, які передбачають загальну вимогу про погодження меж із суміжними землевласниками без визначення типу межових знаків, які підлягають встановленню.

Зазначимо, що процедура встановлення меж земельної ділянки проводиться вже після складання проєкту землеустрою чи технічної документації на земельну ділянку та після реєстрації земельної ділянки в

Державному земельному кадастрі, оскільки сама процедура закріплення меж за своєю сутністю є перенесенням координат поворотних точок ділянки з кадастру на місцевість за допомогою спеціального обладнання.

Виконувати роботи по встановленню меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) має право юридична особа, що володіє необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі якої працює за основним місцем роботи сертифікований інженер-землевпорядник, який є відповідальним за якість робіт із землеустрою, або фізична особа – підприємець, яка володіє необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованим інженером-землевпорядником, відповідальним за якість робіт із землеустрою (ст. 26 Закону України «Про землеустрій»)

В результаті закріплення земельної ділянки межовими знаками складається акт приймання-передачі межових знаків на зберігання, акт встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), оригінальні примірники яких видаються власнику. Такий акт включається до технічної документації. Вказаним засвідчується факт передачі межових знаків та фактично інформування громадянина про межі земельної ділянки, що передається йому у власність.

На цій стадії приватизації земельної ділянки здійснюється і кадастрова зйомка, тобто комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок. Кадастрові зйомки, згідно з ч. 2 ст. 198 ЗК України, включають погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами. Але саме тут на заявника може чекати проблема, оскільки власники (землекористувачі) суміжних земельних ділянок в силу різних причин можуть відмовитися від підписання акта погодження меж, а подекуди «сусідів» інколи неможливо знайти (наприклад, виїхали на проживання за межі України) [94, с. 484].

Саме з цих причин виникає потреба у судовому порядку вирішення таких ситуацій. Як свідчить практика, у позовних заявах формулювання позовних вимог є досить різними, наприклад: «усунути перешкоди в

користуванні моєї ... ділянки шляхом зобов'язання ... погодити межі» або «дозволити ... міській раді розглянути питання щодо приватизації земельної ділянки ... без згоди», або «зобов'язати голову ... сільської ради ... підписати та затвердити акт встановлення та узгодження зовнішніх меж» (замість власника та землекористувача) [173], [174], [167] тощо.

ЗК України в чинній редакції не визначає, у якій формі відбувається погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками. Натомість практика виходить з того, що власники (користувачі) суміжних земельних ділянок можуть заявити претензії до існуючих меж, якщо такі є. У разі відсутності претензій до існуючих меж у власників (користувачів) суміжної земельної ділянки підписується акт приймання-передачі межових знаків на зберігання.

Однією із головних проблем на цьому етапі виступає можлива відмова суміжних власників або землекористувачів погоджувати межі. З цього приводу Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12 лютого 2020 р. у справі № 545/1149/17-1 висловила таким чином: «аналіз зазначених норм свідчить, що стадія погодження меж земельної ділянки при виготовленні землепорядної документації є допоміжною. При цьому ст. 198 ЗК України лише вказує, що складовою кадастрових зйомок є погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами. Із цього не слідує, що у випадку відмови суміжного землевласника або землекористувача від підписання відповідного документа – акта погодження меж слід вважати, що погодження меж не відбулося. Погодження меж полягає в тому, щоб суміжнику було запропоновано підписати відповідний акт. Якщо він відмовляється це робити, то орган, уповноважений вирішувати питання про приватизацію ділянки, по суті, повинен виходити не із самого факту відмови від підписання акта, а з мотивів відмови. Підписання акта погодження меж самостійного значення не має, воно не призводить до виникнення, зміни або припинення прав на земельну ділянку, як і будь-яких інших прав у процедурі приватизації. Непогодження меж земельної ділянки, яка знаходиться поза

межами населеного пункту, із суміжними власниками та землекористувачами не може слугувати підставою для відмови відповідним територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (територіальним органом Держгеокадастру в районах (містах), в затвердженні технічної документації, за умови правомірних дій кожного із землекористувачів» [115].

Тобто право погодити або відмовитися від погодження меж земельної ділянки є конституційно-гарантованим правом кожної особи на вільне волевиявлення та реалізацію належних їй прав. При цьому сама відмова суміжного користувача не може бути підставою для зупинення процедури розробки документації із землеустрою чи подальшої відмови у її затвердженні уповноваженим органом. Аналогічну позицію підтримує Г. М. Грабар [23, с. 194–204].

З огляду на це слід визнати правильною практику тих судів, які у разі виникнення спору не вважають саму по собі відсутність погодження меж земельної ділянки підставою для прийняття рішення про приватизацію незаконним, а також задовольняють позови щодо погодження меж земельної ділянки, виходячи з того, що необхідно захистити право землекористування такого позивача.

У юридичній літературі існує неоднозначний підхід щодо значення таких дій у процесі приватизації та їхнє виділення в окрему стадію. Так, Т. Г. Ковальчук [54, с. 15] та С. В. Гринько [25, с. 16] виділяють в окрему стадію перенесення в натуру (на місцевість) меж земельної ділянки та закріплення їх довгостроковими межовими знаками. Водночас І. І. Каракаш [48, с. 134] не надає таким діям правовстановлюючого значення та вважає їх заходами організаційно-технічного характеру.

Необхідно підтримати точку зору Ю. В. Щербяк, яка зазначає, що встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) має важливе юридичне значення, є характерними винятково щодо земельних правовідносин. Правову основу таких правовідносин складають окремі

нормативно-правові акти, що і виступає підставою виділення вказаних процесуальних дій в окрему стадію процесу приватизації [196, с. 206].

Завершення процесуальних дій пов'язане із виникненням права власності на приватизовані земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України – працівниками сільськогосподарських підприємств.

Ст. 3 Конституції України проголошує, що права та свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Так, ст. 14 Конституції України гарантує громадянам право власності на землю та зазначає, що це право має реалізовуватися у відповідності до закону. А саме, ст. 19 Конституції України зазначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отож, нормативно-правові акти повинні містити норми матеріального та процедурного права, які забезпечать право на перехід у власність земельної ділянки громадянам України та визначають алгоритм дій для досягнення цього результату. Однак недосконалість процедурного регулювання, як зазначається в літературі, є однією з головних причини порушення земельних прав в Україні [193, с. 55].

Питання щодо набуття права приватної власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України неодноразово виступали предметом наукових досліджень. Так, особливості виникнення права приватної власності на земельні ділянки державної й комунальної власності шляхом безоплатної приватизації досліджувалися такими вітчизняними науковцями як В. І. Андрейцев [12], О. Г. Бондар [1], В. К. Гуревський [26], К. О. Дремлюга [29], І. І. Каракаш [47], І. О. Костяшкін [63], П. Ф. Кулинич [77], Л. В. Лейба [3], А. М. Мірошніченко [91], В. В. Носік [106], Д. В. Федчишин [187], М. В. Шульга [190], В. П. Яніцький [205] та ін.

Процедурне забезпечення набуття прав на земельні ділянки є необхідною умовою реалізації на практиці матеріальних земельно-правових норм. Під процедурним забезпеченням набуття права власності на землю слід розуміти закріплені у земельному законодавстві способи, засоби, умови і порядок здійснення земельно-процедурної діяльності уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також громадян і юридичних осіб, що спрямована на набуття (придбання чи отримання) у власність земельних ділянок [107, с. 81].

Правовідносини, що складаються в процесі набуття прав на земельну ділянку, – особливий вид земельних правовідносин. Їх виникнення, зміна та припинення обумовлене діяльністю органів державної влади і органів місцевого самоврядування по застосуванню земельного законодавства із забезпечення реалізації громадянами і юридичними особами права на володіння, користування та розпорядження землею. Земельно-процедурні норми, які регулюють порядок передачі земельних ділянок у власність та користування, становлять земельно-правовий процес, юридична природа якого полягає в тому, що це є не лише врегульований процедурним правом порядок здійснення уповноваженими суб'єктами відповідних процедур з вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління землями України, а й така діяльність, в ході здійснення якої виникають численні правові відносини, врегульовані земельно-процедурними нормами, які у зв'язку з цим набувають характеру земельно-процедурних правовідносин [204, с. 81].

І. І. Каракаш, розглядаючи питання про набуття особою права власності на земельну ділянку із земель державної або комунальної власності за рішенням суб'єкта владних повноважень, зазначає, що незважаючи на суто цивілістичний підхід виникнення цивільних прав та обов'язків безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, прийняття таких актів необхідно розглядати як підставу виникнення не тільки цивільних прав і обов'язків, але

й інші права та обов'язки [49, с. 189]. При цьому цивілістичний узагальнений підхід, який за суб'єктивним критерієм формування форм власності не вбачає відмінностей у змісті права власності, що є єдиним для всіх типів, форм і видів власності у вигляді правомочностей володіння, користування і розпорядження об'єктами права власності [52, с. 99].

В. П. Яніцький вважає, що виникнення прав на земельну ділянку являє собою урегульовану нормами земельного права процедуру переходу права на земельну ділянку від одного власника (держави, територіальної громади) до іншого – приватного власника (фізичної або юридичної особи), яка зумовлена здійсненням певних вольових дій з набуття, оформлення та реєстрації прав на земельну ділянку [204, с. 6].

Земельно-правова наука оперує поняттям «оформлення прав на земельні ділянки», під яким розуміється юридично визначена діяльність суб'єктів щодо оформлення прав на земельні ділянки для видачі й отримання юридично-значимих і правовстановлюючих документів на право власності, право користування чи на право осіб на земельну ділянку, що виникає із встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації і нотаріального оформлення у випадках, встановлених законом [98, с. 524].

У літературі слушно підкреслюється, що у процесі виникнення земельних прав будь-яка дозвільна процедура, яка пов'язана з розпорядженням земельними активами органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, має відповідати таким критеріям: 1) забезпечувати оптимальне співвідношення і ефективну реалізацію публічних прав та інтересів; 2) бути якнайменш обтяжливою у разі набуття, оформлення та реєстрації земельних прав (за часом, кількістю етапів, матеріальним навантаженням, ступенем централізації та ін.); 3) бути максимально захищеною від зловживань – дій третіх осіб, негативних наслідків діяльності уповноважених органів, корупції,); 4) забезпечувати гарантії виникнення земельних прав [56, с. 126].

Процедуру виникнення земельних прав закон пов'язує з наявністю відповідних підстав. Підстави набуття прав на землю визначені розділом IV «Набуття та реалізація прав на землю» ЗК України. Тому перш ніж особа отримає бажану земельну ділянку у власність, об'єктами її інтересу можуть стати рішення уповноважених органів, відповідний проєкт землеустрою, технічні матеріали, що підтверджують розмір земельної ділянки, витяг з Державного земельного кадастру тощо. Але оскільки все це стосується приватизації земельної ділянки, яка і є, власне, кінцевою метою цієї діяльності, право отримати земельну ділянку набуває характеру земельного права. Як зазначається в літературі, підставами для набуття прав на землю є передбачені земельним законодавством та іншими галузями права завершені, складні, комплексні, правовстановлюючі фактичні юридичні склади, які становлять послідовну систему юридичних фактів і мають наслідки виникнення права власності на землю [29, с. 16].

Серед підстав набуття права власності на землю громадян п. «б» ч. 3 ст. 116 ЗК України називає одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій.

Як раніше зазначалося, затвердження проєкту землеустрою щодо приватизації земель державного сільськогосподарського підприємства, установи, організації рішенням уповноваженого органу, що здійснює розпорядження земельними ділянками державної власності відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України, має своїм наслідком, в тому числі, передачу земельних ділянок у приватну власність відповідно до вимог ст. 25 ЗК України. Аналогічний наслідок настає і при затвердженні проєкту землеустрою щодо приватизації земель комунального підприємства, установи чи організації рішенням відповідної сільської, селищної чи міської ради. Це в кінцевому рахунку зводиться до того, що кожен із громадян, включених до списку пайовиків, має особисто подати заяву до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про передачу



йому безкоштовно у власність земельної ділянки у розмірі земельної частки (паю), визначеної по цьому підприємству. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки кожному із пайовиків не розробляється. За необхідності пайовики можуть замовляти технічну документацію щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Після реєстрації земельної ділянки в Державному земельному кадастрі, процедура якої унормована Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. [138], громадянин на підтвердження факту державної реєстрації отримує витяг із ДЗК.

В подальшому громадянин має подати до Державної реєстраційної служби заяву про реєстрацію права власності на земельну ділянку. До заяви додаються: рішення уповноваженого органу про передачу йому земельної ділянки у власність; витяг із Державного земельного кадастру, копія паспорта та ідентифікаційного коду.

Державна реєстраційна служба, приймаючи документи, здійснює реєстрацію права власності на земельну ділянку. На підтвердження факту державної реєстрації громадянин отримує свідоцтво про право власності на земельну ділянку.

Право постійного землекористування, яке здійснюють державні та комунальні сільськогосподарські підприємства, є безстроковим. На відміну від права оренди воно може бути припинене лише з підстав, передбачених ст. 141 ЗК України, перелік яких є вичерпним. Слід зазначити, що закон не містить підстави припинення права постійного користування земельною ділянкою у зв'язку з приватизацією даних земель, що є певною колізією земельного законодавства та фактично звужує гарантоване право фізичних осіб набути право власності на земельні частки (паї).

У зв'язку із викладеним практичної значимості та актуальності набуває питання щодо припинення суб'єктивних земельних прав у процесі

приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, які використовують ці земельні ділянки на постійній основі.

Приватизація таких земель зумовлює необхідність, з одного боку, виникнення приватної власності громадян України на приватизовані земельні ділянки, а з іншого – припинення права постійного користування землею названих сільськогосподарських юридичних осіб. При цьому припинення одного права і виникнення іншого здійснюється фактично одночасно. Водночас зазначимо, що згідно з ч. 5 ст. 116 ЗК України земельні ділянки, які перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб, передаються у власність чи користування за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування лише після припинення права власності чи користування ними в порядку, визначеному законом. Отже, це означає, що припинення земельних прав однієї особи має передувати виникненню таких прав у іншій особі.

Якщо бути послідовним, то треба прийти до висновку, що приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств мала б вважатися законом окремою підставою припинення права постійного користування землею названих юридичних осіб. Тим більше, що ч. 3 ст. 116 ЗК України серед підстав виникнення права власності громадян називає одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Проте ст. 141 ЗК України, закріплюючи вичерпний перелік підстав припинення права користування земельною ділянкою, не називає приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій в якості самостійної підстави припинення їх земельних прав. Пункт «в» названої статті обмежується вказівкою на припинення діяльності державних чи комунальних (в тому числі сільськогосподарських) підприємств, установ та організацій як підставу припинення права користування земельною ділянкою.

Цілком очевидно, що наведений підхід законодавця потребує пояснень і уточнень. Навряд чи можна ототожнювати припинення діяльності державних та комунальних юридичних осіб, які можуть користуватися землями не тільки сільськогосподарського призначення. Коли мова йде про приватизацію земель сільськогосподарського призначення, що використовуються на постійній основі, то саме вона повинна виступати самостійною підставою припинення права користування даними землями.

Видається, що припинення діяльності юридичної особи як підстава припинення права користування земельною ділянкою не можна ототожнювати з такою специфічною підставою припинення даного права як приватизація земель сільськогосподарського призначення відповідних юридичних осіб.

Водночас наголосимо, що набуття у приватну власність громадянами України – працівниками державних та комунальних сільськогосподарських підприємств земельних ділянок внаслідок приватизації земель цих підприємств означає, що державна або комунальна власність на землю трансформується в іншу форму власності – приватну власність. Отже в даному випадку йдеться про те, що приватизація земель сільськогосподарського призначення за правилами ст. 25 ЗК України фактично виступає окремою підставою припинення права державної або комунальної власності на землю, а також права постійного користування державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій.

Цілком очевидно, що чинне законодавство потребує внесення відповідних змін, які стосуються розширення переліку підстав припинення земельних прав юридичних сільськогосподарських осіб внаслідок безоплатної приватизації земель цих осіб їхніми працівниками.

Зазначимо, що особливість земельно-приватизаційної процедури полягає ще і в тому, що момент припинення земельних прав практично співпадає з моментом виникнення земельного права іншої особи. Водночас

зазначимо, що в цьому випадку припинення права власності чи користування земельною ділянкою має передувати виникненню нового земельного права. Це впливає із змісту ч. 5 ст. 116 ЗК України.

Відповідно до ст. 125 ЗК України, право власності на земельну ділянку виникає з моменту державної реєстрації цього права. Правові засади реєстрації визначаються Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (п. 1 ч. 1 ст. 2) [132].

Як слушно зазначає Н. В. Ільків, поняття «державна реєстрація земельних ділянок» і «державна реєстрація прав на земельну ділянку» мають різну правову основу [44, с. 81].

На жаль, на сьогодні оформлення права власності на земельну ділянку фіксується не в єдиному реєстрі, а реєструється в двох. Так, формування земельних ділянок фіксується у Державному земельному кадастрі, а оформлення прав на земельні ділянки – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Слід підтримати позицію П. Ф. Кулинича з приводу того, що питання співвіднесення державної реєстрації земельної ділянки та державної реєстрації прав на земельну ділянку має не лише теоретичне, а й практичне значення [70, с. 137]. Автор підкреслює, що саме у процесі ведення державного земельного кадастру має здійснюватись державна реєстрація земельних ділянок – сукупність юридично значимих дій, завданням яких є юридична фіксація створення земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна [72, с. 185].

Слід погодитися з висловленим в юридичній літературі висновком про те, що державна реєстрація прав на землю відіграє важливу роль у регулюванні земельних відносин, оскільки вона виступає визнанням

державою спеціальним засобом повідомлення невизначеного кола осіб про виникнення права власності або іншого речового права на відповідну земельну ділянку [83, с. 128].

В літературі сформульовано визначення поняття державної реєстрації прав на землю, – як юридично визначену, поліфункціональну, вольову діяльність суб'єктів реєстраційних земельних правовідносин, спрямовану на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи уповноваженими державою суб'єктами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення прав на земельну ділянку в належних заінтересованих осіб, які її ініціюють та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав [24, с. 23-24].

Однак, якщо для реєструючого органу реєстрація – це процес, то з точки зору заявника – це, насамперед, мета як суб'єктивне уявлення про результат цього процесу. У зв'язку з цим державну реєстрацію можна розглядати як один із можливих результатів взаємодії реєструючого органу та заявника. У зазначеному аспекті розглядає державну реєстрацію Ю. С. Шемшученко, який визначає державну реєстрацію як письмовий запис або фіксацію іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу [17, с. 162].

Одним із завдань державної реєстрації виступає легалізація відповідних повноважень особи щодо земельних ділянок. Адже сам факт придбання (отримання) земельної ділянки або іншого нерухомого майна без його реєстрації надає право володільцю тільки правомочності щодо володіння та користування цим майном. Без реєстрації правовласник не в змозі вирішувати юридичну долю об'єкта нерухомого майна. Така правомочність, як право розпорядження виникає у правоволодільця тільки після державної реєстрації його прав. Отже, саме факт державної реєстрації, як зазначається в

юридичній літературі, переводить право володільця в статус правовласника [114, с. 138].

Державна реєстрація має не технічний, а правостворюючий та/або правопідтверджуючий характер і розглядається як юридичний факт, що здійснюється відповідним реєструючим органом. Її метою є мінімізація потенційної можливості порушень прав учасників обороту об'єктів нерухомості [182, с. 3].

Незважаючи на те, що мета державної реєстрації безпосередньо не пов'язана з охороною та раціональним використанням земель, правові механізми, якими володіє цей правовий інститут, тим не менш, відіграють важливу роль у забезпеченні правомірного використання земель та їх охорони. Зокрема, при проведенні державної реєстрації здійснюється перевірка збереження належності земельної ділянки до певної категорії, незмінність її цільового використання або ж перевірка правомірності переведення ділянки з однієї категорії в іншу [22, с. 103].

Організаційну систему державної реєстрації земельних прав становлять: 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи; 2) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно.

Як відомо, з початку 2015 р. державна реєстрація земельної ділянки здійснюється Управлінням Держгеокадастру, як суб'єктом надання послуг, шляхом замовлення в ЦНАП такої адміністративної послуги, як «Державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з державного земельного кадастру».

Наразі для того, щоб зареєструвати земельну ділянку, особам потрібно двічі звернутися до ЦНАП (для подання документів та за результатами проведення реєстрації) зі встановленим переліком документів, необхідних для отримання адміністративної послуги: 1) заявою про державну реєстрацію

земельної ділянки за формою, встановленою Порядком ведення Державного земельного кадастру; 2) оригіналом погодженої відповідно до законодавства документації із землеустрою; 3) електронним документом.

Отже, умовами виникнення права власності на такий об'єкт нерухомості як земельна ділянка є формування земельної ділянки та державна реєстрація речових прав на неї. Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Другою умовою набуття права власності на земельну ділянку є державна реєстрація речових прав на неї, яка здійснюється вже після державної реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі. Тобто, спочатку слід зареєструвати сформовану земельну ділянку на підставі документації із землеустрою з присвоєнням їй кадастрового номера, а вже в подальшому буде проводитись процедура реєстрації права власності на приватизовану земельну ділянку чи іншого речового права на неї.

Станом на сьогодні в Україні діє дуальна система реєстрації, згідно з якою державна реєстрація земельних ділянок поводитьься Державними кадастровими реєстраторами у складі Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а речові права та суб'єкти цих прав реєструються в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який з 2015 р. ведеться Міністерством юстиції України.

М. М. Бахуринська відмічає, що збереження двокомпонентної (дуальної) кадастрово-реєстраційної системи вимагає продовження реформи з метою побудови єдиної системи на основі об'єднання кадастрової та юридичної функцій в єдиному реєстрі [14, с. 7].

Основним недоліком вітчизняної земельно-реєстраційної системи П. Ф. Кулинич вбачає в її роз'єднаності, яка полягає в тому, що «у процесі проведення державної реєстрації права власності на новостворену земельну ділянку спочатку реєструється одна складова цього права, а потім – інші його складові». Дійсно, якщо земельні ділянки, будучи об'єктами цивільних прав (ст. 79<sup>1</sup> ЗК України), реєструються в одній базі даних – Державному

земельному кадастрі, який ведуть органи Держгеокадастру, а право власності й інші похідні права на земельні ділянки та суб'єкти цих прав реєструються в іншій базі даних – Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який раніше вела Державна реєстраційна служба України, а з 2015 р. – Міністерство юстиції України, то це свідчить саме про роз'єднаність земельно-реєстраційної системи. На думку автора, вирішення проблеми роз'єднаності відомостей про землю, які містяться в різних джерелах, можливе двома способами: шляхом їх інституційного або функціонального об'єднання [72, с. 194–195].

В літературі, також зазначається, що більш привабливим і реальним видається функціональне об'єднання відомостей Державного земельного кадастру з відомостями Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Для цього достатньо з числа функцій Державного земельного кадастру виокремити функцію державної реєстрації земельних ділянок та передати органу влади, який здійснює функції державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Саме таким шляхом може бути усунений один з основних недоліків існуючої вітчизняної земельно-реєстраційної системи – їх роз'єднаність [194, с. 148].

Підсумовуючи вищенаведені пропозиції, можна зазначити, що Мін'юстом України робиться чимало спроб для підвищення авторитету інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, застосовуються європейські підходи до регулювання державної реєстрації та втілюються передові реформи у регулювання даних відносин.

Система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у нашій державі протягом останніх десятиліть перебуває на стадії модернізації, яка своєю чергою зумовлена здебільшого тим, що Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування та адаптації вітчизняного законодавства відповідно до стандартів держав Європейського Союзу, які повинні відбуватися в рамках офіційної політики «Європейського вибору».



Міністр аграрної політики одним із завдань на найближчу перспективу у сфері земельної реформи окреслив об'єднання цих двох реєстрів. «Це відбуватиметься таким чином: перейдемо з держгеокадастрівської системи документообігу («ДокПроф») на мін'юстівську. Такий крок уніфікує всі дані в одну систему координат з обміну документами. Це потрібно зробити, аби протягом року синхронізувати в єдину систему реєстр речових прав і земельний кадастр. Окрім України ще Німеччина має такий складний кадастровий реєстр, і це абсурд, коли громадянин України реєструє окрему земельну ділянку, а об'єкт нерухомості реєструє окремо. І кожен живе у своєму виборі. У світі інший підхід: все, що є на земельній ділянці, іде за нею в плані реєстрації, а не навпаки» [81].

Отже, подальше удосконалення правового регулювання земельно-реєстраційних правовідносин вбачається доцільним тільки шляхом проведення функціонального поєднання відомостей двох інформаційних баз (Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) та віднесення їх до відомо Держгеокадастру або Міністерства юстиції України (питання, хто буде адміністратором цього єдиного реєстру на сьогодні залишається невирішеним).

Таким чином, лише з проведенням зазначених процедур пов'язана можливість реалізації повноважень власника землі – володіння, користування та розпорядження нею, а також потенційна можливість захисту цих повноважень в разі їх порушення зі сторони третіх осіб.

Слід погодитися з думкою П. Ф. Кулинич, що саме державна реєстрація прав на землю виступає офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу чи припинення права власності, користування, їх обмежень, земельних сервітутів та ін., що супроводжується внесенням даних про зареєстровані права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [71, с. 311]. Саме таке визначення розкриває сутність та юридичне значення вказаної стадії, як завершення переходу прав на земельні ділянки.

Проте слід зазначити, що державна реєстрація сама по собі не вважається додатковою підставою виникнення прав на приватизовані земельні ділянки, незважаючи на те, що законодавець зіставив момент виникнення речового права на земельну ділянку з моментом державної реєстрації такого права. Навпаки, державна реєстрація не ототожнюється з підставами виникнення прав на земельні ділянки та не включається до таких підстав, оскільки права виникають за встановленими в законодавстві підставами і підлягають державній реєстрації у встановлених випадках та в установленому порядку. Державна реєстрація права власності має виключно правопідтверджуючий, а не правовстановлюючий характер.

Однак необхідно звернути увагу на той факт, що у судовій практиці поширені випадки, коли право приватної власності на землі державної або комунальної власності встановлюється рішенням суду. Як правило, такі рішення приймаються у випадках, коли до суду з вимогою про визнання права власності на земельну ділянку звертається громадянин, якому рішенням відповідного органу відмовлено у наданні земельної ділянки.

У такому випадку громадянин звертається до суду та вимагає визнати за ним право власності на земельну ділянку. При цьому він доводить у суді наявність обставин, з якими закон пов'язує можливість набуття ним права власності на земельну ділянку. Суд, встановивши дані обставини та вказавши, що відповідно до них позивач має право отримати земельну ділянку у власність, приймає рішення про визнання за ним права власності.

Так, наприклад, рішенням Полтавського районного суду Полтавської області від 8 серпня 2019 р. відновлено порушене право ОСОБА\_1 на отримання права на приватизацію земель сільськогосподарського призначення, що передбачено ст. 25 ЗК України. Судом було встановлено, що позивач, ОСОБА\_1 на момент складання списків осіб, що мають право на приватизацію земель державних підприємств та на момент жеребкування ((розподілу) земельних часток (паїв)), працювала вчителем у державному закладі освіти та мала право на приватизацію земельної частки (паю), яке не

було використано. З невідомих підстав позивачку не було включено до основного списку осіб, що мають право на одержання земельної частки (паю), однак до робочого списку зазначених осіб вона була включена, що вказує на пряме порушення її права на приватизацію земель сільськогосподарського призначення, що передбачено ст. 25 ЗК України, у розмірі 2 га [172].

У наведеному вище прикладі рішення суду очевидно має правовстановлююче значення, оскільки земельна ділянка на момент звернення до суду громадянину на праві власності не належить і дане право на підставі судового рішення виникає у громадянина вперше.

Аналіз судової практики, що склалася, за даною категорією спорів дозволяє дійти до висновку про те, що прийняття судами відповідних рішень необхідно оцінювати як вимушений захід, спрямований на те, щоб допомогти громадянину реалізувати належне йому законне право на отримання земельної ділянки у власність. На сьогодні у правовому арсеналі відсутні будь-які інші заходи, що дозволяють адекватно реагувати на такого роду перешкоду, яка виникла на шляху здійснення громадянином його права на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, та ефективно її усувати.

Отже, земельно-процедурні норми, що визначають порядок безоплатної передачі права власності на земельні ділянки громадянам України, потребують подальшої кодифікації з метою створення простих і прозорих, гарантованих виключно законом процедур приватизації. Це зумовлено наявністю складної і тривалої процедури приватизації на сьогодні, яка пов'язана із соціальними проблемами, що існують у нашій державі, а в останні роки додалися ускладнені проблеми економічної та політичної кризи, що тривають в Україні, а також широкомасштабна агресія російської федерації.

### **2.3. Місце приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в умовах сучасної земельної реформи**

Законодавче запровадження безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України відповідно до положень ЗК України в редакції від 13 березня 1992 р. зазвичай пов'язують з одним із напрямів земельної реформи. В подальшому процеси такої приватизації отримали свій розвиток в умовах формування ринкових земельних відносин згідно з Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про приватизацію земельних ділянок». Саме на підставі цього Декрету значна кількість громадян України отримали безоплатно у приватну власність земельні ділянки, які перебували на момент приватизації у їхньому постійному користуванні.

Підкреслимо, що безоплатна приватизація земель була із самого початку спрямована на розширення сфери застосування інституту приватної власності на землю. Вона фактично виступала одним із основних завдань земельної реформи – забезпечення перерозподілу земель з наданням їх у власність громадян та юридичних осіб. Започаткування приватизації земель мало яскраво виражений сільськогосподарський характер, будучи важливим чинником формування приватного сектора насамперед у сільському господарстві, а також в інших галузях економіки держави [5, с. 43].

Як відомо, із введенням в дію чинного ЗК України державна політика у сфері приватизації земель суттєво змінилася. З одного боку, був розширений перелік земель, які підлягають приватизації, та коло суб'єктів права приватної власності на землю, а з іншого – в ЗК України було визначено мінімально необхідний перелік земель, які мають залишатися у державній власності. У зв'язку з цим постало питання про перспективи безоплатної приватизації земель, яке сьогодні суттєво актуалізується.

Безоплатна приватизація сільськогосподарських та інших земель має свою історію. Відомо, що в основу її запровадження було покладено два фактори: а) перебування всіх земель в країні на початку 90-х років у державній власності; б) низька платоспроможність більшості громадян України. Згідно зі ст. 1 ЗК УРСР (1990 р.) кожен громадянин УРСР має право на земельну ділянку, порядок і умови надання якої регулюються цим Кодексом та іншими актами законодавства УРСР. Законодавець пішов на те, що всі земельні ділянки, якими на постійній основі користувалися громадяни України, мали бути передані їм у приватну власність безоплатно, тобто без будь-яких компенсацій.

Аналіз чинного на той час законодавства свідчить, що кожен громадянин України мав право на безоплатне отримання у власність 6 земельних ділянок різного цільового призначення в межах норм безоплатної приватизації. Йдеться, зокрема, про земельні ділянки для: ведення особистого (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва. При цьому слід зазначити, що правом на безоплатну приватизацію могли скористатися не тільки громадяни України, які на відповідному титулі використовували земельні ділянки за цільовим призначенням, а й ті, що зверталися до уповноважених органів із заявами про відведення і передачу їм у власність земельних ділянок за рахунок земель державної або комунальної власності.

Із роз'яснення Держкомзему України випливає, що громадянам України не заборонено подавати декілька заяв на безоплатну передачу у власність земельних ділянок. Громадяни, зацікавлені в одержанні у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального

дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів, подають клопотання до відповідної районної (міської) державної адміністрації або відповідної ради за місцем розташування земельної ділянки. У клопотанні зазначається цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування, погодження землекористувача (у випадку вилучення земельної ділянки, яка перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства) (ч. 6 ст. 118 ЗК України).

Водночас законодавством не заборонено подання декількох заяв одним громадянином про безоплатну передачу у власність земельних ділянок із земель державної або комунальної власності. Натомість ч. 4 ст. 116 ЗК України встановлено, що передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених ст. 121 Кодексу, провадиться один раз по кожному виду використання.

Слід також мати на увазі, що на засадах безоплатної приватизації громадяни України отримали земельні ділянки сільськогосподарського призначення у процесі передачі земель, що перебували у користуванні колгоспів і радгоспів, у колективну власність колективних сільськогосподарських підприємств, з подальшим паюванням даних земель між членами цих господарств.

Чинний ЗК України, зберігаючи правонаступність, фактично залишив такий же підхід до безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України. Це стосується і приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, що використовуються на постійній основі працівниками названих юридичних осіб. Натомість відповідно до п. 8 Перехідних положень ЗК України члени колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств та працівники

державних і комунальних закладів освіти, культури та охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонери з їх числа, які на час набрання чинності цим Кодексом не приватизували земельні ділянки шляхом оформлення права на земельну частку (пай), мають право на їх приватизацію в порядку, встановленому статтями 25 та 118 цього Кодексу.

Слід зазначити, що спільні та відмінні риси безоплатної приватизації сільськогосподарських земель колективної, державної та комунальної власності були предметом дослідження представниками юриспруденції [27, с. 272–275].

В земельно-правовій літературі розрізняють гарантовану приватизацію землі, яка здійснюється безоплатно або за плату і є складником (частиною) земельної реформи, та негарантовану приватизацію землі, яка виступає елементом ринкових відносин в суспільстві з ринковою економікою і здійснюється виключно за плату та на підставі цивільних правочинів. Остання приватизація може відбуватися не тільки в період земельної реформи, а і в пореформенний період.

Сутність гарантованої приватизації землі, на думку П. Ф. Кулиничча, полягає в тому, що домінуючою стороною у сфері безоплатної приватизації землі виступає громадянин України, який виявив бажання отримати відповідну земельну ділянку державної чи комунальної власності у приватну власність. Водночас власник земельної ділянки – держави чи територіальна громада в особі відповідного органу влади – зобов'язаний задовольнити бажання громадянина України та передати земельну ділянку йому у приватну власність [69, с. 19].

Підкреслимо, що перспективи безоплатної приватизації земель громадянами України, у складі якої виокремлюється декілька різновидів, мають визначатися з урахуванням соціальних, економічних, політичних та інших факторів. Окреме місце серед таких факторів займають гарантії прав на землю.

Термін «гарантії» (у перекладі з французької) означає – поручатися, забезпечувати. В юридичній літературі прийнято розглядати їх як гарантії реалізації норм права, прав та обов'язків. В кінцевому рахунку гарантії нерозривно пов'язані із створенням умов і наданням таких юридичних засобів державою, за яких особа вільно і безперешкодно мала б реальну можливість реалізувати закріплене за нею право [41, с. 450].

Право власності на землю забезпечується в Україні конституційними імперативами про те, що «усі суб'єкти права власності рівні перед законом», «кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону», «власність зобов'язує» та ін. Право власності на землю гарантується відповідно до положень ст. 14 Конституції України. Гарантії, тобто те, що вони забезпечують, має бути реальним. В земельно-правовому розумінні реальність гарантій має бути забезпечена матеріально земельним фондом України. Як підкреслюється в юридичній літературі, суб'єктивне право завжди має бути реальною, а не декларативною можливістю [163, с. 160–162].

В літературі підкреслюється, що законодавством (ст.ст. 118, 121 та ін. ЗК України) закріплено право громадян України на безоплатну приватизацію землі. Проте дане право не забезпечено реально (окрім земель, які вже перебувають у користуванні громадян, та крім розпайованих земель. Нерозподіленого земельного фонду недостатньо для отримання кожним мешканцем країни земельної ділянки) [35, с. 84–85].

В доктрині земельного права теж висловлювалися сумніви щодо обґрунтованості застосування права на безоплатну приватизацію земельних ділянок [96, с. 123–126].

Зазначимо, що ще у 2012 році в літературі було зроблено висновок про необхідність відмовитись від безоплатної приватизації земель громадянами. Деякі автори критично висловлювалися щодо реальності права кожного громадянина на отримання у власність земельної ділянки шляхом приватизації. Заразом, вказуючи на відсутність кореспондуючого обов'язку



уповноважених органів на прийняття рішення про приватизацію та постійну демографічну динаміку народження нових громадян, які наділені правом на приватизацію за умови обмеженості ресурсу [92, с. 48]. Сьогодні представники землевпорядної науки та економісти теж аргументовано доводять, що безоплатна приватизація земель громадянами не має перспективи [88, с. 13].

Дійсно, за відсутності вільних земель державної та комунальної власності кожен бажаючий громадянин України реалізувати право на безоплатну приватизацію не зможе. З одного боку, площа території держави не розширюється, а залишається стабільною. З іншого – чисельність громадян України зростає. Отже в якийсь момент безоплатна приватизація земельних ділянок громадянами України має себе вичерпати. Очевидно, що більш доречно було б відмовитись у законодавчому порядку від безоплатної приватизації земель громадянами України до настання такого моменту [6, с. 112]. Зазначимо, що, поміж іншого, безоплатна приватизація створює умови для вчинення чиновниками корупційних дій, оскільки попит і пропозиції не завжди співпадають. Як свідчить практика, в умовах дефіциту земельних ділянок право на безоплатну приватизацію земель з інструменту задоволення потреб у земельних ділянках широких верств населення перетворилося на засіб обслуговування інтересів переважно заможних громадян, які мають зв'язки, в тому числі й корупційні, з посадовими особами відповідних органів влади [21, с. 36].

Для ліквідації корупційного елементу в реалізації цього права, а також для забезпечення соціальної справедливості, диференціації соціальних пілг запропонований проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму безоплатної приватизації земельних ділянок» [134]. В ньому пропонується монетизувати право на безоплатну приватизацію для того, щоб воно могло бути реалізоване кожним громадянином України при продажу земельних ділянок

державної власності (чи-то на торгах, чи то за «прямими» договорами у випадках, передбачених ЗК України).

Дійсно, в умовах сьогодення та тих змін у державній земельній політиці, які викликані низкою соціально-економічних та правових факторів, слід погодитися з пропозиціями представників юридичної спільноти та економістів щодо необхідності внесення кардинальних змін до чинного законодавства щодо безоплатної приватизації земельних ділянок різного цільового призначення.

На думку А. Г. Мартина, право на безоплатне одержання земельної ділянки є дуже умовним, оскільки воно не забезпечене ні правовими механізмами примусової реалізації, ні достатньою кількістю земель. Переважного права або першочергового порядку одержання земельних ділянок не забезпечено, навіть в учасників АТО. За відсутністю реєстру або контролю скільки разів і де громадянин одержав землю, безоплатна приватизація, втрачаючи свою соціальну функцію, перетворюється на популярний «допоміжний» інструмент у процесі девелопменту нерухомості. Автор вважає, що приватизація земельних ділянок частково має залишатися безоплатною, частково монетизується – пільговий викуп землі. Він приходить до висновку, що безоплатна приватизація залишається тільки для громадян України, які: а) мають у власності на цій землі жилий, дачний або садовий будинок; б) одержали землю в користування до 2002 року; в) одержують землю при приватизації державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. Право на викуп землі на пільгових умовах мають: 1) соціальна сфера села; 2) постраждалі внаслідок ЧАЕС; 3) ветерани війни [88, с. 15].

Проте, як відомо, положення ст. 22 Конституції України принципово забороняє законодавцю погіршувати становище людини у суспільстві шляхом обмеження тих прав і свобод, які вже закріплено у законах України. Однак, як відмічають автори коментаря Конституції України, невичерпність прав і свобод не слід ототожнювати із необмеженими можливостями їх

використання. Важливо відзначити, що неприпустимість обмеження прав і свобод цілком закономірно не означає абсолютизації цього принципу, їхнє використання повинно ґрунтуватися на дотриманні загальноновизнаних і природних правил людського співіснування [102].

Цікаво, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 26.12.2011 р. № 20–рп/2011, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України є найважливішою функцією держави [170]. Отже, виключення із земельного законодавства вказівки на фактично фіктивну «можливість» всіх і кожного отримати будь-яку ділянку у власність безоплатно із земель державної чи комунальної власності в цілому не суперечить Конституції України.

Проте рішення про відміну безоплатної приватизації має бути виваженим і всебічно обґрунтованим. Навряд чи можна позбавити права на безоплатну приватизацію землі учасників АТО, учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок АТО та бойових дій, а також сім'ї загиблих. Це стосується і деяких інших категорій громадян України (скажімо, соціально незахищених громадян та ін.). Очевидно, що мають бути законодавчо закріплені механізми, які б забезпечували право на викуп землі на пільгових умовах або право на грошову компенсацію та ін.

Окремо слід наголосити на необхідності збереження певних елементів безоплатної приватизації. Йдеться, зокрема про можливість громадян України отримати у власність земельні ділянки при приватизації земель сільськогосподарських державних чи комунальних підприємств згідно зі ст. 25 ЗК України.

З цього приводу слушною є думка П. Ф Кулинича щодо необхідності корегування безоплатної приватизації земель відповідно до сучасних умов. Він наголошує на тому, що в нових умовах основною формою приватизації земельних ділянок громадянами України, по-перше, має стати платна приватизація. По-друге, інститут безоплатної приватизації земель має бути перетворений у засіб цільової передачі земельних ділянок, наприклад, у власність для будівництва житлових будинків лише: 1) соціально незахищеним верствам населення, в першу чергу тим, хто перебуває на квартирному обліку; 2) жителям сільських населених пунктів; 3) молодим спеціалістам, які направлені на роботу у сільську місцевість. З цією метою держава та територіальні громади повинні мати правову можливість формувати спеціальні фонди земель. По-третє, земельні ділянки для садівництва, дачного і гаражного будівництва повинні надаватися у власність виключно на платній основі. З метою реалізації даних пропозицій необхідно внести відповідні зміни у ЗК України [75, с. 190].

З приводу приватизації земельних ділянок із земель державної та комунальної власності Ю. В. Щербяк висловлює позицію згідно з якою з міркувань соціальної рівності та запобігання корупції вона повинна мати кінцевий термін. Питання соціальної захищеності та умов для розвитку, наприклад, фермерських господарств повинно вирішуватися шляхом впровадження відповідних державних програм підтримки [196, с. 105].

Безперечно, що безоплатна приватизація відповідно до вимог ст. 25 ЗК України служить певним соціальним цілям. Якщо працівники недержавних та некомунальних сільськогосподарських підприємств отримали у свій час безоплатно у приватну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення, то чим гірші за них працівники державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. Не можна допускати соціальну нерівність. Не слід ігнорувати положення ст. 25 ЗК України, згідно з якою землі у приватну власність особам, зазначеним у частині першій цієї статті, передаються безоплатно. Названі особи мають

гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості). Обсяг та зміст прав громадян не може змінюватися (скорочуватися) новими законодавчими нормами. Такі конституційні імперативи стосуються і земельних прав громадян України.

Отримати у власність землі сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності мають ті, «хто працює на землі» – селяни. Важливим видається і те, що безоплатно отримати земельну ділянку мають також ті особи, які реально працюватимуть на ній. Одним із запобіжників, який би забезпечував вирішення цього питання, була б законодавча заборона змінювати цільове призначення земельної ділянки, яка отримана безоплатно. Окрім того певні обмеження можуть стосуватися передачі земельної ділянки третім особам, її відчуження та ін. Зрозуміло, що такі обмеження повинні діяти в межах певного строку. З урахуванням того, що йдеться про землі сільськогосподарського призначення такий максимальний строк міг би становити, скажімо, 7 років. Земля є вичерпним природним ресурсом, окрім того вона може виснажуватися і в кінцевому рахунку гіпотетично процеси роздержавлення землі можуть бути завершені.

Забезпечуючи доступ до дефіцитного природного ресурсу, як відзначає О. В. Глотова, держава повинна знайти компроміс між соціальними інтересами населення, що потребує землі, і економічними інтересами суспільства, які полягають в можливості переходу землі до ефективного власника, а це в остаточному підсумку сприяє технічному прогресу. Відтак, законодавчо забезпечуючи доступ громадян до землі, держава повинна вводити певні обмеження, спрямовані на запобігання необґрунтованій концентрації земельних ресурсів у руках обмеженого кола осіб [20, с. 13], захист інтересів членів відповідної територіальної громади. На думку І. О. Костяшкіна, правове регулювання у відповідній сфері має бути виписано таким чином, щоб реалізація приватних інтересів сприяла досягненню загальнонаціонального блага. Тобто через забезпечення інтересів приватних осіб у доступі до землі має бути реалізовано

загальнонаціональний інтерес у її ефективному використанні, відтворенні та охороні [62, с. 62].

В останні роки у Верховній Раді України було зареєстровано декілька проєктів законів, присвячених безпосередньо або опосередковано забезпеченню права працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств на одержання земельної частки (паю) (№ 302-2 від 29.05.2020 р.), щодо уточнення критеріїв набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення (№ 5771-1 від 19.07.2021 р.), щодо окремих питань безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадян (№ 9291 від 12.05.2023 р.), щодо забезпечення реалізації права учасників бойових дій та сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України при відведенні їм земельних ділянок за рахунок земель державної і комунальної власності (№ 10027 від 11.09.2023 р.) та ін.

Розглянемо основні положення останнього проєкту, які зводяться до наступного. Проєктом передбачається, що тексти ч. 10 та ч. 11 ст. 25 ЗК України будуть викладені в новій редакції.

По-перше, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у процесі приватизації земель державних або комунальних сільськогосподарських підприємств створюють резервний фонд земель у розмірі до 20 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, які перебували у постійному користуванні відповідних підприємств.

По-друге, за рахунок земель резервного фонду забезпечується безоплатна передача земельних ділянок у приватну власність учасникам бойових дій з числа осіб, відповідний статус яких визначено п.п. 19-25 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та сім'ям загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України.

По-третє, інформація про цільове призначення та орієнтовні розміри резервного фонду земель має відображатися на картографічній основі Державного земельного кадастру. Така інформація підлягає оприлюдненню

на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

По-четверте, земельні ділянки резервного фонду підлягають безоплатній передачі у приватну власність лише учасникам бойових дій та та сім'ям загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України. Передача таких земельних ділянок у власність або користування іншим особам забороняється.

По-п'яте, перелік обмежень у використанні земель, закріплений ст. 111 ЗК України, доповнений додатковим обмеженням – ж) заборона на використання земель резервного фонду, створеного відповідно до ст. 25 цього Кодексу, на інші цілі.

Таким чином, деталізація і посилення правового режиму земель резервного фонду, який має створюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств та забезпечувати сприяння реалізації учасниками бойових дій та сім'ями загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України гарантованого державою права на земельні ділянки.

## **Висновки до розділу 2**

1. Права, які виникають під час приватизації земель за правилами ст. 25 ЗК України – це можливості, правомочності громадян, що входять до змісту суб'єктивного права на приватизацію земельної ділянки. Дані права похідні від суб'єктивного права на приватизацію, надаються та гарантуються особі, яка має суб'єктивне право на придбання земельної ділянки у приватну власність.

2. Здійснення гарантованого суб'єктивного права громадянина України на приватизацію земельної ділянки сільськогосподарського призначення необхідно розглядати у двох значеннях: як дії, поведінка уповноваженої

особи, використання на практиці закладених у її змісті можливостей та як кінцевий результат реалізації повноважень, можливостей, що становлять її зміст, тобто досягнення юридичної мети.

3. Законодавство має визначати, яка мінімальна кількість громадян, що мають право на приватизацію земельних ділянок, повинна підтримати клопотання. Із тексту проаналізованих законодавчих актів слід зробити формальний висновок, що з клопотанням може звернутися навіть одна особа. З іншого боку – із змісту положень ст. 25 ЗК України випливає, що складається один проєкт приватизації на всі землі сільськогосподарського підприємства, що перебувають у його постійному користуванні. Виходячи із цього, все ж таки вважаємо, що клопотання про приватизацію земель повинна підтримати більшість осіб, що мають право на приватизацію.

4. Якщо виходити з принципу про те, що земля має належати «тим, хто на ній працює», то очевидно є необхідність збереження певних елементів безоплатної приватизації. Йдеться, зокрема про можливість громадян України безоплатно отримати у власність земельні ділянки при приватизації земель сільськогосподарських державних чи комунальних підприємств згідно зі ст. 25 ЗК України.

5. Особливості правової регламентації відносин щодо приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств зумовлені суб'єктним складом учасників земельно-приватизаційних правовідносин, формуванням та правовим режимом об'єкта приватизації, а також процедурою проведення безоплатної передачі громадянам України земель сільськогосподарського призначення (сільськогосподарських угідь), які використовувалися на постійній основі державними та комунальними підприємствами.

6. Можливість передачі у власність громадян, сільськогосподарських підприємств, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських підприємств внутрігосподарських шляхів, господарських дворів, полезахисних лісосмуг та інших захисних



насаджень, гідротехнічних споруд, водойм тощо не означає, що така передача здійснюється безоплатно.

7. Державна реєстрація прав сама по собі не є додатковою підставою виникнення прав на приватизовані земельні ділянки, незважаючи на те, що законодавець зіставив момент виникнення речового права на земельну ділянку з моментом державної реєстрації такого права. Навпаки, державна реєстрація не ототожнюється з підставами виникнення прав на земельні ділянки та не включається до таких підстав, оскільки права виникають за встановленими в законодавстві підставами і підлягають державній реєстрації в установленому порядку. Державна реєстрація права власності на земельну ділянку має виключно правопідтверджуючий, а не правовстановлюючий характер.

8. Удосконалення правового регулювання земельно-реєстраційних відносин має відбуватися шляхом проведення функціонального поєднання відомостей двох інформаційних баз (Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) та віднесення їх до відання Держгеокадастру або Міністерства юстиції України.

## ВИСНОВКИ

У дисертації зроблено теоретичне узагальнення і подається вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності правових засад приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, а також розробленні пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання суспільних земельних відносин у вказаній сфері. Ключові теоретичні та практичні результати дослідження дали змогу сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1. Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств – це передача державних або комунальних земель безоплатно у приватну власність громадян України, що здійснюється у спеціальному порядку, прямо передбаченому законодавством, що визначає, які саме землі підлягають приватизації, хто і на яких умовах може брати участь у приватизації тощо.

2. Норми, що регулюють безоплатну передачу державних та комунальних земельних ділянок сільськогосподарського призначення у приватну власність, у своїй сукупності утворюють правовий субінститут приватизації земельних ділянок. Його предметом виступають відносини з безоплатної передачі земельних ділянок з державної та комунальної власності до приватної. Своєрідність цього субінституту полягає у його комплексності, що проявляється у об'єднанні норм різних галузей права.

3. Приватизація земель працівниками та пенсіонерами з їх числа державних і комунальних сільськогосподарських підприємств в загальному вигляді здійснюється у такій послідовності: 1) включення сільськогосподарського підприємства до програми приватизації, тобто формування, затвердження та оприлюднення сільськогосподарських підприємств (їхнього майна), які підлягають приватизації; 2) звернення з клопотанням громадян України, що мають право на отримання земельних ділянок у власність, до місцевої ради або районної адміністрації про передачу

їм у власність земельних ділянок; 3) розгляд клопотання відповідним органом та надання дозволу на розробку проєкту приватизації; 4) розробка проєкту приватизації земель землевпорядною організацією; 5) погодження та затвердження проєкту приватизації земель; 6) оформлення та державна реєстрація права власності на земельні ділянки.

4. До особливостей приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств можна віднести:

– участь спеціально уповноважених державних чи комунальних органів у процесі приватизації, яка здійснюється за рішенням та за безпосередньої участі зазначених органів, що виступають не тільки як звичайні учасники правовідносин, а й як провідники державної політики у соціальній, економічній та інших сферах;

– передача земель з публічної власності у приватну зумовлює припинення права державної чи комунальної власності. Це означає, що подібним відносинам притаманний публічний елемент;

– домінуючою стороною у земельно-приватизаційних відносинах є особа, яка виявила бажання безоплатно отримати відповідну земельну ділянку у приватну власність. Отже власник земельної ділянки – держава чи територіальна громада в особі уповноваженого органу – зобов'язаний задовольнити бажання особи та передати земельну ділянку їй у власність;

– виключне та гарантоване право на безоплатну приватизацію земельних ділянок мають громадяни – працівники та пенсіонери сільськогосподарського формування, а також закладів освіти, культури та охорони здоров'я державної чи комунальної форми власності. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством, установою чи організацією;

– підставою виникнення права приватної власності є складний юридичний склад, що включає процедури адміністративно-правового характеру;

– приватизація відноситься до похідних способів набуття права власності, має безоплатний характер та являє собою безконкурентний спосіб отримання земельних ділянок у приватну власність.

5. Відносини з приватизації землі як відносини щодо передачі земельної ділянки з публічної власності у приватну входять до складу земельних майнових відносин, що опосередковують обіг земельних ділянок як об'єктів нерухомості.

6. Реалізація процедури безоплатної приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій пов'язана з наявністю спеціального рішення уповноваженого органу. Оскільки йдеться про гарантовану безоплатну приватизацію земель, то варто говорити про перевірко-виконавчий характер такого рішення. Уповноважений орган не вправі з власної волі відмовити громадянину у гарантованому йому законом праві на безоплатну приватизацію таких земель громадянами України, коло яких визначено ч. 1 ст. 25 Земельного кодексу України.

7. Громадянам України як суб'єктам приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств належать наступні права: 1) вносити клопотання чи подавати заяви до органів приватизації про передачу відповідної земельної ділянки у приватну власність; 2) вимагати її своєчасного розгляду та інформування про прийняте рішення; 3) право бути присутніми при прийнятті рішень органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, надавати пояснення; 4) право на отримання інформації про склад і площу земель сільськогосподарського призначення, що підлягають безоплатній приватизації; 5) звертатися до адміністративного суду зі скаргою на неправомірні дії та рішення відповідних органів і посадових осіб; б) укладати договір на розроблення проекту землеустрою щодо приватизації земель та обумовлювати в ньому строк проведення землепорядних робіт та інші умови, а також вибирати для цього землепорядну організацію на власний розсуд; 7) отримати земельну ділянку в натурі та право власності на

неї; 8) звертатися до судових органів щодо захисту права на безоплатну приватизацію земель.

8. Аналіз переліку суб'єктів, визначених у ст. 25 ЗК України, залишає відкритими низку питань, які повинні бути вирішеними або уточненими. Так, наприклад, кожна із названих у ст. 25 ЗК України трьох категорій громадян України, які мають право на приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, повинні відповідати встановленим вимогам. Таке право мають лише працівники названих підприємств, установ і організацій, які на момент приватизації працюють на підставі трудових договорів. При цьому до названої категорії громадян входять як постійні, так і тимчасові, а також сезонні працівники, тобто незалежно від строку трудового договору. Саме перебування громадянина України в трудових відносинах з підприємством виступає підставою для реалізації ним права на приватизацію земель державного чи комунального сільськогосподарського підприємства. Виконання громадянином робіт на підставі договору підряду, тобто цивільно-правового договору, не дає йому права на приватизацію земель.

Крім того, склад другої категорії осіб, які мають право на приватизацію, тобто працівників державних та комунальних закладів культури, освіти, охорони здоров'я закон обмежує критерієм проживання в сільській місцевості або селищах міського типу. При цьому не уточнюється, про яке проживання йдеться – постійне чи тимчасове.

До того ж, в частині визначення права на приватизацію працівників закладів освіти, культури та охорони здоров'я, а також пенсіонерів з їх числа ч. 1 ст. 25 ЗК України звужує коло осіб, які мають право на приватизацію, з урахуванням місця проживання, що суперечить змісту ст. ст. 24 та 33 Конституції України. Отже, в ст. 25 ЗК України мають бути внесені відповідні зміни.

9. До об'єктів приватизаційних земельних правовідносин відносяться землі (сільськогосподарські угіддя), які використовуються державними та

комунальними сільськогосподарськими підприємствами на постійній основі, перебувають на праві державної або комунальної власності та відносяться до відповідної категорії земель, щодо якої передбачена безоплатна приватизація.

10. Правовий режим земельної частки (паю), яку громадяни України отримують у землях державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, суттєво відрізняється від правового режиму земельної частки (паю), яку отримали члени колективних та інших недержавних та некомунальних сільськогосподарських підприємств, що володіли землею на титулі колективної власності. Право на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних підприємств – специфічне право. Воно має особистий характер і не може відчужуватись, у тому числі в порядку спадкування. Громадяни, які отримують земельні ділянки на підставі положень ст. 25 ЗК України, фактично не виступають власниками земельних часток (паїв), оскільки останні функціонують нетривалий час.

11. Права, які виникають під час безоплатної приватизації земельної ділянки – це можливості, правомочності громадян, які об'єднані змістом суб'єктивного права на приватизацію земельної ділянки. Дані права похідні від суб'єктивного права на приватизацію і обумовлені останнім. Вони надаються та гарантуються особі, яка має суб'єктивне право на отримання земельної ділянки у приватну власність.

12. Здійснення суб'єктивного права на приватизацію земельної ділянки (суб'єктивних прав, що виникають у процесі приватизації) необхідно розглядати у двох значеннях: як дії, поведінка уповноваженої особи, використання на практиці закладених у її змісті можливостей та як кінцевий результат реалізації повноважень, можливостей, що становлять її зміст, тобто досягнення юридичної мети.

13. Якщо приймати до уваги принцип, за яким «земля має належати тим, хто її обробляє», то було б доцільним і справедливим збереження певних елементів безоплатної приватизації. Йдеться, зокрема про можливість громадян України отримати у власність земельні ділянки при приватизації

земель сільськогосподарських державних чи комунальних підприємств згідно зі ст. 25 ЗК України. Механізм такої приватизації за своєю природою повинен забезпечувати соціальну функцію, гарантуючи можливість доступу до власності на землю передовсім тим громадянам України, які працюють на землі.

14. Державна реєстрація права на приватизовану земельну ділянку сама по собі не є додатковою підставою виникнення прав на неї, незважаючи на те, що законодавець зіставив момент виникнення речового права на земельну ділянку з моментом державної реєстрації такого права. Навпаки, державна реєстрація не ототожнюється з підставами виникнення прав на земельні ділянки та не включається до таких підстав, оскільки права виникають за встановленими в законодавстві підставами та процедурами і підлягають державній реєстрації. Державна реєстрація права власності на приватизовану земельну ділянку має виключно правопідтверджуючий, а не правовстановлюючий характер.

15. Удосконалення сучасного правового регулювання земельно-реєстраційних відносин, які завершують процедуру приватизації, має відбуватися шляхом проведення функціонального поєднання відомостей двох інформаційних баз (Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) і віднесення їх до відання Держгеокадастру України або Міністерства юстиції України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bondar O. Protecting the rights of foreigners to investment-attractive land plots in Ukraine / Ignatenko I., Fedchyshyn D. *Juridical Tribune*. 2019. Vol. 9. № 2. P. 317–329.
2. Fedchyshyn D., Ignatenko I., Shulga M., Danilik D. Legal problems of rational use and protection of agricultural land in Ukraine. *Justicia*. 2022. Vol. 27. № 41. P. 43–52.
3. Leiba L. Land-use rights for agricultural land in Ukraine / Fedchyshyn D. Ignatenko I. *Ius Humani. Law Journal*. 2020. Vol. 9. № 1. P. 159–178.
4. Seerden R., Stroink F. A. M. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis. URL: <https://www.administrative-law-of-the-european-union-its-member-states-and-the-united-states/r-seerdenf-a-m-stroink/433> (дата звернення: 12.06.2022).
5. Yurkov M. Legal issues of transformation of free land privatization in Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. № 1. 2022. P. 42–47.
6. Yurkov M. Transformation of land relations in Ukraine to market conditions / Shulga M. *Precedente. Revista juridical*. 2023. Vol. 22. P. 97–114.
7. Аграрне право України : підруч. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 608 с.
8. Алданов Ю. В. Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 300 с.
9. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юрид. лит., 1966. 187 с.
10. Андрейцев В. І. Екологічне право. Особлива частина. Київ : Істина, 2001. 543 с.
11. Андрейцев В. І. Земельная реформа : Приватизация. Экология. Право. Київ: УЭАН, 1997. 347 с.



12. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії : моногр. Київ : Знання, 2007. 450 с.
13. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : навч.-практ. посіб. Київ: Істина, 1999. 320 с.
14. Бахуринська М. М. Новели правового регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 5–13.
15. Безкоштовна приватизація землі в Україні у 2019 році: ціни та терміни. URL: <https://100realty.ua/uk/articles/bezkostovna-privatizacia-zemli-v-ukraini-u-2019> (дата звернення: 03.06.2021).
16. Бусуйок Д. В. Правовий режим земельних часток (паїв): сучасний стан та перспективи розвитку. *Часопис Київського університету права*. 2021 № 2. С. 237–241.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
18. Всеукраїнський форум «Україна 30». URL: <https://agropolit.com/news/20700-struktura-zemel-ukrayini-s-g-zemlya-derjavna-peredana-gromadam> (дата звернення: 08.09.2021).
19. Гега П. Т. Реалії прояву та протидії корупції у сфері земельних відносин в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1 (29). С. 98–102.
20. Глотова О. В. Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2003. 20 с.
21. Гончаров В. В., Ізюменко І. М. Правове регулювання процедурних питань при здійсненні приватизації земель. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2020. Вип. 10 (66) ч. 7. С. 35–39.
22. Гоштинар С. Л. До питання про юридичну природу державної реєстрації прав. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 101–103.

23. Грабар Г. М. Актуальні правові питання приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 36. С. 194–204.

24. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : моногр. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. 171 с.

25. Гринько С. В. Правові моделі приватизації земельних ділянок, як способу виникнення правовідносин власності на земельні ділянки у контексті підходів наукової школи земельного, екологічного права та права екологічної безпеки Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. *Застосування земельного законодавства України у діяльності місцевих рад* : матер. наук.-практ. сем. з секретарями сільськ., селищ. та міськ. рад. Київ. 2006. С. 3–24.

26. Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 1999. 184 с.

27. Данілік Д. М., Буракова А. М. Приватизація сільськогосподарських земель колективної, державної та комунальної власності: порівняльно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 272–275.

28. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-п> (дата звернення: 03.10.2021).

29. Дремлюга К. О. Підстави набуття прав на землю громадянами України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ. 2010. 20 с.

30. Жилинська В. Приватизація на Донеччині: державницький підхід. *Державний інформаційний бюлетень про приватизацію*. 2007. № 6. С. 20–23.

31. Заєць О. І. Земельні права як об'єкт захисту. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 69–74.

32. Заєць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні : монографія. Київ: Вид-во «Київський університет», 2006. 185 с.
33. Заплітна І. А. Правова природа та характеристика земельної частки (паю). *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2016. Вип. 243. С. 117–124.
34. Звіт про роботу Фонду Державного майна України та хід приватизації державного майна у 2018 році. URL: [http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit-2018-final\\_13714.pdf](http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit-2018-final_13714.pdf). (дата звернення: 13.11.2021).
35. Земельне право України: навч. посіб. / А. І. Ріпенко, О. М. Пащенко. Київ : ВД «Дакор», 2016. 236 с.
36. Земельне право України: підруч. / за ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
37. Земельне право України : підруч. / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Київ : Істина, 2003. 448 с.
38. Земельне право України : підруч. / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Істина, 2009. 600 с.
39. Земельне право України : підруч. / за ред. Семчика В. І., Кулиничка П. Ф., Шульги М. В. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
40. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL://[zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14) (дата звернення: 26.08.2021).
41. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. В. І. Семчика. 3-є вид., перероб. і доп. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 896 с.
42. Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 р. № 561-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.
43. Ільків Н., Ільків О. Правові гарантії права на безоплатну приватизацію земельних ділянок комунальної власності. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2019. № 3 (37). С. 119–123.

44. Ільків Н. В. Державна реєстрація у сфері земельних відносин. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 76–82.
45. Ільницький О. В., Ільків Н. В. Правова природа повноважень органу місцевого самоврядування у приватизаційних земельних правовідносинах. *Соціально-правові студії*. 2019. Вип. 3 (5). С. 110–117.
46. Кальніченко А. Паювання в Родниківці: а граблі ті ж. *Землевпорядний вісник*. 2015. № 3. С. 23–28.
47. Каракаш І. І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні : моногр. Одеса : Юридична література, 2017. 438 с.
48. Каракаш І. І. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений : сб. избранных статей, докладов и рецензий. Одесса: Феникс, 2007. 430 с.
49. Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : науч.-практ. пособие. Киев : Истина, 2004. 216 с.
50. Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : учеб-науч. изд. Одеса : Феникс, 2003. 256 с.
51. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе : монограф. Москва, 1958. С. 142–148.
52. Кізюн Л. І. Питання визначення змісту права комунальної власності на землю. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 10 (2). С. 99–104.
53. Коваленко Т. О. Право на земельну частку (пай). *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М. В. Шульга (голова), В. В. Носік, П. Ф. Кулинич (заст. голови), та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2019. С. 761–771.
54. Ковальчук Т. Г. Право землекористування. Право постійного користування земельними ділянками та оренди земельних ділянок. Земельно-правові процедури набуття. *Застосування земельного законодавства України*

у діяльності місцевих рад : матер. наук.-практ. сем. з секретарями сільськ., селищ. та міськ. рад. Київ, 2006. С. 13–17.

55. Ковальчук Т., Заєць О. Приватизація земель в Україні: шляхи розв'язання законодавчих колізій. *Право України*. 1999. № 8. С. 28–31.

56. Ковач Д. Л. Правове регулювання виникнення земельних прав: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. 191 с.

57. Когут Н. Д. Законодавче гарантування права на приватизацію земель в Україні. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні*: тези доп. на Всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів (28 вересня 2007 р, м. Львів) / упоряд. та відп. за вип. О. Ф. Пасека. Львів : Львівськ. держ. ун-т внутр. справ, 2007. С. 100–103.

58. Когут Н. Д. Правове забезпечення безоплатної приватизації земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.06. Київ, 2011. 20 с.

59. Компетенция местных советов : учеб. пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. 2-е изд. Москва: Юрид. лит., 1986. 344 с.

60. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

61. Корнєєв Ю. В. Приватизація земельних ділянок в Україні. *Юридичний вісник*. 2008. № 1 (6). С. 53–58.

62. Костяшкін І. О. Безоплатна приватизація землі як умова забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 8. С. 61–67.

63. Костяшкін І. О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : моногр. Хмельницький : Хмельн. ун-т управління та права, 2016. 429 с.

64. Котикова О. І. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: перспективи розвитку. *Економіст*. 2013. № 3. С. 36–37.

65. Краснова М. В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 1997. 199 с.

66. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
67. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. *Юридичний вісник України*. 2007. № 25. С. 16–20.
68. Кулинич П. Ф. Аграрна реформа та проблеми правового регулювання земельних відносин. Організаційно-правова питання аграрної реформи в Україні : монографія / за ред. В. І . Семчика. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 280 с.
69. Кулинич П. Ф. Безоплатна приватизація земель в Україні: сучасний стан та перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2010. № 4. С. 18–20.
70. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. *Юридичний журнал*. 2010. № 5. С. 136–142.
71. Кулинич П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів. *Земельне право України: академ. курс* : підруч. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2007. 600 с.
72. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.
73. Кулинич П. Ф. Земельний кодекс України : Науково-практичний коментар. Вид. 6-те, допов. Харків : ТОВ «Одіссей», 2009. 624 с.
74. Кулинич П. Ф. Земельно-правова політика України в ХХІ столітті: проблеми та шляхи вдосконалення. *Правова політика Української держави* : матер. міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 70-річчю Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника. Т. 1. (м. Івано-Франківськ, 19-20 лютого 2010 р.). 2010. С. 235–238.
75. Кулинич П. Ф. Правове забезпечення приватизації земель в Україні: теорія, практика, шляхи вдосконалення. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юрид. науки»*. 2009. № 1. С. 183–191.

76. Кулинич П. Ф. Правове регулювання резервування земель в Україні: стан та перспективи. *Право України*. 2006. № 7. С. 13–19.
77. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. Київ : Логос. 2011. 688 с.
78. Кулинич П. Ф. Правові форми приватизації земель. *Земельне право*: підруч. / за ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2014. 520 с.
79. Кулинич П. Ф. Право на земельну частку (пай) та його реалізація. *Юридичний журнал*. 2003. № 2. С. 44–51.
80. Куренда С. В. Земельно-правові засади запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Луцьк, 2016. 206 с.
81. Лещенко Р. Досьє, погляди на розвиток АПК, досягнення в Держгеокадастрі. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/833-roman-leschenko-ministr-agrarnoyi-politiki-dosye-poglyadi-na-rozvitok-apk-dosyagnennya-v-derjgeokadastri> (дата звернення: 10.02.2022).
82. Лісова Т. В. Землеустрій як засіб охорони та відновлення земель сільськогосподарського призначення. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі*: матер. «круглого столу» (м. Харків, 13 червня 2014 р.) : зб. тез наук. доп. / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків : Оберіг, 2014. С. 116–119.
83. Лісова Т. В., Хомінець С. В., Данілік Д. М. Правові проблеми при вчиненні реєстраційних дій в аспекті реєстрації прав на земельні ділянки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 127–131.
84. Малий І. Й., Загребельна К. В. Управління земельними ресурсами України: минуле та майбутнє. *Економіка та держава*. 2020. № 3. С. 28–33.
85. Мартин А. Г. Корумпованість земельних відносин в Україні: причини і шляхи їх подолання. *Землеустрій і кадастр*. 2014. № 2. С. 33–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zik\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zik_2014_2_6) (дата звернення: 18.04.2021).
86. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 252 с.

87. Мартин А. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2018. № 9. С. 29–35.
88. Мартин А. Чому безоплатна приватизація землі не має перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2021. № 5. С. 12–15.
89. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підруч. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
90. Мірошніченко А. М. Земельне право України: підруч. 3-те вид., допов. і перероб. Київ: Алерта. 2013. 512 с.
91. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : моногр. Київ : Алерта, 2010. 270 с.
92. Мірошніченко А. М., Мартин А. Г., Ріпенко А. І. Проблеми та перспективи безоплатної приватизації земель громадянами. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2012. № 3-4. С. 46–59.
93. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Алерта; Центр учбової літератури, 2011. 520 с.
94. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те вид., змін. і доп. Київ : Алерта, 2013. 544 с.
95. Мірошніченко А. М. Напрями вдосконалення чинного законодавства України про приватизацію земель. *Землеустрій і кадастр*. 2007. № 2. С. 49–59.
96. Мірошніченко А. М., Ріпенко А. І. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення безоплатної приватизації земель. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 4. С. 123–126.
97. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР : монографія. Київ : «Вища школа», 1972. 86 с.



98. Настечко К. О. Оформлення прав на земельні ділянки: щодо визначення поняття. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2007. С. 519–525.
99. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В. М. Кравчука. Київ: Істина, 2007. 632 с.
100. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. 2-е вид., перероб. та доп. Київ : Дакор, 2008. 1428 с.
101. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком інтер, 2009. 699 с.
102. Науково-практичний коментар Конституції України. URL: <http://apelyacia.org.ua/content/naukovo-praktichniy-komentar-konstituciyi-ukrayini-harkiv-2003> (дата звернення: 08.12.2022).
103. Новаковська І. О. Економіка землекористування : навч. посібн. Київ : Аграрна наука, 2018. 400 с.
104. Новаковський Л. Я. Проблеми збереження статусу землекористування наукових установ і підприємств НААН. *Вісник аграрної науки*. 2021. № 9. С. 5–11.
105. Новаковський Л. Проблеми правового захисту земель науково-дослідних установ і навчальних закладів. *Землевпорядний вісник*. 2015. № 9. С. 22–25.
106. Носік В. В. Право власності на землю українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
107. Одарюк М. П. Правове регулювання процедур у земельному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків. 2018. 194 с.
108. Одарюк М. П. Правові засади земельних процедур : монограф. Харків: ТОВ «Планета – Прінт», 2020. 176 с.

109. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

110. Офіційний сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua> (дата звернення: 18.07.2021).

111. Пасхавер О. Й., Верховодова Л. Т., Агеєва К. М. Українська приватизація: групи інтересів, причини, кризи, шляхи її подолання. Київ : Центр економічного розвитку. Київ, 2008. 85 с.

112. Петков С. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні. *Юридичний журнал*. 2009. № 4. С. 60–64.

113. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/60-2018-p> (дата звернення: 13.07.2021).

114. Піфко О. О. Поняття та завдання інституту державної реєстрації прав на землю. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 136–139.

115. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2020 р. у справі № 545/1149/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87641523> (дата звернення: 13.09.2022).

116. Постанова Верховного Суду від 02.09.2020 р. у справі № 580/2354/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/91277118> (дата звернення: 16.05.2022).

117. Постанова Верховного Суду від 04.02.2020 р. у справі № 320/7969/17. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=87363709&red=10000391ad1952e65d9a44d1ab7b7af6bddad9&d=5> (дата звернення: 16.05.2022).

118. Постанова Верховного Суду від 13.11.2019 р. у справі № 687/1539/16–а. URL:

<http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=85613544&red=1000036733c0fd7d6a82be845b4b2ad7a5d8b5&d=5> (дата звернення: 16.05.2022).

119. Постанова Верховного Суду від 17.12.2018 р. у справі № 509/4156/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78626478> (дата звернення: 16.05.2022).

120. Постанова Верховного Суду від 22.12.2018 р. у справі № 804/1469/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79637580> (дата звернення: 12.06.2022).

121. Постанова Верховного Суду від 27.01.2020 р. у справі № 805/2158/17-а. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87171054> (дата звернення: 6.07.2022).

122. Приватизація земельної ділянки. URL: <http://kievzem.com.ua/uk/news/22.html> (дата звернення: 23.11.2021).

123. Приватизація сільгоспземель комунальних та державних підприємств: що засвідчив аналіз законопроектів. *Землевпорядний вісник*. 2020. № 4. С. 62–63.

124. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

125. Проблеми забезпечення загальносоціальних прав селян. *Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України* : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів : ПАІС, 2005. С. 264–279.

126. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 р. № 376 : наказ Мінагрополітики від 13.08.2021 р. № 127. *Офіційний вісник України*. 2021. № 71. Ст. 4517.

127. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2021. № 42. Ст. 2504.

128. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України від 10.07.2018 р. № 2498-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. С. 277.

129. Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 18. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10 Ст. 362.

130. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 18.07.2022).

131. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 26.08.2021).

132. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення: 12.08.2022)

133. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 26.08.2021).

134. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму безоплатної приватизації земельних ділянок». URL: <https://land.gov.ua/proekt-zakonu-ukrainy-pro-vnesennia-zmin-do-deiakykh-zakonodavchykh-aktiv-ukrainy-shchodo-vdoskonalennia-mekhanizmu-bezoplatnoi-pryvatyzatsii-zemelnykh-dilianok/> (дата звернення: 06.09.2022).

135. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних і комунальних

сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю) від 20.02.2020 р. № 3012-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68190](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68190) (дата звернення: 19.05.2021).

136. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю) від 29.05.2020 р. № 3012-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68968](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68968) (дата звернення: 19.05.2021).

137. Проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій від 05.02.2020 р. № 3012. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68054) (дата звернення: 19.05.2021).

138. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10. 2012 р. № 1051. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3598.

139. Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 р. № 266. *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. Ст. 596.

140. Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду : Постанова Верховної Ради України від 31.10.1991 р. № 1767-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 795.

141. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 24. Ст. 168.

142. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua.280/97> (дата звернення: 13.09.2021).

143. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/848-19> (дата звернення: 29.03.2021).

144. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10.11.1994 р. № 666/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94#Text> (дата звернення: 01.11.2022).

145. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

146. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу : Закон України від 07.02.2002 р. № 3065-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3065-14> (дата звернення: 29.03.2021).

147. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва : Закон України від 14.09.2000 р. № 1953-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 45. Ст. 375.

148. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва : Указ Президента України від 28.05.1999 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 22. Ст. 46.

149. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від 05.06.2003 р. № 899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст. 314.

150. Про порядок паювання, земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95#Text> (дата звернення: 01.11.2022).

151. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04> (дата звернення: 12.06.2022).

152. Про приватизаційні папери: Закон України від 06.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 24. Ст. 352.

153. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 р. № 2269-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 22. Ст. 720.

154. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 15-92. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 10. Ст. 79.

155. Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності : Указ Президента України від 12.07.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/608/95#Text> (дата звернення: 03.10.2021).

156. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 р. № 2200-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 355.

157. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

158. Про розгляд Звіту про результати аналізу щорічного звіту Фонду державного майна України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету : Рішення Рахункової палати від 06.06.2019 р. № 13-4. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/13-4> (дата звернення: 21.06.2021).

159. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність : Закон України від 23.12.1993 р. № 353-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-14#Text> (дата звернення: 19.05.2022).

160. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

161. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.
162. Про форми власності на землю : Закон України від 30.01.1992 р. № 2073-XII *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 18. Ст. 225.
163. Рипенко А. И. Современные земельные отношения: проблемы и пути их разрешения. Киев : ВД «Дакор», 2015. 296 с.
164. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» від 22.05.2018 р., заяви № 846/16 та № 1075/16. *Офіційний вісник України*. 2018. № 73. Ст. 2465.
165. Рішення Білокуракинського районного суду Луганської області від 13.03.2012 р. у справі № 1205/765/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/22236712> (дата звернення: 29.11.2022).
166. Рішення Волноваського районного суду Донецької області від 08.06.2012 р. у справі № 2-1952/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/24804943> (дата звернення: 29.11.2022).
167. Рішення Кам'янського райсуду Черкаської області у справі № 2-597/09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 16.09.2022).
168. Рішення Конотопського міськрайонного суду Сумської області від 29.12.2020 року у справі № 577/5007/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94188795> (дата звернення: 12.06.2022).
169. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. у справі № 18–рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (дата звернення: 16.05.2022).
170. Рішення Конституційного Суду України від 26.12.2011 р. № 20–рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text> (дата звернення: 08.12.2022).
171. Рішення Обухівського районного суду Київської області від 18.02.2021 р. у справі № 372/2112/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95143043> (дата звернення: 03.02.2022).



172. Рішення Полтавського районного суду Полтавської області від 08.08.2019 р. у справі № 545/1317/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83635343> (дата звернення: 08.02.2022).

173. Рішення Смілянського міськрайсуду Черкаської області у справі № 2-692/09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 16.09.2022).

174. Рішення Соснівського райсуду м. Черкаси у справі № 2-410/09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 16.09.2022).

175. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 19.10.2020 р. у справі № 520/9063/2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92264576> (дата звернення: 31.05.2022).

176. Рішення Чутівського районного суду Полтавської області від 13.08.2021 р. у справі № 550/1388/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99155357> (дата звернення: 31.05.2022).

177. Романенко Є. О. Державні землі передані об'єднаним територіальним громадам. *Наукові перспективи*. 2020. № 6 (6). С. 223–234.

178. Савчук О. О. Процедурні правовідносини у лісовому законодавстві України : монографія. Харків: Фінарт, 2016. 242 с.

179. Сидор В. Д. Земля як об'єкт правового регулювання. *Наше право*. 2010. № 4. Ч. 2. С. 167–171.

180. Сіра А. В. Підводні камені застосування «принципу мовчазної згоди» при реалізації громадянами права на безоплатне отримання земельної ділянки. *Science Review*. 2018. Вип. 8. С. 57–61. URL: <http://archive.ws-conference.com/wp-content/uploads/pw0875.pdf> (дата звернення: 03.10.2021).

181. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учеб. Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

182. Слободянюк С. О. Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2012. 18 с.

183. Словник іншомовних слів / уклад. : С. С. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 460 с.
184. Статівка А. М. Договори в системі агропромислового комплексу України в умовах ринкових відносин : автореф. дис. .. д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 32 с.
185. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2009. Вип. 49. С. 101–111.
186. Федорович В. І. Земля як об'єкт земельних відносин. *Вісник Львівського університету*. 2006. Вип. 43. С. 249-254.
187. Федчишин Д. В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики : моногр. Херсон : Гельветика, 2020. 418 с.
188. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва : Юрид. лит., 1974. 351 с.
189. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 37 с.
190. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : моногр. Харьков : Консум, 1998. 224 с.
191. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Організаційно-правове забезпечення управління землями у межах населених пунктів. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf> (дата звернення: 31.05.2022).
192. Шульга М. В., Ігнатенко І. В., Федчишин Д. В. Законодавчі новели щодо вирішення земельних спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 1 (42). С. 75–81.
193. Шульга М. В. Питання приватизації земельних ділянок громадянами. *Земельне право України: проблеми теорії та практики*. 2007. № 4–5. С. 47–56.

194. Шульга М. В., Хомінець С. В., Данілік Д. М. Генеза правового регулювання земельно-реєстраційних відносин. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 144–149.

195. Щербина В. С. Господарське право : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 382 с.

196. Щербяк Ю. В. Правові форми переходу права власності на земельні ділянки громадянам України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 257 с.

197. Юрков М. В. Деякі правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 3. 2021. С. 60–65.

198. Юрков М. В. До питання про перспективи безоплатної приватизації землі. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права* : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 грудня 2021 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2021. С. 300–303.

199. Юрков М. В. До питання про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій. *Часопис Київського університету права*. № 3. 2021. С. 240–244.

200. Юрков М. В. Особливості права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року*: матер. «круглого столу» (м. Харків, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги; М-во освіти і науки; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2021. С. 363–365.

201. Юрков М. В. Поняття та основні ознаки приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 305–307.

202. Юрков М. В. Правова природа права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики* : матер. Всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 10-13 червня 2021 р.) / відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2021. С. 307–309.

203. Юрков М. В. Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств: суб'єктний склад. *Органічне виробництво: право і бізнес*: матер. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17 червня 2021 р.) / за заг. ред. О. Г. Бондаря та Д. В. Федчишина. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 141–144.

204. Яніцький В. П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні : дис. ... канд. наук: 12.00.06. Київ, 2007. 189 с.

205. Яніцький В. П. Порядок набуття права приватної власності на земельну ділянку в Україні : моногр. Київ : Атіка, 2008. 140 с.

206. Яніцький В. П. Правові наслідки порушення порядку набуття права приватної власності на землю. *Держава і право*. Вип. 33. 2006. С. 414–418.

207. Ясиновський В. Роздержавлення землі. *Землевпорядний вісник*. 2015. № 2. С. 25–31.

208. Ясиновський В. Роздержавлення землі. Паювання в Чорторіях: усе має бути лише по закону. *Землевпорядний вісник*. 2018. № 1. С. 6.

## ДОДАТОК

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

#### **Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:**

1. Юрков М. В. До питання про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій. *Часопис Київського університету права*. № 3. 2021. С. 240–244.
2. Юрков М. В. Деякі правові проблеми права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 3. 2021. С. 60–65.
3. Юрков М. В. Поняття та основні ознаки приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 305–307.

#### **Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:**

4. Юрков М. В. Особливості права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року: матер. «круглого столу»* (м. Харків, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги; М-во освіти і науки; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2021. С. 363–365.
5. Юрков М. В. Правова природа права на земельну частку (пай) у землях державних та комунальних сільськогосподарських підприємств. *П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики: матер. Всеукр. наук. конф.* (м. Одеса, 10 – 13 червня 2021 р.) /

відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса: Вид. дім «Гельветика», 2021. С. 307–309.

6. Юрков М. В. Приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств: суб'єктний склад. *Органічне виробництво: право і бізнес* : матер. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17 червня 2021 р.) / за заг. ред. О. Г. Бондаря та Д. В. Федчишина. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 141–144.

7. Юрков М. В. До питання про перспективи безоплатної приватизації землі. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права*: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 грудня 2021 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2021. С. 300–303.