

УДК 347.235; 322.2

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ГРОМАДЯНАМИ

Мірошниченко А.М., доктор юридичних наук, професор
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Мартин А.Г., кандидат економічних наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Ріпенко А.І., кандидат юридичних наук
Юридичний департамент Одеської міської ради

Наведено критичний аналіз сучасного механізму безоплатної приватизації земельних ділянок. Обґрунтовано нові організаційно-правові підходи до завершення процесу безоплатної приватизації земель із мінімальними витратами суспільних ресурсів.

Постановка проблеми. Терміном «приватизація» прийнято позначати передачу майна з власності держави та територіальних громад* у приватну власність. Як безоплатну, так і оплатну приватизацію можна назвати «приватизацією» у широкому розумінні.

Історично запровадження в Україні безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, яке слід пов'язувати із прийняттям Законів України від 30.01.1992 року № 2073-XII «Про форми власності на землю» та від 13.03.1992 року № 2196-XII «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР», на початку земельної реформи мало стати способом радикального «пришвидшення» становлення ринкових земельних

відносин та формування нового класу приватних землевласників (передусім, у сільській місцевості), які, за сподіванням тогочасного політикуму, господарюючи на власній землі, повинні були забезпечувати продовольчу безпеку молодій державі в умовах фактичного колапсу радянської «колгоспної» системи організації сільськогосподарського виробництва.

Переважна частина рішень органів місцевого самоврядування щодо передачі раніше наданих у користування земельних ділянок у власність громадян приймалися протягом 1993–1996 років на виконання Декрету Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 року № 15-92 «Про приватизацію земельних ділянок»**. У цілому «декретними» є 97,6% земельних

* У межах цієї статті автори не торкаються такого «цікавого» питання як те, що право самої держави чи громади на певні речі (земельні ділянки) до теперішнього часу не може бути підтверджено документально: громади не мають жодного документа, а замість держави «право власності на землю» за Конституцією набув народ України. Тому вважатимемо, що «право народу» на землю насправді існує у двох «формах» — права державної власності на землю, права комунальної власності на землю, які розмежував між собою Земельний кодекс України.

**Усього за рішеннями місцевих рад було передано 17 632 724 земельні ділянки у власність 12 761 217 громадян, що становить 86,5% загальної кількості осіб, які безоплатно одержали земельні ділянки за час земельної реформи.

© Мірошниченко А.М., Мартин А.Г., Ріпенко А.І., 2012

ділянок із числа тих, що безоплатно передані у власність громадян за часи незалежності України.

Проте всупереч порівняно швидкому утвердженню в 90-х роках ринкових економічних відносин інститут безоплатної приватизації земель був не лише збережений, але й розвинений Земельним кодексом України від 25.10.2001 року № 2768-III (далі ЗКУ). Нині, кажучи про приватизацію земельних ділянок громадянами, найчастіше йдеться про «безоплатну приватизацію», яка може здійснюватися у кількох формах:

передача ділянок, що перебувають у користуванні громадян (ч. 1, 2 ст. 118 ЗКУ);

безоплатне одержання земельних ділянок державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації (ч. 6–9 ст. 118, ст. 121 ЗКУ);

приватизація земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 25 ЗКУ, ч. 3–5 ст. 118 ЗКУ);

приватизація земельних ділянок членами фермерських господарств (ст. 32 ЗКУ, ч. 1, 2, 6–9 ст. 118 ЗКУ).

Із певними застереженнями до випадків безоплатної приватизації можна віднести безоплатну передачу земельних ділянок громадян юридичним особам, а саме:

земель загального користування садівницького товариства — у власність цього товариства (ст. 35 ЗКУ);

земельних ділянок для житлового і гаражного будівництва — житлово-буді-

вельним (житловим) та гаражно-будівельним кооперативам (ст. 41 ЗКУ);

земельних ділянок, зайнятих багатоквартирними будинками, — об'єднанням співвласників (ст. 42 ЗКУ).

При цьому за період земельної реформи кількість «новостворених» земельних ділянок, які формувалися за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок, становила лише близько 442,3 тис. (або 2,5% загальної кількості безоплатно приватизованих).

Останнім часом стає очевидним, що інститут безоплатної приватизації земель в умовах завершення земельної реформи має зазнати істотних змін, адже в існуючих формах безоплатна приватизація не може тривати вічно*. «Приватизаційна проблема» є міждисциплінарною, тому її дослідженням мають займатися юристи, землевпорядники, економісти, фахівці у галузі державного управління.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Питанням набуття прав на землю громадянами України присвячено праці таких вітчизняних дослідників, як В.І. Андрейцев, В.А. Кобилянський, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, П.Ф. Кулинич, В.І. Курило, Р.І. Марусенко, Л.Я. Новаковський, В.В. Носік, В.І. Семчик, А.М. Третяк, М.С. Федорченко, М.В. Шульга, А.Д. Юрченко та ін. Однак сучасна соціально-економічна проблематика інституту безоплатної приватизації земель з обґрунтуванням альтернативних правових моделей забезпечення громадян нашої держави

* Планом дій із проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення, що був схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 року № 1072-р, передбачалася необхідність розроблення проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відміни безоплатної приватизації земельних ділянок».

земельними ресурсами на ринкових за-
садах залишається малодослідженою.

Мета статті – критично проаналізувати сучасний механізм безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами та обґрунтувати нові організаційно-правові підходи до завершення цього процесу із мінімальними витратами суспільних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Станом на 1 липня 2012 року* 13 460 403 громадян України вже виявили своє бажання безоплатно приватизувати 18 074 978 земельних ділянок різного цільового призначення** на загальній площі 4321,8 тис. га (тобто 7,16% земельного фонду країни). При цьому ще 1 292 190 осіб, що мають у користуванні земельні ділянки загальною площею 1008,5 тис. га (тобто 8,75% тих, у яких є право на приватизацію згідно із ч. 1, 2 ст. 118 ЗКУ), дотепер не подали клопотання щодо їхньої приватизації до відповідних розпорядників земель державної власності***.

Варто зазначити, що площі земельних ділянок, які були фактично безоплатно приватизовані громадянами, суттєво відрізняються в регіональному розрізі (табл. 1). Найбільші площі (понад 0,5 га) у порядку безоплатної приватизації одержали жителі Закарпатської, Івано-Франківської та Тернопільської областей, тоді як у Миколаївській і Донецькій областях, містах Києві та Севастополі – менше 0,2 га.

У середньому за час земельної реформи громадяни України, які скористалися своїм правом на безоплатну приватизацію земельної ділянки, одержували 0,36 га, з яких: 0,17 га призначалось для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд; 0,38 га – ведення особистого селянського господарства; 761 м² – ведення садівництва; 952 – індивідуального дачного будівництва; 60 м² – для будівництва індивідуальних гаражів.

Попри те, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися всі громадяни України, фактично можливість реалізувати це право нині мають лише 14 752,5 тис. громадян (або 32,4% населення України). Дуже нерівномірною за цим показником є стратифікація регіонів України (табл. 2).

Так, у Київській****, Сумській і Вінницькій областях громадян, які одержали можливість приватизувати земельні ділянки, – близько половини населення цих регіонів, тоді як у Запорізькій, Харківській областях і в Севастополі цього права набули менше чверті місцевих жителів. Найнижчий рівень спроможності реалізувати право на приватизацію ділянки у найбільшому місті України – Києві, де ним змогли скористатися тільки 2,7% жителів.

* За даними Держземагентства України.

** У межах цієї статті автори не розглядають питання приватизації земельних ділянок членами фермерських господарств, тому відповідна статистика тут і надалі не відображена у представлених показниках.

*** Фактично «недоприватизованими» залишаються 18,9% земель, які перебувають у користуванні громадян і можуть бути ними безоплатно приватизовані.

**** Велике співвідношення кількості громадян, що набули права на приватизацію земельної ділянки у Київській області, й чисельності населення регіону (60,6%), пояснюється, серед іншого, інтенсивним перерозподілом цінних приміських земель навколо Києва, в тому числі на користь жителів інших регіонів нашої держави.

1. Хід безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами в Україні
станом на 01.07.2012 року*

Ранг	Адміністративно-територіальні одиниці	Кількість громадян, які мають право на приватизацію земельної ділянки	Середня площа земельних ділянок, що припадає на одного громадянина, кв. м	Загальна кількість земельних ділянок, згідно з поданими заявами громадян	У тому числі для						будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд		ведення особистого селянського господарства		садівництва		індивідуального дачного будівництва		будівництва індивідуальних гаражів			
					кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м	кількість	середня площа, кв. м
	Області:																					
1	Закарпатська	545 881	5629,4	778 611	372 751	1704,0	365520	2977,5	782,1	1607	779,3	2070	105,3									
2	Івано-Франківська	518 105	5382,8	1 230 392	399 969	1663,4	791229	2448,5	697,1	167	1029,3	4417	149,4									
3	Тернопільська	384 028	5286,1	763 051	302 622	1515,5	433056	2908,3	24 706	468	641,0	2199	81,9									
4	Херсонська	460 839	5164,5	387 428	223 326	1761,0	120250	7763,3	38 356	763,9	694,1	1678	59,6									
5	Запорізька	441 543	5118,4	478 673	201 886	1640,5	166391	6188,7	105 266	715,4	662	835,5	4468	51,5								
6	Львівська	319 919	4884,5	482 300	255 736	1801,5	203834	3754,2	20 853	752,1	11	845,5	1866	41,0								
7	Хмельницька	572 856	4876,4	880 066	407 943	1920,3	390613	3694,7	59 133	742,7	1201	964,9	21 176	46,0								
8	Волинська	363 025	4872,9	567 319	267 056	1800,9	253404	3871,5	40 851	718,7	80	625,0	5928	77,6								
9	Чернівецька	480 615	4503,3	659 248	270 707	1796,0	348100	4079,9	38 529	693,1	12	916,7	1900	83,7								
10	Житомирська	518 151	4319,2	778 849	371 886	1846,8	372319	2840,8	31 295	712,6	585	923,1	2764	50,7								
11	Львівська	668 181	4286,4	1 012 710	441 077	1810,5	447986	3130,3	104 602	587,8	1596	547,2	17 449	61,7								
12	Полтавська	553 984	4278,1	809 794	408 978	1587,6	330686	4211,3	54 901	786,2	2746	1011,9	12 483	52,4								
13	Кіровоградська	430 146	4233,1	552 229	266 728	1626,3	210586	5612,8	56 145	849,6	543	976,1	18 227	63,1								
14	Чернівецька	307 618	4057,1	507 246	231 006	1859,4	247730	2911,2	27 866	807,4	380	805,4	346	57,8								
15	Сумська	525 132	3682,9	713 522	328 990	817,6	261328	4179,7	93 249	828,3	398	931,6	29 575	31,7								
16	Київська	1 043 532	3635,9	1 175 422	567 925	1825,5	388324	3708,4	207 322	837,7	3186	1026,0	8665	65,9								
17	Вінницька	743 613	3616,2	973 832	500 667	2009,4	425955	3263,8	43 802	648,8	—	—	3408	52,8								
18	Черкаська	564 719	3527,8	533 478	150 396	1331,2	350554	4452,8	31 805	903,6	54	1037,0	669	38,7								
19	Одеська	648 821	3271,0	698 465	400 774	1986,0	183958	5967,8	103 991	884,8	4100	507,3	5642	56,7								
20	Харківська	663 906	2888,0	666 406	340 087	1843,4	191339	3933,1	122 575	875,3	6355	1060,6	6050	110,7								
21	Дніпропетровська	903 311	2486,3	924 424	519 167	1723,8	244603	4079,2	154 356	668,5	474	801,7	5824	44,0								
22	АР Крим	806 716	2051,8	606 451	359 456	1237,0	93988	9842,6	135 597	670,5	1023	833,0	16 387	95,1								
23	Луганська	588 564	2044,6	554 987	361 236	1451,2	127362	4369,0	59 596	826,6	337	979,2	6456	44,9								
24	Миколаївська	372 092	1975,9	425 249	255 953	1708,0	93254	2193,7	69 884	710,2	75	933,3	6083	46,0								
25	Донецька	1 168 013	1313,1	802 755	495 271	1346,5	118479	3602,4	175 182	737,6	3600	1025,9	10 223	48,3								
26	м. Київ	77 083	869,2	42 633	19 332	800,2	0	0,0	22 539	669,9	718	891,4	44	0,0								
27	м. Севастополь	82 200	632,6	69 438	29 283	1136,0	357	10 741,2	35 465	960,3	3961	809,7	372	55,7								
	Україна	14 752 593	3613,2	18 074 978	8 750 208	1673,6	7 161 205	3779,0	1 929 139	760,8	38 057	861,6	196 369	59,6								

* Дані Держзематентства України та розрахунки авторів охоплюють як громадян, що одержали право на приватизацію земельних ділянок, які перебували у їхньому користуванні, так і громадян, які одержали «новосформовані» земельні ділянки за проектами землеустрою щодо їх відведення.

2. Питома вага громадян, що змогли реалізувати право на приватизацію земельної ділянки*

Ранг	Адміністративно-територіальні одиниці	Чисельність населення на 01.06.2012 року	Кількість громадян, що змогли реалізувати право на приватизацію земельної ділянки на 01.07.2012 р.:	
			осіб	%
	Області:			
1	Київська	1 720 668	1 043 532	60,6
2	Сумська	1 148 607	525 132	45,7
3	Вінницька	1 631 450	743 613	45,6
4	Чернігівська	1 084 306	480 615	44,3
5	Черкаська	1 274 296	564 719	44,3
6	Закарпатська	1 251 634	545 881	43,6
7	Хмельницька	1 317 930	572 856	43,5
8	Кіровоградська	999 401	430 146	43,0
9	Херсонська	1 081 389	460 839	42,6
10	АР Крим	1 962 403	806 716	41,1
11	Житомирська	1 270 609	518 151	40,8
12	Полтавська	1 472 993	553 984	37,6
13	Івано-Франківська	1 380 018	518 105	37,5
14	Тернопільська	1 078 884	384 028	35,6
15	Волинська	1 039 284	363 025	34,9
16	Чернівецька	905 025	307 618	34,0
17	Миколаївська	1 175 730	372 092	31,6
18	Рівненська	1 154 922	319 919	27,7
19	Дніпропетровська	3 313 886	903 311	27,3
20	Одеська	2 387 456	648 821	27,2
21	Донецька	4 390 092	1 168 013	26,6
22	Львівська	2 538 959	668 181	26,3
23	Луганська	2 265 037	588 564	26,0
24	Запорізька	1 787 709	441 543	24,7
25	Харківська	2 734 517	663 906	24,3
26	м. Севастополь	381 577	82 200	21,5
27	м. Київ	2 817 127	77 083	2,7
	Україна	45 565 909	14 752 593	32,4

Таким чином, реальний перерозподіл земель у процесі безоплатної приватизації не став рівномірним, адже за час земельної реформи в Україні лише близько третини громадян одержали можливість скористатися відповідним правом, причому площа приватизованих земельних ділянок виявилася значно меншою від норм, визначених статтею 121 ЗКУ.

Безперспективність існуючої моделі безоплатної приватизації земель можна

проілюструвати на основі гіпотетичного припущення. Уявімо собі, що кожен громадянин України із числа тих, які не скористалися своїм правом на безоплатну приватизацію земельної ділянки (тобто майже 30,8 млн осіб), все ж таки спробує реалізувати цю можливість принаймні в межах площі, яку вже у середньому одержували громадяни (0,36 га на особу). Отже, навіть за таких «консервативних» оцінок знадобиться близько 11,1 млн га

* Дані Держземагентства України, Держстату України та розрахунки авторів.

державних і комунальних земель, які повинні підлягати перерозподілу. При цьому в 2011 році в Україні обліковувалося лише 6788,3 тис. га земель державної власності (у тому числі 3811,4 тис. га сільськогосподарських угідь*), що теоретично можуть підлягати перерозподілу, з них: 5157,4 тис. га земель запасу; 945,7 тис. га земель резервного фонду; 685,2 тис. га земель, не наданих у власність або постійне користування в межах населених пунктів**.

Як бачимо, вже тепер умовно вільних державних земель в Україні вистачить для того, щоб задовольнити тільки 61% консервативно оціненої потенційної потреби у земельних ділянках. Якщо ж взяти до уваги, що в нашій країні щороку народжується близько 500 тис. нових громадян***, які, очевидно, також претендуватимуть на безоплатні земельні ділянки в обсязі, не меншому, ніж одержали їхні батьки, то розпорядникам земель державної та комунальної власності доведеться щорічно «відшукувати» додаткових 180,7 тис. га вільних наділів.

У разі, якщо всі «безземельні» громадяни України дружно виявлять принципівість і вже нині захочуть повною мірою реалізувати своє гарантоване законом право на безоплатну приватизацію земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства максимально можливого розміру — 2 га, то для задоволення всіх бажаючих не вистачить території нашої держави.

Зрозуміло, що за вказаних умов право кожного на безоплатне одержання ділянки у власність є профанацією, декларативним закликком. Особливо дивно, що така можливість необмежена ніякими строками, а це нелогічно. Адже, якщо в Україні народжуватимуться нові громадяни (а територія, звичайно, залишатиметься незмінною), задовольнити приватизаційні «права» не вдасться навіть гіпотетично (а кожному праву повинні протистояти чийсь обов'язки; право має бути реальною можливістю, а обов'язки підлягати виконанню).

Отже, на підставі вищенаведеного можна констатувати, що діючий в Україні інститут безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності є недосконалим. У практиці він не забезпечує для громадян однакових можливостей, щоб вони могли реалізувати «гарантовані» законом права, а також стає причиною нерівномірного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і в людському вимірі. Земельні відносини чимдалі доводитимуться до абсурду. Адже при гарантованому законом праві на безоплатну приватизацію ділянки громадяни фактично позбавлятимуться можливості взяти участь у перерозподілі фізично обмежених державних земель, які рано чи пізно будуть вичерпані.

Серед обставин, що зумовлюють актуальність поступової відмови від безоплатної приватизації земель або її

*У разі передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності до статутного капіталу державного земельного банку (як це передбачено прийнятим Верховною Радою України законопроектом № 10043 від 13.02.2012 року), їхня безоплатна приватизація громадянами унеможливиться, оскільки власником таких земель стане відповідне публічне акціонерне товариство, яке створюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 02.07.2012 року № 609.

**Усупереч тому, що ці землі обліковуються у земельному кадастрі таким чином, фактично їх можна розглядати як землі запасу в розумінні статті 19 ЗКУ.

*** http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html

трансформації в інші форми державної соціальної підтримки населення потрібно виділити і такі чинники:

1. Очевидною також є соціальна несправедливість установлених норм безоплатної приватизації. Наприклад, кожен громадянин теоретично може безоплатно одержати присадибну земельну ділянку розміром 0,1 га в місті, 0,15 – у селищі або 0,25 га в селі (ст. 121 ЗКУ). Безсумнівно, що найпривабливіші земельні ділянки в Києві, проте всі 45,6 млн громадян України одержати їх у цьому місті не зможуть. Хтось матиме земельну ділянку в столиці, а дехто – у місті обласного значення, селищі чи селі. Вартість одержаних земельних ділянок відрізнятиметься в сотні разів, але формально всі громадяни використали одне й те саме право на приватизацію земельної ділянки.

2. Давно визнано і відомо, що безоплатна згідно із законом приватизація земельних ділянок фактично є платною, причому плата може вноситися у різних формах. І ще добре, якщо це «добровільні» внески на проведення газу до села. Насправді ж у багатьох випадках – це хабарі посадовим осо-

бам або, ще гірше, прийняття різних «потрібних» судових чи адміністративних рішень. Для «безоплатного» одержання у власність земельної ділянки громадянин, крім того, має понести витрати на виготовлення документації із землеустрою* та оплатити адміністративні послуги, що надаються органами земельних ресурсів**.

3. Загалом безоплатна приватизація земельних ділянок начебто спеціально призначена для того, щоб стимулювати корупцію, посилювати соціальну нерівність та «в ручному режимі» розподіляти основне національне багатство – землю. По суті, земля залишилася одним із небагатьох державних активів, які законно можуть бути «подаровані» окремо взятому громадянину більшістю депутатів органу місцевого самоврядування або навіть одноособово головою районної державної адміністрації. При цьому процедура приватизації земельних ділянок, передбачена статтею 118 ЗКУ, складається із багатьох стадій, а її успішне завершення залежить від багатьох дозвільних органів***. Через таку побудову вона є тривалою, хоча три-

* Закон України від 20.01.2005 року № 2375-IV «Про захист конституційних прав громадян на землю», яким було обмежено вартість робіт із землеустрою щодо виготовлення документів, які посвідчують право власності на земельні ділянки, при передачі безоплатно земельних ділянок у власність громадянам України, можна вважати прикладом «законодавчого популізму». Адже всупереч прагненню його розробників досягнути суспільно корисної меті – «здешевлення» документації із землеустрою – фактично було досягнуто зворотного ефекту – часткової тінізації ринку землевпорядних робіт, оскільки в умовах ринкової економіки ніякі законодавчі обмеження не спроможні знизити реальну собівартість проектно-вишукувальних робіт.

** Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 року № 835 «Деякі питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг». Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Перелік від 01.08.2011 року № 835.

*** Наприклад, згідно з пунктом 6 статті 118 ЗКУ до клопотання про надання безоплатно у власність земельної ділянки громадянин має додати графічні матеріали, де зазначено бажане місце розташування земельної ділянки. Тобто зацікавлена особа, по суті, має сама знайти «вільні» землі, на яких можна сформувати земельну ділянку для передачі у власність. Умовно «вільними» землями нині можна вважати лише 11,2 % земельного фонду України, але через фактичну «закритість» і неповноту земельно-кадастрових даних громадяни України не мають можливості одержати об'єктивну інформацію про їхнє місце розташування (навіть попри те, що статтею 532 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X установлена відповідальність за приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду). При цьому «близькість» громадяни-

валість і складність процедури часто не забезпечують законності й обґрунтованості прийнятого рішення, про що свідчать широковідомі факти про розбазарювання земель Південного берега Криму, природоохоронних територій у м. Києві* і в Київській області тощо.

4. Приватизація може бути заблокована органами державної влади та органами місцевого самоврядування на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки, проголошеного законом. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого її затягування й ускладнення. За таких умов неминує виникати корупція — у того, хто бажає одержати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж «розв'язувати питання».

5. «Приватизаційним правом» в Україні нерідко відверто зловживають. Так, у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм і за призначенням, установленими статтею 121 ЗКУ, а потім (знову-таки безоплатно) призначення вже приватних ділянок змінюється на так зване комерційне (підстанції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні цен-

три та ін.)**. Вочевидь, держава втрачає від цього, а інститут безоплатної приватизації втрачає соціальну функцію й перетворюється в популярний «допоміжний» інструмент у процесі девелопменту нерухомості.

6. Можливість одержувати землю від держави безоплатно (як приваблива альтернатива їх придбанню на ринку) стає причиною спотворення ціноутворення на вторинному ринку нерухомості. Адже наявність умовно «безкоштовних» земельних ділянок призводить до обмеження дії об'єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку. Порушується еківалентність товарного обміну і відбувається невинуватене економічними чинниками «коригування» цін на вторинному ринку.

На окрему увагу заслуговує економічна складова безоплатної приватизації земельних ділянок. Інтерес становить, передусім, ринкова вартість майна, яке держава безоплатно передає населенню. Як показують попередні розрахунки (табл. 3), середня загальна вартість земельних ділянок, що безоплатно передавалися у власність громадян України, може бути оцінена у 45,1 тис. грн на одну особу (тобто близько 41 мінімальної заробітної плати станом на серпень 2012 року).

на до посадових осіб органів влади та органів місцевого самоврядування, які володіють інформацією про нерозподілені землі, може стати ключовою перевагою на шляху реалізації його права на безоплатне одержання ділянки.

*Наприклад, на сумно відомому пленарному засіданні V сесії 5-го скликання Київської міської ради, що відбулося 1 жовтня 2007 року і затягнулося до глибокої ночі, депутатами у режимі синхронного голосування були прийняті рішення про безоплатну роздачу більш як 2 тис. га цінних київських земель, ринкова вартість яких сягала 10 млрд дол. США. Причому, як показали у подальшому розслідування правоохоронних органів, одержувачами цих земель масово ставали іногородні студенти, що за невелику винагороду надавали спритним ділкам свої паспортні дані та довіреність на розпорядження одержаним майном, а наділи в десятки гектарів взагалі безоплатно передавалися обслуговуючим кооперативам, засновниками яких були 3–4 особи, тощо.

** Із погляду «букви закону» така «схема» є правомірною, але, вочевидь, задум законодавця був іншим і передбачав для вказаних випадків придбання ділянок за гроші. Більше того, згадані «механізми» дають змогу ще не брати до уваги вимог щодо продажу ділянок під забудову на аукціонах, що перетворює ці відносини на непрозорі (хто має «контакт» із місцевою владою, той і одержує ділянку поза конкурентними процедурами).

3. Вартісна оцінка земель, що безоплатно приватизуються громадянами України*

Адміністративно-територіальні одиниці	Середня вартість 1 м ² та площа земельних ділянок, які безоплатно передаються у власність громадянина України				Середня загальна вартість земельних ділянок, що безоплатно передаються у власність громадянина України, грн.
	земельні ділянки несільськогосподарського призначення та для ведення садівництва**		для ведення особистого селянського господарства		
	вартість ^{***} , грн/м ²	площа, м ²	вартість ^{****} , грн/м ²	площа, м ²	
АР Крим	9,83	2836	0,30	9843	30 811,9
Області:					
Вінницька	19,98	2711	0,47	3264	55 703,9
Волинська	6,55	3222	0,16	3872	21 751,6
Дніпропетровська	7,03	3238	0,49	4079	24 774,2
Донецька	23,98	3158	0,47	3602	77 411,9
Житомирська	2,80	3533	0,15	2841	10 317,8
Закарпатська	7,99	3371	0,17	2977	27 434,9
Запорізька	7,99	3243	0,51	6189	29 104,9
Івано-Франківська	19,98	3539	0,25	2449	71 332,4
Київська	11,99	3755	0,45	3708	46 677,1
Кіровоградська	9,03	3515	0,55	5613	34 844,2
Луганська	30,21	3302	0,39	4369	101 471,6
Львівська	30,53	3007	0,21	3130	92 477,6
Миколаївська	9,99	3398	0,41	2194	34 844,9
Одеська	38,85	3435	0,37	5968	135 608,0
Полтавська	15,99	3438	0,52	4211	57 158,7
Рівненська	4,48	3440	0,16	3754	16 007,4
Сумська	9,35	2609	0,30	4180	25 648,7
Тернопільська	4,32	3001	0,43	2908	14 189,2
Харківська	10,63	3890	0,51	3933	43 357,4
Херсонська	15,99	3279	0,36	7763	55 213,2
Хмельницька	7,99	3674	0,37	3695	30 732,4
Черкаська	7,19	3311	0,55	4453	26 255,6
Чернівецька	1,04	3530	0,30	2911	4537,8
Чернігівська	4,00	3489	0,20	4080	14 753,4
У середньому по Україні ^{*****}					45 084,7

* Проведені авторами розрахунки мають орієнтовний характер і потребують уточнення на основі детальніших досліджень.

** Вартість земельних ділянок для ведення садівництва оцінювалася у складі земель несільськогосподарського призначення, оскільки ці землі в Україні всупереч формальному віднесенню до категорії земель сільськогосподарського призначення переважно використовуються не для одержання сільськогосподарської продукції, а для розміщення садибної забудови з метою тимчасового проживання та сезонної рекреації, що зумовлює відповідну специфіку ціноутворення на землях вказаного цільового призначення.

*** Вартість земельних ділянок несільськогосподарського призначення прийнята відповідно до песимістичних (мінімальних) цін пропозиції земельних ділянок несільськогосподарського призначення по регіонах України [2] з урахуванням курсу долара США 7,993 грн.

**** Вартість земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства прийнята на основі досліджень щодо очікуваної вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення [1].

***** Середньозважений показник визначали без урахування даних щодо м. Києва та Севастополя.

Звичайно, зберігається необхідність передати у власність земельні ділянки, зайняті будинками, будівлями, спорудами приватної власності. На нашу думку, треба всіма можливими способами сприяти зосередженню ділянок і розміщених на них будівель «у руках» одного власника. Ситуація, коли ділянка належить на праві власності одній особі, а будівля чи будинок іншій (на такому ж самому праві) ненормальна [1]; вона виникла історично, й на те були причини, але як перспективний курс не є прийнятною.

Здається, розв'язати проблему можна «на рівні закону»*, зазначивши, що право власності на земельні ділянки у таких випадках належить власникам будинків** (садибних, садових) у розмірі, необхідному для їхньої (нормальної) експлуатації (для цього є будівельні та інші норми)***. Це сприятиме уніфікації правового режиму будинку і ділянки, що наближатиметься до концепту «єдиного об'єкта нерухомості»****. Гіпотетично, держава може самотужки забезпечити уточ-

нення меж таких об'єктів прав (за допомогою тієї ж самої інвентаризації, межування тощо) вже тепер, але це навряд чи відбудеться (через нестачу коштів, бюрократичні обставини та ін.). Можливо, таке уточнення залишити «новоутвореним власникам», які розроблятимуть відповідну документацію із землеустрою (на наш погляд, достатньо навіть технічної документації із землеустрою, адже проектувати тут нема чого), а у разі спорів щодо меж і конфігурації ділянок тощо (це будуть, насамперед, спори із сусідами) їх мають вирішувати суди.

Стосовно «права» на одержання безоплатно земельної ділянки у приватну власність із комунальних та державних земель, не наданих у користування (ст. 116, 118, 121 та інші ЗКУ), то тут, на нашу думку, можна казати про «право» лише умовно.

Варто наголосити, що «право як таке» слід відрізняти від «права на словах». Феноменологічно права немає навіть там, де є визнання, але немає можливості*****.

* Цивільний кодекс України (ЦКУ ст. 11) передбачає можливість виникнення прав (суб'єктивних прав) безпосередньо із приписів закону. Однак насправді в такій ситуації слід, мабуть, вести мову не про «передачу» таких ділянок у власність відповідно до приписів закону, а про те, що «речі називатимуться своїми іменами». Адже власники будівель і споруд, по суті, й так є власниками зайнятих ними земельних ділянок. Вони мають найсильнішу за всіх інших осіб владу над відповідною частиною землі, здійснюють над нею «найбільше панування», володіючи землею (якщо розуміти це як «фактичне відношення»), присвоюють плоди та доходи, привласнюють ренту, а також фактично розпоряджаються, відчужуючи будівлю чи споруду (але ж далі «вступають у дію» стаття 120 ЗКУ і стаття 377 ЦКУ, принаймні вони нерідко застосовуються для таких випадків). Але що ж це тоді таке, як не власність (право власності)?

** Насправді власникам усіх будівель треба мати якісь права на ділянки, бажано — право власності. Проте визнання власників різноманітних нежитлових будівель власниками ділянок безоплатно, на наш погляд, є економічно невиправданим. Як варіант, можливо, розглянути модель, за якої власники таких будівель, «ставши власниками землі», зобов'язані внести за неї гроші (зокрема, їх можна примусити це зробити через суд) або ж (за відмови у внесенні коштів згідно з експертною оцінкою земельної ділянки, що свідчитиме про її ринкову вартість) опиняться в ситуації, коли їхні будівлі підлягатимуть викупу.

*** Щось подібне і тепер нерідко «викручують» зі змісту статті 120 ЗКУ та статті 377 ЦКУ.

**** Із часом, вважаємо, що єдиним («матеріальним») об'єктом нерухомості має стати земельна ділянка.

***** *Вольнов В.* Права человека // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.v-volnov.narod.ru/SmallWorks/RightsOfMan.htm>

ЗКУ проголосив право кожного громадянина України на приватизацію декількох земельних ділянок різного призначення і «можливість» (по суті, не забезпечену) використання різних видів приватизації, про які йшлося раніше. При цьому не ставляться у залежність місця проживання громадянина та місця розташування самої ділянки (вигадані всупереч закону в деяких населених пунктах «приватизаційні черги» зайвий раз підтверджують неспроможність ідеї безоплатного одержання кожним громадянином кількох чи навіть однієї ділянки).

Тут треба нагадати, що на початку граничний строк приватизації (щодо наданих у користування ділянок) передбачався, і це було логічно. Так, згідно з діючою дотепер Постановою Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» Верховній Раді Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським радам було доручено визначити конкретні строки завершення передачі в приватну власність громадянам земельних ділянок, якими вони користувалися станом на 15 квітня 1992 року. Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» був також строковим і передбачав передачу ділянок у власність громадян протягом 1993 року (фактично ділянки передавалися відповідно до цього акта і надавалися аж до 2002 року — до набрання чинності ЗКУ). Але потім у ЗКУ ні про які строки завершення приватизації не йшлося. На перший погляд, установити їх нині вже нібито неможливо, як не можна (з погляду закону) і скасувати безоплатну приватизацію загалом.

Спробуємо детальніше розібратися із зазначеним питанням. Правом (фено-

менологічно) є визнана не абстрактна можливість, а реальна. Як уже згадувалося раніше, «право на безоплатне одержання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності» й деякі інші різновиди «права безоплатної приватизації землі» не є реальною можливістю, така «можливість» майже нічим не забезпечена, а обов'язки щодо її задоволення не можна виконати в повному обсязі.

Усі люди, зокрема громадяни України, не можуть мати однакових реальних можливостей, у тому числі можливостей стосовно одержання безоплатно у власність «однакового набору» земельних ділянок. Якщо таке і було б можливим, це, видається, непотрібно самому суспільству: навіщо віддавати безоплатно землю тому, хто її знищуватиме, не оброблятиме, оскільки не вміє, не хоче й не має для цього ніякої можливості; бере її лише тому, що безоплатно та потім можна буде продати й збагатитися? Можна прогнозовано очікувати, що серед мільйонів людей знайдуться ті, хто не вміє і не хоче обробляти (забудовувати, благоустроювати) землю.

Можливості людей є неоднаковими через природну нерівність здібностей, а вирівнювання соціальних можливостей, якщо прямувати цим шляхом до кінця, призводить, як показує досвід комунізму, до свавілля й насилля. Зрозуміло, що з обговорюваним нами «правом» на приватизацію не все так сумно, але ж і справжнім правом, на нашу думку, воно не є.

Чи то закріплене законодавчо право кожного без винятку на дохід у 1000 доларів на місяць, чи то право кожного на повноцінне самостійне житло, що задовольняє всі норми і вимоги, чи то на землю, поза питанням проголошення і

реалізації таких прав завжди стоїть питання про сукупні можливості суспільства (так само, як про можливості їхнього перерозподілу без шкоди для них). У нього не може бути універсального розв'язання. В обговорюваному нами конкретному випадку розв'язання є — це відмова від безоплатної приватизації (крім випадків визнання законом власниками ділянок тих осіб, кому вже належать присадибні, садові та дачні будинки, без внесення плати).

Що ж являє собою «право на безоплатне одержання земельних ділянок» крізь призму конституційних положень про неприпустимість звуження прав?

Слід відразу відкинути ідею про те, що це якесь «природне право людини», не встановлене Конституцією України (далі КУ), а тільки визнане його об'єктивне фактичне існування (вважається, що такі права існують і без їхнього визнання, але іноді вони ще й додатково визнаються законодавством). Ця ідея не має під собою ні історичних, ні економічних чи інших підстав.

Конституція 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.

Отже, обрання конкретного «способу здійснення конституційного «права

(власності) на землю» — це справа визначення «формату» реалізації вказаного права в певному нормативно-правовому акті. Межі (обмеження) прав людини та обмежування здійснення прав людини — це явища (і відповідно поняття) не тотожні. Визначення такого «формату» — справа законів та підзаконних актів. Ми знаємо, що, передусім, підзаконні акти перетворили реалізацію громадянами права на землю шляхом безоплатної приватизації ділянок на справжнє знущення над ними. Що може бути простіше, ніж одержати ділянку, якщо розмірковувати, лише прочитавши ч. 1, 2 статті 118 ЗКУ? Здається, нічого. Надав якись «технічні матеріали», через місяць одержав рішення. Але у житті все далеко не так: підзаконні акти врегулювали питання заповнення реєстраційних карток, одержання кадастрового номера, розроблення документації із землеустрою, одержання та заповнення бланка державного акта, реєстрація у Поземельній книзі тощо. Без цього права власності на земельну ділянку не одержати.

Таким чином, закон і підзаконні акти визначили, якими способами може бути реалізоване «право (власності) на землю» громадян, проголошене КУ. Якщо ж один із названих законом способів реалізації права починає шкодити суспільству, є неадекватним до економічних реалій, то чому б від нього не відмовитися?

Положення статті 22 КУ принципово забороняє законодавцеві погіршувати становище людини у суспільстві обмеженням тих прав і свобод, які вже закріплено в законах України. Але, по-перше, «право» одержати якись невизначені ділянки безоплатно не є справжнім правом (забезпеченою реальною можливістю), навіть як способу реалізації «права (власності) на землю», проголошеного

й гарантованого КУ. Цьому є простий приклад: після проходження всіх «кругів пекла» і внесення документації на безоплатне одержання ділянки у власність на сесію відповідної ради депутати не голосують (а вони за законом мають таку можливість) за цей проект (чи навіть приймають невмотивоване рішення про відмову в безоплатній передачі). У той самий час на рівні вищих судових інстанцій закореніла думка про те, що ніхто (навіть суд) не може зобов'язати раду прийняти конкретне рішення (а може примусити тільки розглянути питання), а тим більше — зобов'язати депутатів голосувати за нього.

По-друге, становище людини у суспільстві ніяким чином не погіршується, про що уже йшлося раніше (пропонується лише зупинити «можливість» реалізації права на землю шляхом безоплатного одержання невизначеного набору заздалегідь невизначених земельних ділянок, віддавши землю безоплатно там, де громадяни мають нерухомість.

Як наголошують автори коментарю до КУ*, невичерпність прав і свобод не слід ототожнювати із необмеженими можливостями їх використання. Важливо зазначити, що неприпустимість обмеження прав і свобод цілком закономірно не означає абсолютизації цього принципу, їх використання повинне ґрунтуватися на дотриманні загально визнаних і природних правил людського співіснування.

Цікаво, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України (далі КСУ) від 26.12.2011 року № 20-рп/2011, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалі-

зації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів із метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть зумовлюватися необхідністю запобігання реальним загрозам економічній безпеці України чи усуненням їх, що згідно з ч. 1 статті 17 КУ є найважливішою функцією держави.

Отже, на нашу думку, виключення із земельного законодавства вказівки на фактично фіктивну «можливість» усіх і кожного одержати будь-яку ділянку у власність безоплатно із земель державної чи комунальної власності не суперечитиме КУ.

Подібну позицію можна (хоч і не неявно) простежити в окремих рішеннях КСУ. Так, у рішенні по справі № 1-17/2005 від 22.09.2005 року № 5-рп/2005 КСУ «побіжно» дав оцінку відповідності положенням статті 22 КУ статті 92 нового ЗКУ (щодо суб'єктів права постійного землекористування). У своєму рішенні КСУ зазначив: «Використання терміна «набувають», що означає «ставати власником чого-небудь, здобувати що-небудь», після набрання чинності статтею 92 Кодексу свідчить, що ця норма не обмежує й не скасовує діюче право постійного користування земельними ділянками, набуте громадянами в установлених законодавством випадках станом на 1 січня 2002 року до його переоформлення. Тому підстав визнавати статтю 92 Кодексу неконституційною немає».

Дійсно, набуте право (суб'єктивне право постійного землекористування) ніхто через приписи статті 92 ЗКУ не відібрав і не звужив. Але ж само по собі «право»

* Науково-практичний коментар Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://apelyacia.org.ua/content/naukovo-praktichniy-komentar-konstituciyi-ukrayini-harkiv-2003>

(можливість) на одержання такого титулу (одержання ділянки у постійне користування) було фактично скасоване для певних суб'єктів, зокрема громадян України. Слід зазначити, що така можливість передбачалася Земельним кодексом України 1990 року (в редакції 1992 р.) поряд із можливістю одержання громадянами земельних ділянок у власність. Але чинний ЗКУ таку можливість виключив, у чому КСУ не побачив нічого поганого.

Оцінюючи перспективи запровадження «монетизації» права на безоплатну приватизацію земельної ділянки, можна розглянути варіант, при якому можливість безоплатного одержання ділянок від держави «в натурі» буде скасована, а громадянам України*, що за власні кошти придбали не більше однієї земельної ділянки кожного цільового призначення, на які нині поширюються норми безоплатної приватизації згідно зі статтею 121 ЗКУ, буде надана можливість включати відповідні витрати до податкової знижки при сплаті податку на доходи фізичних осіб у розмірі до двох мінімальних заробітних плат щорічно на строк до 20 років. Причому загальна сума податкової знижки в результаті не повинна перевищувати загальної вартості придбаних земельних ділянок. Іншою альтернативою «монетизації» права на «безоплатну» приватизацію земельних ділянок може стати зменшення зобов'язань громадянина як покупця земель державної чи комунальної власності.

Автори свідомі з приводу того, що значна частина громадян України, які, здавалося б, ще зовсім недавно були свідками масового перерозподілу земель,

усупереч очевидним проблемам стосовно можливості реалізувати відповідні «права» продовжують зберігати примарну надію на безоплатне одержання «колинебудь» власного клаптика землі від держави. А тому реалізація будь-яких змін, пов'язаних зі зміною або модифікацією підходів щодо безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, які будуть спрямовані на досягнення реальної, а не декларативної рівності у правах на землю, потребуватиме від політикуму непохитної волі та відчуття відповідальності, насамперед, перед новими поколіннями громадян нашої держави.

Висновки. В існуючому вигляді право на безоплатну приватизацію не є суб'єктивним правом громадянина України у дійсному розумінні цього терміна, оскільки не забезпечене ні правовими механізмами примусової реалізації, ні достатньою кількістю земель, що можуть бути перерозподілені між бажаними (за винятком ситуації із приватизацією земель, уже наданих у користування). Натомість положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися для тіньового перерозподілу цінних державних і комунальних земель.

Доцільно відмовитися від механізму безоплатної приватизації в існуючому вигляді. Надані в користування присадибні, садові та дачні ділянки варто передати у власність користувачів «автоматично» (за вимогами закону), що приведе «формальний» стан речей у відповідність із фактичним. В інших випадках право на «безоплатну» приватизацію земельних ділянок має бути монетизоване.

* Маються на увазі громадяни України, які до цього не реалізували свого права на безоплатну приватизацію земельних ділянок.

Список літератури

1. Мірошніченко А. Будівлі на чужій землі. Теоретичні перспективи, деякі практичні поради [Текст] / А. Мірошніченко, А. Ріпенко // Землевпоряд. вісн. — 2012. — № 2. — С. 34–39.
2. Репін К. Вторинний ринок земель несільськогосподарського призначення: цінові пропозиції і реальний продаж / К. Репін // Землевпоряд. вісн., 2012. — № 7. — С. 6–9.
3. Скільки коштує українська земля? Очікувана вартість земель сільськогосподарського призначення після зняття мораторію / О. Нів'євський, С. Кандул // Консультативна робота АгрРР No. 32, Німецько-український аграрний діалог, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, березень 2011. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2011/PP_32_Farmland_prices_after_moratorium_Final_UKR2.pdf

* * *

Приведен критический анализ современного механизма бесплатной приватизации земельных участков гражданами. Обоснованы новые организационно-правовые подходы к завершению процесса бесплатной приватизации земель с минимальными затратами общественных ресурсов.

* * *

Critical analysis of modern mechanism of free land privatization by citizens is presented. New organizational approaches to complete the free privatization of land with minimal public resources are justified.

U.D.C. 332.32

METHODOLOGICAL APPROACH TO THE INSTITUTIONALIZATION OF LAND RELATIONS ON THE PRINCIPLES OF ECOLOGICAL-ECONOMIC IMPERATIVES

Dorosh J.M., *doctor of Economics*

*State enterprise «Kyiv Scientific Research and Design Institute
of Land Management»*

Carrying out institutional changes in the land relations in the direction of harmonization of economic, ecological and social target reference points is proved, and also offers on algorithmization of this process on the basis of ecology-economic imperatives are created.

Problem statement. The deepening of market reforms and the availability of regular distortions in the implementation of land reform priorities determines the need for

further conduct on the basis of methodological approaches institutional changes in land relations towards harmonization of economic, environmental and social benchmarks, as well