

УДК 347.4

Віталій ГУРСЬКИЙ

аспірант кафедри публічного та приватного права, Університет митної справи та фінансів, вул. Володимира Вернадського 2/4, Дніпро, Україна, 49000

ORCID: 0000-0003-0097-4254

DOI: 10.32782/LST/2024-4-8

Бібліографічний опис статті: Гурський, В. (2024). Стратегія реформування земельних правовідносин в Україні: питання нормативно-правового регулювання. Law. State. Technology, 4, 43–48, doi: 10.32782/LST/2024-4-8

**СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ:
ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Метою наукової розробки визначено вивчення питання нормативно-правового регулювання стратегії реформування земельних правовідносин в Україні. Визначено, що початок земельної реформи в Україні пов'язується із ухваленням Основних напрямів земельної реформи в 2001–2005 роках, що було затверджено Указом Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001, де було встановлено, що ціллю земельної реформи є досягнення таких умов, в яких механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами відповідав б критеріям ефективності. Встановлено, що в Україні зараз триває реформа законодавства України щодо встановлення розуміння земель як об'єкту правової охорони та використання. Визначено, що реалізація наданого права купівлі земельних ділянок юридичними особами допускається за умови їх створення та реєстрації за законодавством України, а їх учасниками мають бути виключно громадяни України, українська чи територіальні громади. Акцентовано, що здійснення такої купівлі має відбуватися із дотриманням процедури електронних аукціонів, що мінімізують корупційні прояви та ризики. Зроблено висновок, що відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні має створити передумови для росту цін на землю, але і при цьому призведе до зростання інвестування надходжень. Обґрунтовано, що наступний етап земельної реформи в Україні передбачає надання дозволу на купівлю земель сільськогосподарського призначення іноземцям, однак процедурно такий законодавчий акт має бути ухвалено шляхом проведення Всеукраїнського референдуму, що є неможливим під час воєнного стану. Запровадження таких змін до чинного законодавства України неоднозначно сприймається суспільством і потребує вивчення та подальшої розробки.

Ключові слова: земельні правовідносини, адміністративно-правова охорона, оренда, нормативно-правове регулювання, адміністративно-правовий режим, воєнний стан, земельна реформа.

Vitalii GURSKYI

Postgraduate Student at the Department of Public and Private Law, University of Customs and Finance, 2/4, Volodymyr Vernadsky Str., Dnipro, Ukraine, 49000

ORCID: 0000-0003-0097-4254

DOI: 10.32782/LST/2024-4-8

To cite this article: Gurskyi, V. (2024). Stratehiia reformuvannia zemelnykh pravovidnosyn v Ukraini: pytannia normatyvno-pravovoho rehuliuвання [Strategy for reforming land legal relations in Ukraine: issues of regulatory regulation]. Law. State. Technology, 4, 43–48, doi: 10.32782/LST/2024-4-8

**STRATEGY FOR REFORMING LAND LEGAL RELATIONS IN UKRAINE:
ISSUES OF REGULATORY REGULATION**

The purpose of the scientific development is to study the issue of regulatory and legal regulation of the strategy for reforming land legal relations in Ukraine. It is determined that the beginning of land reform in Ukraine is associated with the adoption of the Main Directions of Land Reform in 2001–2005, which was approved by the Decree of the President of Ukraine dated May 30, 2001 No. 372/2001, which established that the goal of land reform is to achieve such conditions in which the mechanism for regulating land relations and state management of land resources would meet the criteria of efficiency. It is established that in Ukraine, a reform of Ukrainian legislation is currently underway to establish an understanding of land as an object of legal protection and use. It is determined that the exercise of the granted right to purchase land plots by legal entities is allowed provided that they are created and registered under the legislation of Ukraine, and their participants must be exclusively citizens of Ukraine, Ukrainian or territorial communities. It is emphasized that such a purchase should be carried out in

compliance with the procedure of electronic auctions, which minimize corruption and risks. It is concluded that the opening of the agricultural land market in Ukraine should create the prerequisites for the growth of land prices, but at the same time will lead to an increase in investment of revenues. It is substantiated that the next stage of land reform in Ukraine involves granting permission to purchase agricultural land to foreigners, however, procedurally, such a legislative act must be adopted by holding an All-Ukrainian referendum, which is impossible during martial law. The introduction of such changes to the current legislation of Ukraine is ambiguously perceived by society and requires study and further development.

Key words: *land legal relations, administrative and legal protection, lease, regulatory and legal regulation, administrative and legal regime, martial law, land reform.*

Постановка проблеми. Триваючі суспільно-політичні зміни, що визначаються переглядом нормативних підходів до встановлення принципів регулювання земельних правовідносин є свідченням їх недосконалості та необхідності їх удосконалення. При цьому проблематика із використання та охорони земель.

Умови воєнного стану акцентували проблеми на встановленні змісту та структури правовідносин із використання та охорони земель населених пунктів.

Відсутність стратегії розвитку правовідносин із охорони та використання земель населених пунктів особливо гостро є відчутною в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України. Триваюча реформа законодавства з питань регулювання використання та охорони земель населених пунктів вимагає удосконалення чинного законодавства України. Земельні правовідносини та їх регулювання є тим необхідним базисом, без належного урегулювання яких є неможливим створення умов як для оптимального вирішення нагальних потреб, що виникають в умовах воєнного стану, так і стратегії відбудови країни.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематику проведення земельної реформи неодноразово розглядають представники різних галузевих як юридичних наук, так і в межах інших гуманітарних досліджень (зокрема, у сфері економіки, соціології, політології тощо). Варто виокремити праці таких вчених, як О. Безпалова, О. Джафарова, І. Коліушко, О. Кузьменко, Р. Кірін, В. Андрейцев, М. Чабаненко, Ю. Легеза, А. Манжула, Р. Мельник, С. Мосьондз, та інших, що стали теоретичним підґрунтям для виконання даної статті.

Однак при цьому розгляд проблематики із питань проведення земельної реформи в Україні не втрачає актуальності в умовах спеціальних режимів, і зокрема, в умовах воєнного стану.

Метою наукової розробки є вивчення питання нормативно-правового регулювання стратегії реформування земельних правовідносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. С. А. Сердюк обґрунтовує, що земельні відносини від-

носяться до елементів механізму відновлення економіки країни (Сердюк, 2014: с. 122).

Початок земельної реформи в Україні пов'язується із ухваленням Основних напрямів земельної реформи в 2001–2005 роках, що було затверджено Указом Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001 (Про основні напрямки земельної реформи, 2001), де було встановлено, що ціллю земельної реформи є досягнення таких умов, в яких механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами відповідав б критеріям ефективності.

До заходів земельної реформи 2001–2005 рр. було запроваджено досягнення розмежування повноважень органів державної влади щодо управління земельними ресурсами (Чорна, 2017: с. 79). На жаль, і досі проблематика суб'єктного складу земельних правовідносин із питань здійснення державно-управлінської функції не реалізовано в повній мірі.

У подальшому було ухвалено Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017 р. (Про затвердження Стратегії удосконалення механізму управління, 2017). До завдань Стратегії удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними було віднесено перегляд основоположних засад здійснення управління землями сільськогосподарського призначення державної власності. У 2019 році Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними було скасовано внаслідок ухвалення Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель

сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 (Рішення Конституційного Суду України, 2017).

У зазначеному рішенні Конституційний Суд України зазначив, що положення Стратегії, а саме її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», мають цілісний характер та перебувають у системному зв'язку між собою, фактично врегульовують порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис). Наведеними положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Кодексом чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією встановлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами України.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування (друге речення абзацу другого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) (Рішення Конституційного Суду України, 2017).

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», врегулював на

підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

В Україні тривалий час діяло Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р., яким було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (Про схвалення Концепції Державної цільової програми, 2009).

На заміну Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними у 2019 році було ухвалено проєкт Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року, до заходів якої відносились посилення державного геологічного контролю та забезпечення функціонування земель як важливого матеріально-технічного базису для розвитку економіки. Однак даний проєкт не було ухвалено.

Натомість умови воєнного стану спричинили перегляд підходів до врегулювання земельних правовідносин, що призвело до ухвалення ряду стратегічних нормативно-правових актів. Зокрема, було ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель» (Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми, 2022), де одним із пріоритетів було визначено забезпечення раціонального використання земель. До причин виникнення проблеми нераціонального використання земель та їх неналежної охорони відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. було віднесено: по-перше, відсутність досконалої системи нормативно-правових актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване екологічно та економічно припустиме використання земель в умовах наявності значної кількості дрібних землеволодінь і землекористувачів; по-друге, недосконалість нормативно-технічних документів щодо використання земель, зокрема норми і правила у сфері землеустрою; по-третє, відсутність нормативів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів не розроблено.

Необхідність перегляду підходів до встановлення змісту нормативно-правового регулювання використання та охорони земель

пов'язується із наявністю ряду факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Перегляд перегляд нормативних підходів до регулювання використання та охорони земель визначається таким об'єктивним фактором, як діджиталізація публічно-управлінських правовідносин. Також перегляд підходів до врегулювання земельних правовідносин в Україні визначається і продовольчою кризою, що наближається в умовах глобальних змін клімату та нових економічних викликів. Зазначене призводить до необхідності пошуку оптимальних адміністративних процедур із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель населених пунктів (Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми, 2022).

До проблем нормативного регулювання використання та охорони земель населених пунктів в сучасних умовах є його інформаційна розпорошеність між різними джерелами даних, що перешкоджає об'єктивній оцінці стану земель і ґрунтів, плануванню та заходів з їх охорони (Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Лєгеза Ю. О., 2020).

Важливість належного регулювання земельних правовідносин відтак є гарантією вирішення проблем забезпечення функціонування населення країни, адже виробництво продуктів харчування на 98% забезпечення виробництва, що базуються на використанні земельних ресурсів (Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми, 2022).

Врегулювання наявних проблем нормативно-правового регулювання земельних правовідносин вимагається через формування ринкового обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, прискореного розвитку цифрових технологій, впровадження засобів дистанційного зондування Землі, врахування глобальних змін клімату.

Таким чином, метою врегулювання земельних правовідносин в сучасних умовах воєнного стану та повоєнної відбудови країни визначається досягнення такого стану їх реалізації, що здатен забезпечити стандарти продовольчої безпеки, здійснення функцій та завдань державного та регіонального контролю та моніторингу, що вимагає узагальнення інформаційних баз даних та налагодження взаємодії владних суб'єктів.

Земельні правовідносини за своєю структурою є трьохелементними суспільними від-

носинами, об'єктом яких є «поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею» (2003).

Висновки. В Україні зараз триває реформа законодавства України щодо встановлення розуміння земель як об'єкту правової охорони та використання.

Зокрема, з 1 січня 2024 року в Україні відбувся старт наступного етапу земельної реформи, сутність якого полягає у наданні юридичних можливостей із укладення договорів купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на користь юридичних осіб. При цьому максимальний розмір земельної ділянки сільськогосподарського призначення для купівлі юридичними особами не має бути більшим за 10 тис. га. Дане положення було запроваджено із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 8 жовтня 2024 року № 3993-ІХ (Про внесення змін до деяких законодавчих актів, 2024).

Реалізація наданого права купівлі земельних ділянок юридичними особами допускається за умови їх створення та реєстрації за законодавством України, а їх учасниками мають бути виключно громадяни України, українська чи територіальні громади. Здійснення такої купівлі має відбуватися із дотриманням процедури електронних аукціонів, що мінімізують корупційні прояви та ризики.

Відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні має створити передумови для росту цін на землю, але і при цьому призведе до зростання інвестування надходжень. Прогнозується найвищий порядок цін на землі, розташовані в Івано-Франківській та Львівській областях.

Наступний етап земельної реформи в Україні передбачає надання дозволу на купівлю земель сільськогосподарського призначення іноземцям, однак процедурно такий законодавчий акт має бути ухвалено шляхом проведення Всеукраїнського референдуму, що є неможливим під час воєнного стану. Запровадження таких змін до чинного законодавства України неоднозначно сприймається суспільством і потребує вивчення та подальшої розробки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2014. № 6. С. 120–124. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru>
2. Про основні напрямки земельної реформи на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text> (втратив чинність).
3. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*, 2017. № 26. С. 78–83.
4. Про затвердження Стратегії удосконалення механізму 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-%D0%BF> (втратила чинність).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#n63>
6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-p#Text>
7. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p#Text>
8. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.
9. Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 8 жовтня 2024 року № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-IX#Text>

REFERENCES:

1. Serdiuk, S. A. (2014). Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho rehuliuвання obihu zemel derzhavnoi vlasnosti [Organizational and legal principles of state regulation of the circulation of state-owned lands]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2014. № 6. S. 120–124. Retrieved from: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru> [in Ukrainian].
2. Pro osnovni napriamky zemelnoi reformy na 2001-2005 roky (2001) [On the main directions of land reform for 2001-2005]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30.05.2001 r. № 372/2001. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text> (vtratyv chynnist) [in Ukrainian].
3. Chorna, M. V. (2017). Periodyzatsiia rozvytku osnovnykh napriamiv diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady u sferi okhorony zemel [Periodization of the development of the main directions of activity of state authorities in the field of land protection]. *Pravova derzhava*. № 26. S. 78–83 [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Stratehii udoskonalennia mekhanizmu upravlinnia v sferi vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti ta rozporiadzhennia nymy (2017) [On approval of the Strategy for improving the management mechanism in the field of use and protection of state-owned agricultural lands and their disposal]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.06.2017 r. № 413. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF> (vtratyla chynnist) [in Ukrainian].
5. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 45 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy “Deiaki pytannia udoskonalennia upravlinnia v sferi vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti ta rozporiadzhennia nymy” vid 7 chervnia 2017 roku № 413 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of 45 people's deputies of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of improving management in the sphere of use and protection of state-owned agricultural lands and their disposal” dated June 7, 2017 No. 413]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#n63> [in Ukrainian].

6. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini na period do 2020 roku (2009). [On approval of the Concept of the State Target Program for the Development of Land Relations in Ukraine for the period until 2020]: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 chervnia 2009 r. N 743-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-r#Text> [in Ukrainian].

7. Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnodержавnoi tsilovoi prohramy vykorystannia ta okhorony zemel (2022). [On approval of the Concept of the National Target Program for Land Use and Protection]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 sichnia 2022 r. № 70-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-r#Text> [in Ukrainian].

8. Kolomoiets, T. O., Kolpakov, V. K., Leheza, Yu. O. (2020). Dovkillia yak ob'ekt administratyvno-pravovoi okhorony [The Environment as an Object of Administrative and Legal Protection]. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal*. 2020. № 1. S. 302. [in Ukrainian].

9. Pro okhoronu zemel (2003). [On Land Protection]: Zakon Ukrainy vid 18.06.2003 r. № 962-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> [in Ukrainian].

10. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu interesiv vlasnykiv zemelnykh chastok (paiv), a takozh zastosuvannia administratyvnoi protsedury u sferi zemelnykh vidnosyn (2024). [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Protection of the Interests of Owners of Land Shares (Shares), as Well as the Application of Administrative Procedure in the Field of Land Relations]: Zakon Ukrainy vid 8 zhovtnia 2024 roku № 3993-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-IX#Text> [in Ukrainian].