

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Дипломна кваліфікаційна робота
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

тема: **«ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Виконав:

студентка групи 2мДС спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
ступеня вищої освіти магістр

_____ Г.В. Шквир

Науковий керівник:

доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри публічного
управління, адміністрування та права.

_____ В.П. Задорожний

Полтава – 2022 рік

Бібліографічний опис та анотація дипломної кваліфікаційної роботи на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

Бібліографічний опис: Шквир Григорій Валерійович. Земельна реформа в Україні: особливості реалізації в системі органів місцевого самоврядування. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Володимир Петрович Задорожний, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права.

Зміст роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

Анотація. У роботі проаналізовано проведення земельної реформи в Україні в 1991-2022 роках в контексті діяльності органів місцевого самоврядування; проаналізовано її нормативно-правове забезпечення; досліджено зарубіжний досвід трансформації земельних правовідносин та становлення ринку землі й простежено можливості його адаптації на вітчизняному ґрунті. Запропоновано перспективні шляхи подальшого проведення земельної реформи та напрями діяльності органів місцевого самоврядування у воєнний та повоєнний час.

Ключові слова: земля, земельні ресурси, земельна ділянка, земельні правовідносини, земельна реформа, землі сільськогосподарського призначення, комунальна власність, органи державної влади та місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	10
1.1. Понятійно-категоріальний апарат та методологія дослідження	10
1.2. Нормативно-правове регулювання земельної реформи в Україні...	19
1.3. Зарубіжний досвід реалізації земельних правовідносин	29
Розділ 2. АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	41
2.1. Реформування земельних відносин в Україні 1991-2001 рр.....	41
2.2. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування у земельній реформі протягом 2001-2011 рр.....	60
2.3. Органи місцевого самоврядування та формування прозорого ринку землі у 2011-2021 рр.	69
Розділ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ У ВОЄННИЙ ТА ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	82
3.1. Адаптація зарубіжного досвіду в контексті реалізації земельної реформи	82
3.2. Удосконалення земельного законодавства України на сучасному етапі.....	90
3.3. Напрями діяльності органів місцевого самоврядування України в сфері земельних відносин у воєнний та повоєнний періоди.....	101
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	113
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ	119
ДОДАТКИ	131

ВСТУП

24 лютого 2022 року керівник держави-агресора російської федерації оголосив про початок спеціальної військової операції в Україні, низка українських міст та військових об'єктів зазнали ракетного нападу. Верховна Рада України затвердила указ Президента про запровадження воєнного стану. У цей складний час в аварійному режимі відбувається регулювання суспільних відносин, у тому числі й земельних. Земля України завжди була ласим шматком для іноземних загарбників, не винятком є і сучасна російсько-українська війна.

У СРСР, у складі якого перебувала тривалий час і територія України, земля була націоналізована, єдиним її власником була держава. Громадяни, сільськогосподарські підприємства могли нею лише користуватися. Державна власність на землю спричинювала низьку ефективність її використання. Тому із проголошенням Україною незалежності, побудови курсу на ринкову економіку постала гостра проблема у проведенні земельної реформи.

Усталеним є погляд на земельну реформу як на комплекс правових, соціально-економічних, технічних та організаційних заходів, спрямованих на перебудову земельних відносин через роздержавлення земель, утвердження різних форм власності на неї та розвиток нових організаційних форм господарювання на селі, що діють на основі приватної власності.

Сьогодні дуже гостро стоїть питання ефективної системи управління земельними ресурсами, особливо у воєнний час. Вітчизняні аграрії зазнали чималих збитків, окуповані ворогом землі належним чином не обробляються, тисячі тонн зерна вивезено назавжди на території ворога, туди ж поїхало і чимало сільськогосподарської техніки. Особливо це стосується південних областей України. Надзвичайно гостро стоїть питання раціонального і екологічного використання земель сільськогосподарського призначення.

Земельні відносини вимагають системних та цілеспрямованих дій, використання вдалого досвіду їх впорядкування зарубіжними країнами.

У ніч на 31 березня 2020 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», яким було стартовано ринок землі із 1 липня 2021 року.

Ухвалення цього документу пройшло й на фоні фактичного завершення реформи децентралізації, яка розпочалася ще з 2014 року. Реформа була спрямована на побудову ефективної і відповідальної місцевої влади, яка зможе створити безпечне та комфортне середовище для людей. Йдеться не тільки про просту передачу повноважень і ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а й про побудову спроможної територіальної громади. З 2015 по 2020 роки формувалися об'єднані територіальні громади, а в 2020 році було побудовано новий адміністративно-територіальний устрій. Населення та міжнародні партнери відзначають, що це найуспішніша з українських реформ.

Важливим завданням реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад і надання їм права самим розпоряджатися земельними ресурсами, котрі перебувають у населених пунктах безпосередньо, так і поза ними. Децентралізація має сприяти збільшенню можливості територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення без втручання органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є представницьким органом територіальної громади. Остання залишає за собою право прийняття рішень, зокрема й щодо земель, які знаходяться у її власності.

Актуальність теми дипломної магістерської роботи «Земельна реформа в Україні: особливості реалізації в системі органів місцевого самоврядування» визначається в теоретичному, і практичному аспектах. Теоретична актуальність дослідження полягає в тому, що опрацювання значної групи наукових

напрацювань продемонструвало увагу авторів або до власне земельної реформи, або до становлення системи органів місцевого самоврядування, сьогодні відсутнє комплексне дослідження особливостей реалізації земельної реформи в органах місцевого самоврядування. Практичний аспект актуальності полягає в аналізі досвіду проведення земельної реформи в Україні, визначення помилок та прогнозуванні перспективних напрямів удосконалення земельного законодавства та діяльності органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо реалізації земельної реформи в Україні.

Предметом дослідження – особливості проведення земельної реформи в органах місцевого самоврядування.

Хронологічні рамки роботи охоплюють 1990-2022 роки. Нижня хронологічна межа обумовлена кількома факторами. В цей час приймається Земельний кодекс УРСР, починається розбудова органів місцевого самоврядування і, зрештою, проголошено курс на побудову суверенної держави. Верхня хронологічна межа пов'язана із сьогоднішнім, особливостями завершення земельної реформи, становлення ринку земель сільськогосподарського призначення та особливостями земельної компетенції органів місцевого самоврядування у воєнний час.

Мета дослідження – на основі аналізу земельного законодавства, наукових доробків учених з'ясувати особливості проведення земельної реформи в органах місцевого самоврядування упродовж 1990-2022 рр. та визначити перспективні напрями модернізації земельних правовідносин у післявоєнний час.

Ураховуючи визначені об'єкт, предмет та мету дослідження, вважаємо за необхідне розв'язати такі дослідницькі завдання:

- 1) розглянути проведення земельної реформи у 1991-2001 роках;

- 2) проаналізувати діяльність органів місцевого самоврядування у земельній реформі протягом 2001-2011 років;
- 3) простежити участь органів місцевого самоврядування у земельних правовідносинах у 2011-2022 роках;
- 4) дослідити зарубіжний досвід проведення земельної реформи та можливості його адаптації в українських реаліях;
- 5) визначити напрями та перспективи діяльності органів місцевого самоврядування у воєнний та післявоєнний час.

Методологічним підґрунтям роботи є діалектичний метод пізнання, який розглядає процеси і системи у постійній динаміці, розвитку та взаємозв'язку. Важливим був розгляд трансформації земельних правовідносин у історичній ретроспективі. У роботі було використано загальнонаукові методи дослідження, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, аналогія тощо. Було застосовано також гіпотетичний метод, системний, графічний.

Джерельним підґрунтям роботи став значний масив нормативно-правових актів, які регулювали земельні правовідносини, у тому числі й проведення земельної реформи, а також документи, які визначали правовий статус органів місцевого самоврядування. Це і Земельні кодекси, Конституція України 1996 року, Закон України «Про органи місцевого самоврядування» 1997 року, Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Розпорядження Кабінету Міністрів України та інші документи.

Фундаментальною основою дослідження стали наукові праці вітчизняних учених, які стосуються розвитку органів місцевого самоврядування в Україні та проведення на національному ґрунті земельної реформи. До наукових доробків з історії та сучасного стану земельних правовідносин варто віднести роботи В. Андрейцева, Л. Заставнюк, О. Врублевського, О. Коваліва, М. Пугачова, М. Кобець та інших. Важливими були напрацювання з теорії та історії місцевого самоврядування О. Бориславської, В. Кравченка та інших.

Зарубіжний досвід реформування земельних правовідносин та становлення ринку землі за кордоном досліджували М. Височанська, О. Кірейцева, О. Проніна, Ю. Фесика, І. Миценко, Т. Решітько. Обраний предмет дослідження належним чином забезпечений літературою, однак розвідки, які пов'язані з участю місцевого самоврядування в проведенні земельної реформи є поодинокими та епізодичними.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані для роботи фахівців в органах місцевого самоврядування, лекторами під час проведення курсів з підвищення кваліфікації державними службовцями, під час викладання студентам навчальних дисциплін, пов'язаних з теорією практикою державного управління тощо. Результати роботи можуть бути використані для вдосконалення системи управління земельними ресурсами територіальних громад посиленням контролю за використанням та охороною земель.

Структура роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та літератури, додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Понятійно-категоріальний апарат та методологія дослідження

Важливими поняттями та категоріями у роботі є земля, земельні ресурси, земельна ділянка, земельна частка, землі сільськогосподарського призначення¹, земельні правовідносини, право власності, комунальна власність, земельна реформа, органи місцевого самоврядування².

Значення землі для українського народу важко переоцінити. Вона є національним багатством та має багатофункціональне призначення. Земля виступає основним засобом виробництва та є просторовим фундаментом для розміщення всіх галузей господарства країни. Термін «земля» має дуже широке значення. Її можна розглядати як планету, як верхній шар земної поверхні, придатний для життя тварин, як територія з угіддями, з правовим режимом, на правах володіння, як економічна категорія у ролі засобу праці і засобу виробництва у сільському господарстві[3, с. 142].

Земельне законодавство апелює різними термінами: земля, земельні ресурси, земельна ділянка. Саме поняття «земля» в законодавстві використовується в кількох значеннях: як національне багатство, як земельна поверхня, як основний засіб виробництва, як просторова основа і як синонім терміну «земельна ділянка». Тому земля є множиною земельних ділянок, а

¹Далі по тексту для прикметників сільськогосподарський (а, і) використовується скорочення с/г.

² Далі по тексту для словосполучення органи місцевого самоврядування використовується ОМС.

земля і земельна ділянка співвідносяться як ціле і частина. Земельна ділянка характеризується тим, що має межі та місце розташування. Однак в законодавстві часто ці два терміни використовуються як синоніми, наприклад «оренда землі», «купівля-продаж землі». В. Андрейцев визначає земельну ділянку як «територіально-просторову, окремо визначену та законодавчо відокремлену поверхневу частину (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі її встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, засвідчуючи її належність на підставі відповідного правового положення, власникам чи користувачам для цільового використання в якості операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення соціальних, матеріальних, духовних, екологічних, та інших потреб та інтересів осіб» [1].

Право власності на землю гарантується Конституцією. Відповідно до Основного закону земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які розташовані в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Землями України є усі землі в межах її території, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на певні категорії. Порядок реалізації та набуття у власність землі визначено в ЗК України. Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній і державній власності.

Як уже зазначалося, земельна ділянка це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав полягає у визначенні її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Вона може виступати об'єктом цивільних прав виключно з моменту її визначення та державної реєстрації. Право власності на землі

набувають та реалізують фізичні та юридичні особи (на землі приватної власності), територіальні громади, які реалізують його через органи місцевого самоврядування (на землі комунальної власності) та держава, яка реалізує це право через відповідні державні органи (на землі державної власності). Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах не лише на поверхневий (грунтовий) шар, а також і на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не визначено законодавством і не порушує права інших осіб, а також поширюється на простір над і під поверхнею ділянки на висоту і глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд [16].

За основним цільовим призначенням фонд земель поділяється на окремі категорії: землі с/г призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі житлової та громадської забудови; землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення тощо.

Землі с/г призначення надаються для ведення товарного сільського господарства (с/г підприємства, с/г науково-дослідні, навчальні та інші установи); підсобного сільського господарства (не с/г підприємства, установи та організації); колективного садівництва; особистого селянського господарства.

В Україні с/г угіддя становлять 70 % площі усіх земель; серед них орні землі – в середньому 55 %, а в окремих областях – більш як 80 %. Більше половини всіх с/г угідь і 60 % орних земель складають чорноземи [9, с.12].

Відповідно до ст. 22 Земельного кодексу (далі по тексту - ЗК) України двома основними категоріями земель с/г призначення є *с/г угіддя та не с/г угіддя*(рис. 1.1.).

Відповідно до ст. 22 ЗК України землі с/г призначення надаються для таких визначених законодавством цілей (рис. 1.2.).

Рис. 1.1

Землі с/г призначення	
<p>с/г угіддя: рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги</p>	<p>не с/г угіддя: господарські шляхи і прогони, полежахисні лісові смуги та інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків с/г продукції, землі тимчасової консервації</p>

Рис. 1.2

Напрями використання земель с/г призначення

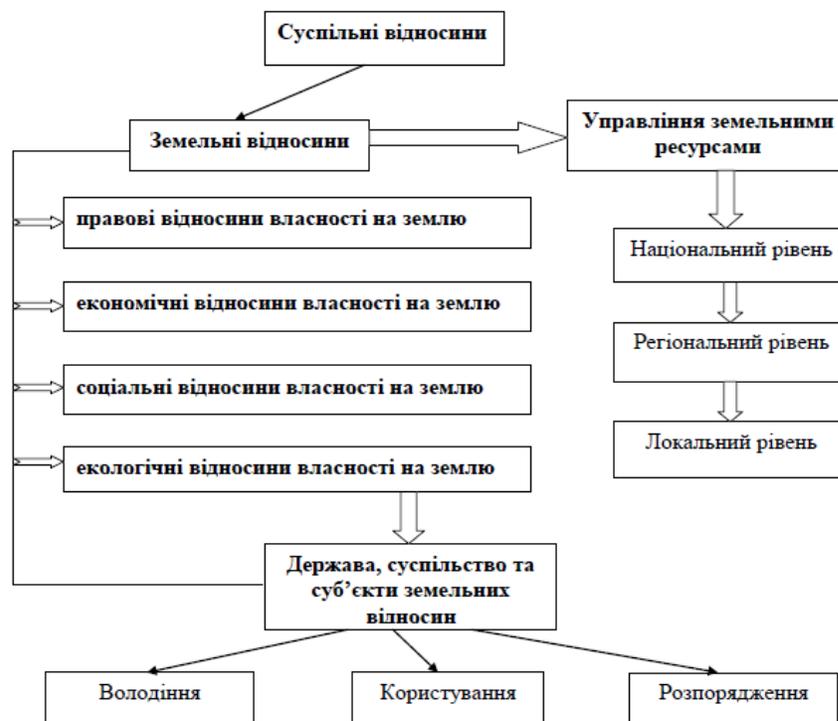


Важливою категорією, що використовується в роботі, є поняття «земельні відносини». Вони є різновидом суспільних відносин (рис. 1.3.). Ст. 2 ЗК України вказує, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування, і розпорядження землею [15]. Досить ґрунтовним є

запропоноване визначення М. Федорова, що це «суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва у с/г» [87]. Поняття земельних відносин охоплює широке коло питань як економічного (виробничого), так і правового характеру, а їх основою є категорія власності на землю.

Рис. 1.3

Земельні відносини як різновид суспільних відносин (взято із [13])

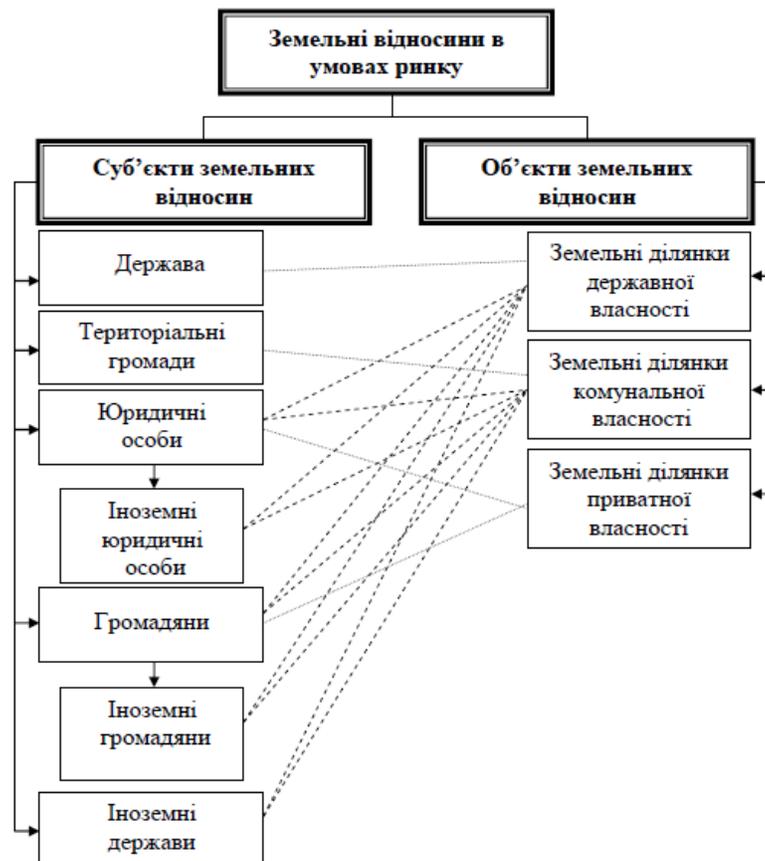


Важливими елементами земельних правовідносин є суб'єкти та об'єкти (рис. 1.4.). Суб'єктами земельних відносин є держава, а також окремі громадяни (фізичні особи), територіальні громади, юридичні особи та їх об'єднання (с/г підприємства різних організаційно-правових форм, установи й організації, органи виконавчої влади), які діють відповідно до чинного законодавства. Суб'єкти земельних відносин мають право бути власником або користувачем одного із об'єктів земельних відносин[13].

Відповідно до ч. 3. Ст. 3 ЗК уточнено, що об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Поняття земельної ділянки було подано вище. Щодо земельних часток (паїв) земельне законодавство не містить чіткого визначення, але можна сказати, що це умовна частка землі, визначена в результаті поділу земель і є її ідеальною часткою, що перебуває у загальній спільній (частковій) власності. Це самостійний об'єкт земельних відносин, який на відміну від земельної ділянки на місцевості не виділяється. Право на земельну ділянку (пай) є право її власника вимагати виділення в натурі (на місцевості) конкретної земельної ділянки (право на право).

Рис. 1.4.

Структура земельних відносин (взято із [13])



Земельна реформа – це комплекс правових, економічних, технічних і організаційних заходів, спрямованих на вдосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає регульованій соціально-орієнтованій ринковій економіці країни. Її суть полягає у створенні умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі за рахунок перерозподілу земель з одночасної їх передачею у приватну та колективну власність, спрямована на формування багатокладної економіки, раціональне використання та охорону земель [25].

Земельна реформа є комплексом заходів, спрямованих на вирішення складних питань регулювання земельних відносин на основі раціонального, ефективного та сталого використання землі з метою гарантування громадянам, юридичним особам і територіальним громадам права власності на землю, формування прозорого механізму розподілу та обігу земельних ресурсів, ефективної системи державного управління землекористуванням.

Земля це важлива матеріально-фінансова основа органів місцевого самоврядування, тому в роботі простежено процес розмежування державної та комунальної власності на землю. Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно та за призначенням користуватися і розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, забезпечувати реалізацію земельних та інших інтересів громади згідно із законом. Комунальна власність на землю забезпечує задоволення земельних інтересів громади і громадян, які в ній проживають. Тому земельний фонд комунальної власності складається із земель загального користування в населених пунктах, що задовольняють загальні потреби, і земель, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна комунальної власності.

У роботі проведення земельної реформи розглянуто в контексті становлення системи органів місцевого самоврядування. Вони пройшли за часи незалежності складну систему трансформацію від місцевих органів державної

влади радянської моделі до реально діючих представників інтересів територіальної громади.

Місцеве самоврядування в Україні – право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування – форма публічної влади, що реалізується особливими суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі використання комунальної (муніципальної) власності.

Здійснюється місцеве самоврядування територіальними громадами безпосередньо, а також через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад [5].

Методологія походить від грецького слова *methodes* – пізнання, *ilogos* – вчення. Таким чином, це вчення про методи дослідження, про правила мислення. Багатогранність будь-якої наукової проблеми вимагає певної методики. Методика – це вчення про особливості застосування окремого методу чи системи методів [23].

Методика – сукупність прийомів дослідження, система правил використання методів і прийомів дослідження. Методи – це впорядкована система, в якій визначається їх місце відповідно до конкретного етапу досліджень.

Методологічним підґрунтям роботи є діалектичний метод пізнання, який розглядає процеси і системи у постійному русі, розвитку та взаємозв'язку. У роботі розглянуто систему земельних відносин, їх реформування та обґрунтування необхідності подальшого розвитку.

Історичний підхід було використано під час розробки питання розвитку земельних відносин, яка впливає і сьогодні. Виявлено, що розвиток земельних відносин в органах місцевого самоврядування був тісно пов'язаний зі складними трансформаційними процесами в економічному та політичному житті молодій пострадянській державі.

У роботі було використано загальнонаукові методи дослідження, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, аналогія тощо. Спостереження – це науково-організований процес врахування фактів про явища і процеси та використання цих даних для подальшого дослідження. Цей метод дозволив нам проаналізувати етапи реформування земельних відносин з 1990 року і до 2022 року.

Важливими є метод аналізу та синтезу. Аналіз – це спосіб наукового мислення, яке поділяє явище на окремі складові. Синтез передбачає дослідження явища в цілому, на основі об'єднання окремих елементів у одне ціле. Синтез дозволяє узагальнити поняття, закони, теорії в одне ціле [23, с.69]. Аналіз і синтез дозволив виокремити перспективні шляхи діяльності органів місцевого самоврядування у контексті проведення земельної реформи.

Обрана нами проблема вимагала застосування методу індуктивного пізнання, який передбачає вивчення окремих елементів з метою пізнання усього явища як цілого. Так, окремо вивчалися й аналізувалися історія земельної реформи, її нормативно-правова основа тощо. Дедуктивний метод використаний при виведенні конкретних положень із загальних.

Важливим методом наукового пізнання є аналогія, за допомогою якої одержують нові знання на основі того, що вони є подібними до інших. Використовували аналогію при вивченні зарубіжного досвіду реформування земельних відносин.

Гіпотетичний метод передбачає розробку наукової гіпотези, наукового передбачення, які мають елементи новизни. Це передбачення розвитку ринку

землі с/г призначення та перспективних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування.

Використання системного методу передбачає розуміння земельних відносин як системи, яка є важливою складовою аграрної сфери країни.

Для обробки значної кількості інформації та належного оформлення даних використовували графічний метод, за допомогою якого можна представити результати роботи у вигляді таблиць і рисунків, що дозволяє покращити сприйняття результатів.

Фундаментальною основою дослідження стали наукові праці вітчизняних учених, які стосуються розвитку органів місцевого самоврядування в Україні та проведення на національному ґрунті земельної реформи. Отже використання такої методики дослідження окресленої нами проблеми дозволило нам виконати поставлені дослідницькі завдання та досягти мети роботи.

1.2. Нормативно-правове регулювання земельної реформи в Україні

Вважаємо за необхідне розгляд проблеми нормативно-правового регулювання земельної реформи в контексті діяльності органів місцевого самоврядування проводити шляхом аналізу двох груп нормативних джерел. *Перша група* – це законодавчі акти, спрямовані на формування самої системи органів місцевого самоврядування та його так званої земельної компетенції. *Друга група* – це власне «земельне законодавство», за яким проходила трансформація земельних правовідносин як системи.

Компетенція органів місцевого самоврядування в період перебування сучасної України у складі СРСР зводилася до права надання земельних ділянок у користування громадянам та юридичним особам. Землі в межах поселень знаходилися у так званому «віданні» місцевих Рад народних депутатів, але це не свідчило про появу комунальної власності на землю. Поява внаслідок реформ в

Україні в 1990-1992 рр. місцевих Рад народних депутатів свідчила про еволюційний перехід від командно-адміністративної системи до режиму політичної демократії правової держави.

Першою спробою трансформувати місцеві ради (які були на той час органами державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування, і тим самим перейти від бюрократичної централізованої системи влади до демократичної децентралізованої, стало прийняття Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року[53]. Цей закон в ст. 8 визначив, що економічну базу місцевого самоврядування становлять природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна та інша власність, яка служить джерелом отримання доходів ОМС і задоволенню соціально-економічних потреб населення відповідної території [53].

У Декларації про державний суверенітет 16 липня 1990 року було проголошено відмову від радянської системи організації влади, декларувався намір запровадження демократичних засад в організації влади. 7 грудня 1990 року із прийняття Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» на законодавчому рівні було сформовано поняття місцевого самоврядування, яке визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів УРСР та власної фінансово-економічної бази». Ст. 5 цього закону визначала, що фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становлять природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими здійснювалося сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів [60].

Пізніше, 18 грудня 1990 року було прийнято ЗК УРСР, який хоч і не передбачав комунальну форму власності на землю, проте детально регламентував відносини щодо надання і вилучення земель, ведення земельно-кадастрової документації, здійснення контролю за використанням та охороною земель, вирішенням земельних спорів тощо. Редакція ЗК 13 березня 1992 року не розширила повноваження місцевих Рад.

Наступним кроком до подальшої централізації територіальної організації влади в Україні стало прийняття 26 березня 1992 року нової редакції Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Місцеве самоврядування розглядалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції, законів та власної фінансово-економічної бази» [60].

На формування механізму реалізації земельних повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою впливали і міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких вирішувалася ВР України. Так, відповідно до ст. 1 Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД від 29 жовтня 1994 року, під місцевим самоврядуванням розуміли систему організації діяльності населення (місцевих територіальних громад) для самостійного і відповідального вирішення питань місцевого значення відповідно до законів держави.

Також підкреслимо, що 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі було укладено, а 6 листопада 1985 року від імені України підписано Європейську хартію Місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою лише 15 липня 1997 року, після чого вона тала частиною національного законодавства України.

Відповідно до ст. 4 Європейської хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону

здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [11].

На формування правосуб'єктності ОМС у сфері земельних правовідносин вплинув Модельний закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування, прийнятий на десятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД в 1997 році. Ст. 9 документу віднесла до питань місцевого значення володіння, користування та розпорядження власністю територіальних громад, регулювання планування і забудови територій муніципальних утворень, контроль за використанням земель на території муніципального утворення, участь в охороні довкілля на території муніципального утворення. Було визначено, що територію муніципального утворення становлять землі міських, сільських поселень, прилеглі до них землі загального користування, рекреаційні зони, землі, необхідні для розвитку поселень тощо [31].

Перехід до демократичних методів управління в умовах становлення ринку, на думку М. Шульги, зумовив необхідність нового підходу до правового регулювання земельних відносин, пов'язаного із скасуванням централізму та монополії державної власності на землю[91].

28 червня 1996 року було прийнято Конституцію України, яка також додала правових норм у сфері земельних правовідносин. Відповідно до Конституції України, норми якої є нормами прямої дії, кожен громадянин нашої країни, мав право на землю. Але, під час користування нею, він не мав права заподіяти шкоду самій землі, іншій людині, суспільству. Крім того, Конституція визначила загальні правові норми, що регулюють відносини власності на землю: всі суб'єкти права власності на землю рівні перед законом; встановлювалися основні принципи землекористування громадянами, юридичними особами; визначено основні засади державного регулювання відносин власності на землю, землекористування, охорону земель. Тому процес

управління земельними ресурсами повинен насамперед впливати з Конституції України. Прийняття будь-якого управлінського рішення не в межах визначених Конституцією визнавалося нелегітимним. Згідно неї закони та інші правові акти повинні прийматися лише відповідно до Основного Закону та дотримуватися його [21].

Отже, як ми бачимо, Конституція України формально мала стати основою для подальшого розвитку та вдосконалення законодавчого забезпечення управління земельними ресурсами. Земельні відносини, їх правовий, економічний та організаційний механізм, наукове визначення ефективності його дії мали б стати визначальними в системі виробничих відносин, набути правових форм, якщо земля справді є Основне національне багатство України, яке перебуває під особливим захистом держави.

Визначною подією стало прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування», який відповідно до положень Конституції затвердив систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування[59]. Було визначено повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, до відання ОМС (сільських, селищних, міських рад) належать ряд повноважень (табл. 1.1).

Після прийняття Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування» самостійного значення набуває право власності територіальної громади – комунальна власність на землю [59]. Право комунальної власності на землю – це право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно користуватися і розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, за призначенням, та забезпечувати реалізацію земельних та інших інтересів громади, що актуально саме у контексті децентралізації влади.

Повноваження ОМС сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (складено автором за [59])

власні (самоврядні) повноваження	делеговані повноваження
<ul style="list-style-type: none"> – підготовка і винесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів платежів за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), та надання під забудову та для інших потреб земель, які перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодування втрат підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення плати за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; – підготовка та подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; – підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій та територій об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення а також інших територій, що підлягають особливій охороні; подання пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, культурну, історичну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; – справляння плати за землю; 	<ul style="list-style-type: none"> – здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, природоохоронного законодавства використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів; – реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; – організація і ведення земельно-кадастрової документації; – погодження питань щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; – вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; – проведення необхідних заходів по ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в визначеному законом порядку до цих робіт населення також підприємств, установ та організацій; – визначення території для зберігання, складування та розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства; – підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законодавством порядку, земельних ділянок, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

Наприкінці 90-х років ХХ століття став відчуватися брак нормативної і методичної бази у сфері земельних відносин. Земельне законодавство України було заплутаним та складним, в тому числі і стосовно правосуб'єктності земельних відносин. Існувала значна кількість законів і підзаконних актів, які так чи інакше стосувалися повноважень органів місцевого самоврядування, але вони були безсистемними. Чимало положень не лише земельного законодавства

СРСР і УРСР, але й новітнього законодавства незалежної України або втратили силу, або вже поставало питання про їх правомірність. Все більш очевидними ставали прогалини в земельному законодавстві з питань набуття та реалізації прав на землю, розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, управління земельним фондом. Ці недоліки земельного законодавства свідчили проте, що воно не могло виступати повноцінним регулятором відповідних земельних правовідносин за участю ОМС

Суспільні відносини, які виникали у сфері формування та реалізації земельних повноважень ОМС, були частково врегульовані в Указі Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» та від 13 вересня 2001 р. № 437 «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики»[22].

Слід відмітити, що національне законодавство у сфері реалізації земельних повноважень ОМС, необхідно враховувати, що вони виступають у двох якостях: суб'єкта господарської діяльності і суб'єкта влади. Як суб'єкт господарювання, вони, як і будь-який інший власник, самостійно володіють, користуються і розпоряджаються землями комунальної форми власності відповідно до чинного законодавства. В якості суб'єкта влади, ОМС беруть участь в межах своєї компетенції в правовому регулюванні земельних відносин.

Завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель, покращення природного середовища, збереження та відтворення родючості ґрунтів.

ЗК України встановлено, що земельні відносини в Україні регулюються Конституцією України, ЗК України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [15].

Наголосимо, що детальний аналіз земельного законодавства та регулювання ними земельних правовідносин буде проведено в наступних розділах. У цьому підрозділі ми зробимо загальний огляд земельного законодавства. Більш детально зупинимося на прийнятті двох важливих земельних законів – Земельних кодексів 1992 року та 2001 року.

Після прийняття незалежності необхідно було по новому врегулювати правові відносини щодо землеволодіння та землекористування. Тому на зміну Земельного кодексу УРСР 1990 р. було Верховною Радою України (далі по тексту ВР України) затверджено 13 березня 1992 р. ЗК України із 118 статей, об'єднаних у 10 розділів. Земельний фонд перестав бути у виключній власності держави, допускалося існування державної, колективної та приватної форми. Іноземці не могли бути суб'єктами приватної форми власності, а резиденти України могли отримати землю для ведення фермерського, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку та господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного та гаражного будівництва. Юридичні особи не могли отримати землю у приватну власність, лише у постійне чи тимчасове користування терміном до 50 років. Вони повинні були використовувати земельні ділянки за цільовим призначенням, визначеним радами[24].

Після набуття чинності Конституцією потрібно було по новому врегулювати земельні відносини та усунути колізії недосконалого земельного законодавства 90-х років. Підготовка нового кодексу розтягнулася на 5 років та проходила в умовах гострих політичних дискусій. До створення нової редакції долучилися представники Комітету з питань аграрної політики і земельних відносин, Державного комітету із земельних ресурсів України та Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Прийняття ЗК України стало центральною політичною подією України 2001 року. На нових засадах екологізації та соціалізації власності на землю було врегульовано земельні

відносини. Було встановлено громадський контроль за використанням землі та концентрацією земельної власності. Принципами проведення земельної реформи проголошено: розвиток приватної власності на землю; гарантування права на землю громадянам і юридичним особам; розмежування земель державної та комунальної власності; провадження державного управління земельними ресурсами і землекористування на основі економічних методів; удосконалення обчислення плати за землю; розвитку орендних відносин. Прогресивним на той час були норми прикінцевих положень про вимоги до органів влади щодо оцінки земель та ведення державного земельного кадастру, моніторингу землі, реєстрації нерухомого майна, розвитку ринку землі та його інститутів, розмежування державної та комунальної власності, розвитку іпотечного кредитування під заставу землі, удосконалення системи земельних платежів, охорони земель та збереження і відновлення їх родючості, здійснення управління земельними ресурсами, розробки довгострокової земельної політики.

ЗК України деталізував положення Конституції 1996 р. про форми власності на землю, право користування і оренди. Проголошувалася, що держава забезпечує і фізичним, і юридичним особам рівні умови права власності на землю. Щодо постійного користування, було обмежено надання землі із земель державної та комунальної власності і лише юридичним особам, які перебували у державній та комунальній власності. Залишилися положення про необхідність цільового використання земель. Головним недоліком ЗК 2001 р. була відсутність земельної ренти, основи ринкових земельних відносин. У подальшому і аж до сьогодні у нього внесено багато правок [33].

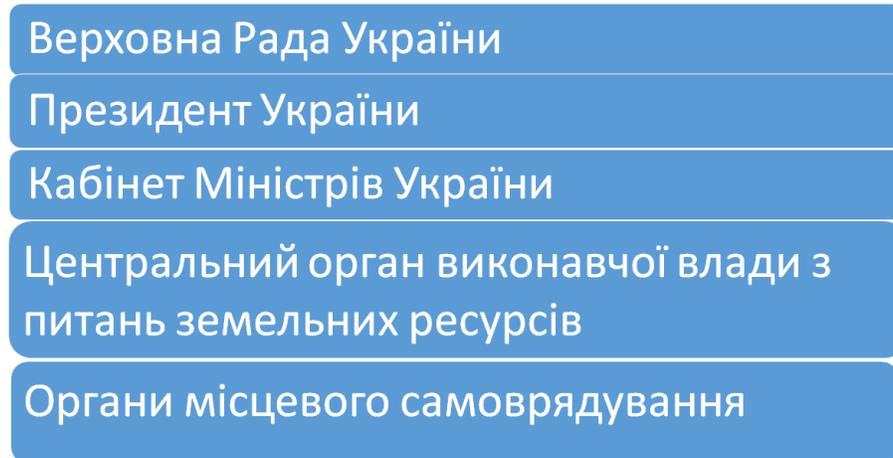
Власне земельне законодавство України можна класифікувати за кількома критеріями:

1. За суб'єктом прийняття: нормативні акти Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів, Центрального органу виконавчої

влади з питань земельних ресурсів, органів місцевого самоврядування(рис. 1.5).

Рис. 1.5.

Суб'єкти створення земельного законодавства (укладено автором)



2. За формою та юридичною силою: міжнародні документи, Конституція України, конституційні закони, ЗК України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента, розпорядження Кабміну, рішення ОМС (рис. 1.6).

Рис. 1.6.

Форми земельних нормативно-правових актів (укладено автором)

Форма нормативно-правового акту
1. Міжнародні нормативно-правові акти (за умови їхньої ратифікації)
2. Конституція України
3. Конституційне законодавство
4. Земельний кодекс
5. Закони України
6. Постанови Верховної Ради
7. Укази Президента
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України

9. Рішення органів місцевого самоврядування

3. За часом прийняття.

Є різні підходи до хронологічної класифікації земельного законодавства. Але з нашої точки зору варто виокремити такі:

- 1) 1990-2001 роки. Від початку реформування земельних правовідносин до нової редакції Земельного кодексу 2001 р. Відбулася передача земель з державної власності у колективну власність колективних с/г підприємств (далі по тексту – КСП) та фізичних осіб для ведення фермерського господарства.
- 2) 2001-2011 роки. Період запровадження мораторію на продаж земель с/г призначення, нова редакція ЗК України.
- 3) 2011-2022 роки. Період становлення прозорого ринку землі.

Нормативно-правові акти у сфері земельного законодавства постійно змінювалися та удосконалювалися у зв'язку із практикою їхнього застосування. Земельне законодавство потребує і наразі свого вдосконалення та систематизації для удосконалення державної земельної політики. У цьому руслі корисно звертатися і до вивчення земельного законодавства зарубіжних країн

1.3. Зарубіжний досвід реалізації земельних правовідносин

Аналіз земельного законодавства країн світу дозволяє стверджувати, що практично в кожній державі існують ті чи інші обмеження. Вони, пов'язані із розміром земельної ділянки, характерні для країн з перехідною економікою та з обмеженими природними ресурсами.

У Німеччині основою земельної політики є федеральний акт із використання землі, на основі якого приймаються акти у відповідних землях. Варто наголосити, що в країні потрібно дотримуватися співвідношення між

земельними площами і поголів'ям тварин. Сільське господарство тут складова екологічної безпеки країни. Німецька система організації землевідносин вважається досить ефективною, тому зупинимося детальніше на ній.

Метою німецької моделі організації землевідносин є підтримка традиційного с/г виробника і збереження за ним с/г угідь. Головна увага – це ретельна обробка угідь та обмежене поголів'я худоби для підтримки екологічного балансу. Нормативні документи ускладнюють переведення с/г угідь в інші види земельних ресурсів. Німецьке законодавство розмежовує поняття землеволодіння та земельна власність. Власність – це юридичні права особи на земельну ділянку, володіння – це фактичні права на неї, які можуть різним чином відчужуватися. Більшість с/г земель є об'єктом права оренди. Право переважного придбання належить тим особам, які живуть і працюють на землі. Лісові і с/г ділянки заборонено дробити [78]. Всі операції з відчуження с/г і лісових земель здійснюють за спеціальним дозволом, в ньому може бути і відмовлено. С/г землі перебувають під особливою охороною держави. Так тут забороняється будувати, надзвичайно детально регламентуються усі угоди купівлі-продажу [18].

Цілком прийнятним для України є досвід Східної Німеччини, зокрема в аспекті приватизаційних процесів. Німецькі землі, що перебувають у державній власності можна приватизувати через оренду з правом викупу. Така земля може бути передано у короткострокову чи довгострокову оренду. Довгострокова оренда (від 6 до 18 років) передбачає пільгову ціну (до 55% ринкової вартості). Встановлені обмеження в 150 га та заборона продажу землі протягом 20 років. Орендар має сам обробляти землю та жити на ній. Якщо орендарі не купують землю, її продають за ринковими цінами. Орендна плата становить 200-400 євро за га. Ціна на землю в Німеччині зростає в кілька разів. Це сприяє надійності кредитів та збільшує можливості кредитування [78].

Рис. 1.7.

Особливості земельних правовідносин у Німеччині
(укладено автором)

Співвідношення між земельними площами та поголів'ям тварин, підтримка традиційного с/г виробника

Детальна регламентація та контроль з боку держави

Заборона дроблення лісових та с/г земель

Поширена оренда та висока вартість землі

Приватизація через оренду з правом викупу

В Нідерландах жорстко контролюють використання земель за їхнім цільовим призначенням. В Україні було б варто зонувати її територію і видавати дозволи на будівництво кожного несільськогосподарського об'єкта у таких зонах.

У Великій Британії земля належить королівській родині, але вільно продається, що дає її ефективно використовувати. Але її заборонено продавати іноземцям.

В Італії в основу удосконалення землекористування було покладено принцип концентрації земель у власності тих, хто безпосередньо її обробляти. Ще одним важелем стала активізація ринку землі. Держава активно втручалася у земельні правовідносини і захищала селян, які могли купувати її за цінами, нижчими за ринкові. Банки давали кредити під такі угоди терміном до 30 років, а відсоткова ставка була не вищою за 3,5% в рік.

Держава сприяла створенню в аграрному секторі економіки відповідних умов для розвитку обслуговуючих кооперативів. Оригінальним є механізм, коли

відбувається примусовий продаж чи оренда ділянки більш ефективним господарям, якщо фермер не забезпечує належне та раціональне використання. У країні діють обмеження на придбання землі іноземцями в прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни. Встановлено жорсткі умови цільового використання землі різних категорій з урахуванням зонування територій, накладаються санкції за порушення визначених правил землекористування.

В Ізраїлі вся земля належить державі, а її використання знаходиться під жорстким контролем державних органів. У Китаї землю не можна купувати і продавати, але держава на це закриває очі в силу незавершеності сільськогосподарської реформи. Успіх земельних перетворень Китаю полягає у формуванні оптимальних за розмірами земельних ділянок та їх ефективного використання.

Ще однією країною, досвід у регулюванні земельних відносин якої варто розглянути, це Франція, яка є найбільшим виробником с/г продукції у Європейському Союзі. В країні дуже довгий час функціонують орендні відносини. Усі операції щодо угод із землею с/г призначення суворо контролюються державою. Ще в 1945 році було затверджено типовий Статут сільськогосподарської оренди. Допускається оренда окремої земельної ділянки чи половини фермерського господарства. Орендна плата у першому випадку стала, а в другому залежить від урожаю і внесеного в господарство вкладу. Французьке законодавство детально регламентує процедуру оренди землі. Максимального розміру землеволодіння немає, а розмір оренди може бути не більший за 200 га. Отже держава сприяє консолідації земель і збереженню цільового призначення земель с/г призначення. Діють високі ставки на прибуток від швидкого перепродажу землі с/г призначення з метою боротьби зі спекуляцією [78].

У Болгарії іноземці не можуть купувати землю, лише отримувати її у спадок, юридичні особи з іноземним капіталом більше 50% статутного фонду також не можуть здійснювати операції купівлі-продажу із землею.

Країни Західної Європи відзначаються орендою сільськогосподарських земель. У Бельгії орендують близько 70% земель, у Німеччині та Франції – 60%, у Нідерландах – 35%. У середньому цей показник по Європі становить 40%. Така ситуація пов'язані з тим, що орендувати землю тут вигідніше. Чим купувати. Однак є достатньо розвинуті країни, де оренда має менший рівень розвитку. Наприклад, Канада (30% земель в оренді), Японії – 20%, Новій Зеландії – 14%, Австралії і Аргентині – 5%. У цих країнах домінує державна та приватна власність на землю. У Нідерландах 65% землі знаходяться у власності держави, але тут дуже привабливі умови дострокової (аж до 99 років) оренди.

У різних країнах орендні відносини мають свою специфіку. У Франції землевласник може отримати з оренди свою землю назад лише у разі декларування намірів, що він і сам буде займатися фермерством, у іншому випадку договір оренди автоматично пролонгується. Мінімальний термін оренди тут виріс з 9 років до 18 і 25. У країнах Західної Європи 90% договорів оренди укладають терміном понад 9 років, що включає повну ротацію сівозмін, окупність основних фондів. Відбувається гармонізація інтересів суб'єктів орендних відносин з умовами оренди за рахунок високої орендної плати. У Нідерландах термін оренди становить 6-12 років, Люксембурзі – 6-9 років, у Португалії – 10 років. Середній розмір оренди у США становить 5-10 років, Китаї 30-50 років.

У Бельгії широко використовуються орендні відносини. Частка земель, що використовують фермери на основі оренди становить 67,7%, Франції – 52,7%, Англії – 37,4%, США – 41%, Голландії – 38%, Німеччині – 36%, Італії – 18,8%, Данії – 18,5%. Орендна плата є ключовим елементом орендних відносин.

У розвинених країнах її порівнюють з рентою. У Швеції вона становить 5-8% від вартості землі.

У законодавстві Данії, Норвегії, Франції, Іспанії, Італії встановлено максимальні розміри концентрації земельних ділянок у власності фізичних та юридичних осіб. У Вірменії, Грузії, Молдові відмовилися від створення сільськогосподарських підприємств та масово передали землю селянам. В Азербайджані, Таджикистані, Узбекистані навпаки немає приватної власності на землю. Вона знаходиться у державній власності, є постійне землеволодіння. Групи працівників чи сім'ї орендують землю у підприємств.

Цінність землі визначається рентою, яку вона може приносити. У США досить різна вартість землі: 1 га с/г угідь коштує 2,5 тис доларів, рілля – 3,5 тис., ближчі ділянки до великих міст можуть коштувати до 20 тис. доларів.

Після США, Китаю, РФ та Канади, Україна володіє найбільшим масивом земель с/г призначення, входить до 5-ки країн, де на одного жителя припадає понад 0,5 га землі с/г призначення.

У європейських країнах досить різна сільськогосподарська освоєність території. На півночі Європи вона не перевищує 10% скандинавських країн. У центральній Європі цей показник значно вищий. У Франції це 54,9%, Польщі – 57,8%, Німеччині – 47,9%, Іспанії – 59,7%, Швейцарії – 38,7%. Україна є однією з найбільших країн Європи, її земельний фонд становить 60,35 млн. га, о становить 5,7% території Європи. Земельні ресурси України мають високий біопродуктивний потенціал, 60,2% від площі орних земель – це родючі чорноземи, це 7% світових запасів.

Варто наголосити, що конструктивним є досвід економічного механізму регулювання ґрунтозахисної діяльності. У США є стратегії «зеленого» і «червоного» квитка, що передбачає заохочення фермерів за захист ґрунту від ерозії, штраф для тих, хто порушив ґрунтозахисні вимоги.

Урожайність основних видів с/г культур в Україні в 2-4 рази нижча, ніж у європейських країнах. Виробництво валової продукції становить на 1 га с/г угідь близько 270 євро, тоді як за кордоном понад 2 тис. євро. Це свідчить про низьку ефективність використання українських земель с/г призначення. Велику роль у забезпеченні раціонального землекористування має відігравати моніторинг земель, який передбачає систему моніторингу за станом земель з метою своєчасного виявлення змін та їх оцінки. Одним із напрямків подальшого реформування агросфери маю бути формування позитивного агроекологічного іміджу України, яка виготовляє якісну продукцію[7].

Оригінальним є досвід Польщі у контексті управління земельними правовідносинами. Ще в 1991 році тут було прийнято закон про управління державними с/г землями. Було утворено також Агентство сільськогосподарської нерухомості. За його допомогою держава здійснює викуп у фермерських господарств земель та нерухомості та продає їх перспективним господарствам, молодим селянам. Пріоритет мають кваліфіковані покупці [78]. Реформування польського місцевого самоврядування призвели до покращення наданих для населення послуг, підвищенню якості управлінських рішень, більш цільового використання бюджетних коштів. Однак є й інша сторона медалі. Залишилася досить централізована фінансова система, і як наслідок у фінансуванні місцевого самоврядування значне місце займають трансферти з державного бюджету. До доходів воєводств надходять незначні відсотки з державних податків, відчувається дефіцит бюджетних надходжень.

У Литві спосіб формування органів місцевого самоврядування схожий до Польщі. Ще у 2010 році окружні державні адміністрації розформували замість них було утворено 10 рад регіонального розвитку. Цікавим є негативний досвід, коли муніципальне утворення могло самостійно створити дрібніші адміністративні одиниці, як результат створення недієздатних муніципалітетів.

Ліквідація окружних державних адміністрацій, що повинна була зекономити державні кошти, привела до зворотних наслідків.

Негативний досвід реформування ОМС є і в Литві. Протягом перших років реформування добровільно об'єдналися менше 5% від усіх волостей, проблема вирішилася із втручанням держави та економічним стимулюванням об'єднаних громад. В контексті реформування ОМС варто згадати досвід Чехії. Ця країна пішла не зовсім правильним шляхом організації територіальних громад незалежно від чисельності жителів. Як наслідок, 60% громад мають менш, ніж 500 чоловік населення [78].

Проаналізувавши різні системи управління земельними ресурсами, можна побачити, що всі країни досить різноманітно підходять до цього питання (рис. 1.8.). Варто наголосити, що крім регулювання питань відчуження земельних ділянок, важливою є підтримка роботи земельного ринку та обов'язкова державна реєстрація операцій із землею.

Рис. 1.8. Особл. управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах

НІМЕЧЧИНА	<ul style="list-style-type: none"> • бажання зберегти сільськогосподарський потенціал країни; • переважне право на придбання землі особою що живе і працює на ній; • контроль за раціональним землекористуванням; • відчуження сільськогосподарських земель лише за спеціальним дозволом; • обмеження площі оренди до 150 га.
ФРАНЦІЯ	<ul style="list-style-type: none"> • встановлення орендної плати органами місцевого самоврядування; • переважне право оренди землі, особами що мають спеціальну освіту, та стаж у веденні сільського господарства; • обмеження площі оренди до 200 га; • високі податки від швидкого перепродажу земель.
ПОЛЬЩА	<p>регулювання ринку земель через спеціальний орган ; контроль за використанням земель; обмін земельних ділянок при зміні місця проживання фермера.</p>
ІТАЛІЯ	<p>зосередження земель в руках тих, хто живе і працює на ній; жорсткий контроль за використанням та охороною земель; обмеження на придбання землі іноземцями.</p>

Варто виокремити раціональні елементи успішного регулювання земельних правовідносин за кордоном (табл. 1.2)

Табл. 1.2.

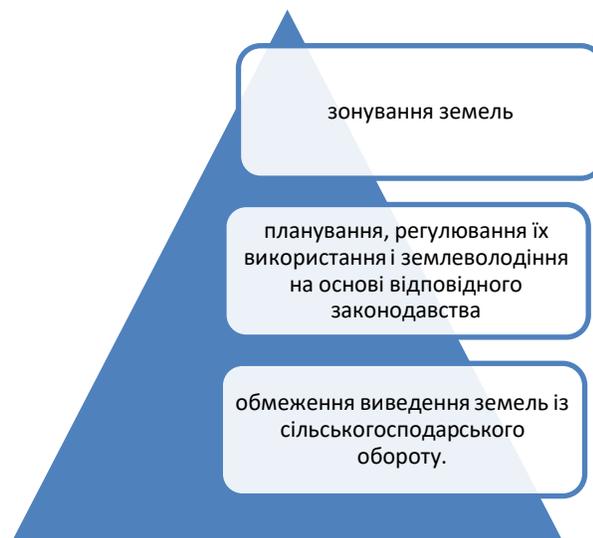
Раціональні елементи в регулювання земельних правовідносин за кордоном
(укладено автором)

№	Особливості землекористування у розвинених країнах світу
	Екологічний баланс
	Жорсткий контроль за цільовим використанням земель
	Продаж землі – основа для її раціонального використання.
	Земля знаходиться у власності тих, хто її обробляє
	Державна підтримка селянства
	Ефективне використання оптимальних за розмірами земельних ділянок
	Обмеження для іноземних фізичних та юридичних осіб
	Домінування орендних правовідносин, висока вартість землі с/г призначення
	Підтримка державою довгострокової оренди землі належними господарями
	Державний контроль за концентрацією землі
	Висока ціна за оренду окупається високою врожайністю
	Державний контроль за якістю земельних ресурсів, заохочення та штрафи для землекористувачів

При становленні системи управління земельними ресурсами важливими для розв'язання питаннями є ведення земельного кадастру, кадастрова оцінка земель. Законодавство зарубіжних країн спрямоване на такі напрями (рис. 1.9).

Рис. 1.9.

Напрямки впливу земельного законодавства зарубіжних країн



В Україні нормативно-правова основа діяльності органів місцевого самоврядування формувалася паралельно з унормуванням земельних правовідносин. Україна й зараз проходить процеси завершення реформування цих сфер. Тому важливо врахувати позитивний та негативний досвід країн щодо трансформації адміністративно-територіального устрою. Кілька висновків стануть у нагоді, зокрема такі.

1. Укрупнення адміністративно-територіального устрою варто проводити не тільки примусовим шляхом, а й з економічним стимулюванням територіальних громад та з урахуванням їх особливостей.

2. Затягування процесу реформ нівелює саму мету реформування, як то формування спроможних громад та приводить до втрати довіри до політичних сил та до самих процесів змін.

3. При формуванні громад необхідно врахувати кількість населення та інші фактори, щоб новостворені громади були спроможними.

Світовий досвід демонструє, що слід з обережністю ставитися до передчасної ліквідації органів державної виконавчої влади на місцях, як районні та обласні державні адміністрації в Україні. Це може привести до зниження

ефективності планування місцевого розвитку, рівня координації різних органів влади. Децентралізація повноважень має супроводжуватися децентралізацією бюджетною. Досвід зарубіжних країн демонструє, що обіг землі є обмежений. Особливо щодо фізичних та юридичних осіб – нерезидентів. Існує три рівні управління земельними ресурсами (рис. 1.10).

Рис. 1.10



Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин є надзвичайно корисним для України. Земельні трансформації у зарубіжних країнах детально регламентовані, проводяться під суворим контролем держави, кваліфікованими фахівцями. Корисним є досвід щодо жорстких охоронних заходів щодо земельних ресурсів та відповідальності землекористувачів за порушення правил користування земельними ділянками[18, с. 175].

Отож, важливими поняттями, які використовуються в роботі є земля, земельні відносини, земельна ділянка, земельна частка, землі сільськогосподарського призначення. Земля є множиною земельних ділянок, а

земля і земельна ділянка співвідносяться як ціле і частина. Земельна ділянка характеризується тим, що має межі та місце розташування. Методологічним підґрунтям роботи є діалектичний метод пізнання, принципи історизму. У роботі було використано загальнонаукові методи дослідження, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, аналогія тощо.

Нормативно-правове регулювання трансформації земельних правовідносин здійснювалося на основі актів, які видавали органи державної влади України. Це закони та постанови ВР України, указ Президента, розпорядження Кабміну. Втілювалася земельна реформа в життя на місцях рішеннями місцевих рад.

Зарубіжний досвід регулювання земельних правовідносин є дуже корисним для України. Держави за десятиліття напрацювали дієві механізми ефективного і раціонального використання сільськогосподарських земель. Ураховуючи національні традиції землекористування, вони можуть бути враховані під час становлення вітчизняної моделі належного землекористування.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

2.1. Реформування земельних відносин в Україні 1991-2001 рр.

Чи не вперше на загальнодержавному рівні про земельну реформу було згадано в Постанові ВР Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ «Про земельну реформу» [57]. У документі декларувалося, що земельна реформа є важливою складовою на шляху побудови ринкової економіки. Її завданням проголошувався перерозподіл земель з одночасним переданням їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам, організаціям. Це мало сприяти рівноправному розвитку різних форм господарювання на землі, формуванню багатокладної економіки, раціональному використанню та охорони земель [57].

Для втілення у життя цих концептуальних положень того ж 18 грудня 1990 року було прийнято ЗК Української РСР. Варто наголосити на тому, що увесь земельний фонд було визначено об'єктом реформи, взято курс на роздержавлення та демонополізацію тотальної державної власності та запроваджено інститут довічного спадкового володіння на окремі земельні ділянки [17]. Обласні, районні, міські, селищні і сільські Ради народних депутатів повинні були передавати землі у приватну та колективну власність, а також надавати у користування громадянам, підприємствам, організаціям.

Кабінет Міністрів УРСР повинен був вирішити питання про створення спеціального органу для проведення земельної реформи, знайти відповідні матеріально-технічні ресурси, а також забезпечити підготовку у навчальних закладах землевпорядників з метою задоволення в них потреби у місцевих Рад народних депутатів, землевпорядних органів. Водночас за умов відсутності в

органах місцевого самоврядування відповідних спеціалістів, постанова зобов'язала місцеві Ради народних депутатів вирішити ряд завдань у дуже стислі терміни (облік, інвентаризація земель тощо) (додатокА).

ЗК запровадив інститут довічного успадкованого землеволодіння. Та скасовував монополію колгоспів та радгоспів шляхом запровадження землекористування селянських (фермерських) господарств. Реформування земельних правовідносин гальмувалося відсутністю фахівців у сфері землевпорядних та картографічних робіт.

Погіршення соціально-економічного стану, тиск громадськості, початок діяльності перших фермерських господарств вплинули на поспішне прийняття ВР України 20 грудня 1991 року Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» і постанову про порядок уведення його в дію. Закон визнавав таку форму господарювання рівноправною в системі народногосподарського комплексу України поряд з державними, колективними, орендними учасниками. Дія норм закону не поширювалася на громадян, які ведуть особисте підсобне господарство. Голова і члени такого господарства не могли працювати на інших роботах. Значна роль у створенні таких господарств належала радам [74].

Закон передбачив досить складну та бюрократичну систему для бажаючих започаткувати власне господарство. Тому багато хто з них так і не подолав цього механізму. Земельну ділянку виділяла районна Рада народних депутатів у довічне успадковане володіння чи користування на підставі розроблених землевпорядних матеріалів. Останні необхідно було погодити із власником землі (землекористувачем), районними (міськими) землевпорядними, природоохоронними і санітарними органами та органом архітектури. Рішенням районної ради народних депутатів оформлювався дозвіл на розробку таких матеріалів. Необхідно було також одержати погодження Ради базового рівня після проходження конкурсного відбору відповідної районної комісії. Єдино можливий спосіб захисту своїх прав та інтересів в цих бюрократичних жорнах –

звернення до суду. «Щасливчики», які пройшли цей механізм, одержували ділянки із земель запасу та не надто гарної якості.

Таким чином, суттєвих змін в організації сільськогосподарського виробництва не відбувалося, соціально-економічна криза лише загострювалася. Дедалі очевиднішою ставала неадекватність вживаних заходів щодо трансформації земельних відносин. У суспільстві постійно обговорювалися нові напрямки реформ. Але ідеологи комуністичної системи з метою недопущення вільного розвитку приватної власності в Україні, запропонували нову *колективну форму власності на землю* [17].

Прийняття Закону України «Про форми власності в Україні» у січні 1992 року черговий раз продемонструвало, що реформи здійснювала стара партійна номенклатура. Так, нормативним актом було встановлено поруч із державною та приватною, колективну форму власності, яка знайде подальший розвиток у 90-х роках ХХ століття [75].

У лютому 1992 року було ухвалено Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», почалося визначення майнового паю кожного члена КСП. У статті 26 цього закону мовилося про гарантування державою дотримання прав і законних інтересів підприємства та його членів та недопущення втручання в господарську та іншу діяльність державних органів та посадових осіб [58].

Попри таку досить розгалужену систему нормативно-правових актів, які з'явилися на початку 90-х років у сфері реформування землі, діяльність місцевих рад і органів державної влади у процесі перерозподілу земель відповідно до чинних нормативно-правових актів виявилася незадовільною. Про це свідчать численні звернення громад до вищих органів державної влади про необхідність втручання в ситуацію. Кабмін повинен був запропонувати нові стратегії продовження земельної реформи.

Дослідники схиляються до думки, що ухвалення ВР України 13 березня 1992 р. нової редакції ЗК України та Постанови «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі», започаткувало новий виток реформування земельної сфери [70]. У постанові «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» парламент змушений був констатувати, що державні органи неналежно координують хід реформи, несвоєчасно вирішують нагальні організаційні і правові питання, темпи земельної реформи незадовільні, необхідно прискорити її здійснення та запровадити колективну і приватну форму власності на землю (додаток Б).

Документ вказував, що керівництво с/г підприємств має розробити проекти роздержавлення і приватизації земель. Проекти мають бути створені за участю експертів і землевпорядних організацій, схвалені трудовими колективами, подані сільською (селищною) Радою, а затверджені районною (міською) Радою. Кабмін мав до 15 травня 1992 року надати рекомендації щодо складання таких проектів.

ВР АРК, обласним, Київській і Севастопольській міським Радам було поставлено завдання визначити конкретні строки закінчення передання у приватну власність громадянам земельних ділянок, якими вони користувалися станом на 15 квітня 1992 року.

Громадяни, підприємства, установи, організації, яким було надано у встановленому порядку земельні ділянки у довічне успадковане або постійне володіння, зберігали свої права на використання цих земельних ділянок до оформлення права власності або землекористування відповідно до ЗК України.

Прийняття цього документу дозволило почати роздержавлення, паювання і приватизацію землі мешканцями міст та селищ для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, надання підприємствам, установам і організаціям земельних ділянок для колективного городництва за рахунок існуючих земель запасу.

Цього ж дня затвердили Постанову ВР України «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» № 2201-ХІІ. За цим документом право колективної та приватної власності на землю, право постійного користування посвідчувалися державними актами [76]. Організація виготовлення бланків державних актів і забезпечення ними місцевих Рад покладалися на Кабінет Міністрів України. Згодом «дефіцит» бланків призведе до суттєвого затягування процесу видачі державних актів, а відсутність у них кадастрового номеру земельної ділянки у її власників чи спадкоємців приведуть до виникнення проблем при відчуженні чи оформленні переходу права власності.

З метою забезпечення Рад, зацікавлених юридичних, фізичних осіб вірогідними необхідними відомостями про природний, господарський стан та правовий режим земель починає формуватися державний земельний кадастр, який отримає своє законодавче оформлення лише через 9 років (Закон від 07.07.2011 р. № 3613-VI) [48].

Але органи влади не поспішали виконувати вказані постанови парламенту, оскільки прийняли нову редакцію ЗК України, терміни внесення до ВР України нових законодавчих ініціатив у сфері земельної реформи відтермінувалися до 1 листопада 1992 року.

Все ж основним документом, який визначив фундамент реформування земельної сфери в 90-х роках ХХ століття, став ЗК в редакції 1992 року. Завданнями кодексу було визначено регулювання земельних відносин з метою створення умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю [45].

За критерієм цільового призначення земельний фонд України було розподілено на 7 категорій земель: 1) сільськогосподарського призначення; 2) населених пунктів; 3) промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; 4) природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; 5) лісового фонду; 6) водного фонду; 7) запасу. Розпоряджалися цими землями Ради: сільські, селищні, міські, районні, обласні, ВР Автономної Республіки Крим, ВР України. У черговий раз було закріплено три рівноправних форми власності на землю: приватну, колективну, державну.

Об'єктом державної власності стали всі землі за винятком тих земель, які передані у колективну та приватну власність. Суб'єктами виступали Ради: ВР України – на землі загальнодержавної власності, обласні, районні, міські, селищні і сільські Ради – на землі в межах своїх територій (за винятком земель загальнодержавної власності). Землі державної власності передавалися як у колективну, так і у приватну власність (окрім випадків, визначених ст. 4 Кодексу).

Кодекс регулював право колективної власності на землю. Суб'єктами цього права могли виступати: колективні с/г підприємства та кооперативи; садівницькі товариства; с/г акціонерні товариства. Вони здійснювали розпорядження власними земельними ділянками за рішенням вищого органу управління – загальних зборів. У колективну власність земля передавалась безоплатно. Передача земельних ділянок у колективну власність здійснювалась тими Радами, на території яких розташовані земельні ділянки.

Право на земельну частку кожний член міг передавати за спадком згідно із законодавством, але з урахуванням вимог статуту суб'єкта колективної власності. У разі продажу частки пріоритетне право на її придбання належало іншим співвласникам [45].

Суб'єктами права на одержання земельних ділянок у приватну власність були громадяни України. Іноземцям та особам без громадянства земельні ділянки у власність не передавалися.

Передача земельних ділянок громадянам України проводилася радами, на території яких розташовані земельні ділянки. Закріплювалось два види користування землею: постійне і тимчасове. Тимчасове землекористування, у свою чергу, поділялося на короткострокове – до 3 років і довгострокове – від 3 до 25 років. Постійним вважалось землекористування без заздалегідь встановленого строку. Як у постійне, так і в тимчасове користування землі надавалися із земель, що перебували у державній власності, радами, на території яких розташовані земельні ділянки.

Щодо земель, які перебували у колективній і приватній власності, то власники цієї землі могли передавати її у *тимчасове користування за цивільно-правовим договором* таким суб'єктам і для таких потреб: громадянам України для городництва, сінокосіння і випасання худоби; підприємствам, установам, організаціям для несільськогосподарських потреб.

Умови оренди землі, конкретні строки та розмір орендної плати визначалися договором оренди між орендодавцем і орендарем. Після закінчення передбаченого договором строку орендар мав переважне право на поновлення договору оренди. Якщо предметом оренди були земельні ділянки с/г призначення, то орендарі мали переважне право на одержання цих ділянок у власність (крім винятків, визначених у Кодексі).

Кодекс обмежував право власників земельних ділянок, переданих їм радами у власність щодо розпорядження цими земельними ділянками: вони протягом 6 років не могли будь-яким способом відчужувати ці земельні ділянки за винятком передачі їх у спадщину, або відчуження раді на тих же умовах, на яких ця земля була передана власникам [7].

Громадянам України у приватну власність могли передаватися землі із земель запасу та із земель, що були раніше їм надані. Для одержання у власність земельних ділянок із земель запасу громадяни подавали заяву до сільської, селищної, міської Ради за місцем розташування земельної ділянки, у якій вказували бажаний розмір та місцезнаходження ділянки, мету її використання, склад своєї сім'ї. Якщо Рада погоджувалася на передачу земельної ділянки у власність громадянину, то вона замовляла землепорядній організації проект відведення земельної ділянки, який погоджувався з відповідними органами (природоохоронними, архітектури, санітарними, землепорядними) та сільською чи селищною Радою. Рішення про передачу земельної ділянки із земель запасу у власність громадянина приймала районна (міська) Рада [5].

Рішення про передачу громадянам у власність тих земельних ділянок, які раніше були надані їм у користування, приймалося сільською (селищною) Радою за місцем розташування земельної ділянки на підставі заяви громадянина про бажаний розмір земельної ділянки, мету та місцезнаходження.

Заяви громадян вирішувалися в місячний строк. Для цих цілей громадянам безоплатно передавалися у власність земельні ділянки один раз, про що Радою робилася відмітка у паспорті громадянина.

Колективним с/г підприємствам, кооперативам та акціонерним товариствам земельні ділянки передавалися у колективну власність сільськими (селищними) Радами за місцем розташування земельної ділянки.

Земельні ділянки, які перебували у приватній або колективній власності, могли бути придбані за договором купівлі-продажу. Такий договір підлягав обов'язковому нотаріальному посвідченню і наступній реєстрації у сільській, селищній, міській Раді, на території якої розташована земельна ділянка. Земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства понад площу, яка передавалася безоплатно, могла бути придбана громадянами у

місцевих Рад за їх рішенням, на підставі якого укладався договір купівлі-продажу, котрий підлягав обов'язковому нотаріальному посвідченню.

Договір купівлі-продажу був підставою для видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

ЗК визначав повноваження кожної ланки Рад щодо надання земельних ділянок у користування. Сільські, селищні, міські Ради надавали земельні ділянки у межах відповідно села, селища, міста для будь-яких потреб із земель сіл, селищ, міст (додаток В).

Кодекс встановлював пріоритетність надання земель для сільськогосподарських потреб. Віднесення земель до придатних для таких потреб проводилося за даними державного кадастру.

Встановлювалося, що для несільськогосподарських потреб надаються землі, як правило, не придатні для ведення сільського господарства [8]. Встановлювалися й підстави припинення права користування земельною ділянкою. Серед них: добровільна відмова від земельної ділянки, закінчення строку, на який було надано земельну ділянку; припинення діяльності підприємства, установи, організації чи селянського (фермерського) господарства; систематична несплата у встановлені строки земельного податку чи орендної плати; нераціональне використання земельної ділянки; використання землі не за цільовим призначенням; невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільгоспвиробництва, і протягом двох років – для несільськогосподарських потреб; вилучення земель в порядку, встановленому законом; використання земельної ділянки способами, які призводять до зниження якості землі.

Припинення права користування землею проводилося відповідними Радами, а в окремих випадках, при незгоді землекористувача, – в судовому порядку.

Кодекс регулював й питання вилучення (викупу) земель. Так, вилучення (викуп) могло мати місце, по-перше, за згодою власника (землекористувача) і, по-друге, з метою передачі землі у власність або надання у користування. Про вилучення (викуп) земельної ділянки відповідна Рада приймала рішення.

Поруч з цим, ЗК встановлював платність користування землею. І власники землі, і землекористувачі були зобов'язані щорічно сплачувати плату за землю у вигляді земельного податку або орендної плати. Вона була диференційованою залежно від якості земельної ділянки, її місцезнаходження, виходячи з кадастрової оцінки земель. ВР України встановлювала ставки земельного податку, порядок оподаткування, а також граничні розміри орендної плати за договором оренди. Плата за землю надходила до бюджетів сільських, селищних, міських Рад.

Кодекс визначав категорії фізичних та юридичних осіб, які звільнялися від плати за землю, а також визначав й права і обов'язки власників землі та землекористувачів, захист і гарантії їх прав. Вони мали право самостійно господарювати на землі, використовувати у встановленому порядку для потреб господарства наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові угіддя, водні об'єкти; зводити будівлі і споруди за погодженням із сільською, селищною, міською Радою, а на орендованих ділянках – і за погодженням з районною Радою, іншим орендодавцем; мали право власності на посіви і посадки сільгоспкультур і насаджень, вироблену сільськогосподарську продукцію і доходи від її реалізації та ін. Громадянин України, якому земельна ділянка належала на праві приватної власності, міг укладати договір застави з кредитною установою.

Власники земельних ділянок і землекористувачі були зобов'язані:

- використовувати землю за цільовим призначенням та дотримувати умов її надання;

- ефективно використовувати землю, дотримувати природоохоронної технології виробництва, здійснювати встановлені заходи по охороні земель;
- своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату за землю;
- не порушувати права власників інших земельних ділянок і землекористувачів;
- додержуватися правил добросусідства.

Охоронялися й права власників земельних ділянок і землекористувачів. Звернення стягнення на земельну ділянку по боргових зобов'язаннях власника могло мати місце лише за рішенням суду і тільки за умови відсутності у боржника іншого майна, на яке згідно із законодавством могло бути звернено стягнення. Однак, якщо землевласником був громадянин, то звернення стягнення на земельну ділянку могло бути лише в одному випадку – коли земельна ділянка виступала предметом застави.

Спори про розмежування території сіл, селищ, міст, районів, областей вирішувалися вищестоящою Радою.

Спори з приводу суміжного землекористування: додержання меж, правил добросусідства (зокрема, щодо обов'язку власника або землекористувача дозволити власникам або землекористувачам сусідньої ділянки прохід до доріг загального користування для спорудження на суміжній ділянці необхідних комунікацій, вжиття заходів до недопущення можливості стоку дощових і стічних вод, проникнення отрутохімікатів та мінеральних добрив на суміжну ділянку тощо) розглядалися обраною відповідною Радою узгоджувальною комісією, а при недосягненні згоди – судом. Земельні спори між юридичними особами розглядали існуючі на той час арбітражні суди [8].

26 грудня 1992 року Уряд України схвалив Декрет «Про приватизацію земельних ділянок», згідно з яким громадяни України мали право продавати або іншими способами відчужувати ділянки без зміни їх цільового призначення [69].

Згідно зі статистичним збірником Державного комітету статистики України за 2003 рік станом на 1 січня 1992 року всі землі в Україні були в державній власності, а на 1 січня 1993 року в приватній власності громадян вже було 13,8 тис. га (0,02% земельної площі країни) і 141,8 тис. га – у власності приватних сільськогосподарських підприємств (0,24%) [84].

Тим часом соціально-економічна криза в молодій незалежній державі загострювалася, громадськість критикувала реформи, панували корупція та всездозволеність, бездіяльність органів влади.

Особливістю цього етапу в контексті розподілу ваги держави та органів місцевого самоврядування стало зростання ролі першої. Між тим, відбувалася демонополізація земельної власності. Йшлося про плюралізм різних форм власності, у тому числі й колективної. З'явилася нова функція в органів державної влади та місцевого самоврядування – приватизація земельних ділянок через процес колективізації. Землі передавалися із державної власності у колективну, потім у віртуальну приватну власність у вигляді земельних паїв без поділу в натурі. На перше місце у цьому процесі відводилася місцевим радам – підконтрольним і повністю залежним від керівників колгоспів та радгоспів.

Новий етап земельної реформи варто пов'язати із досить неординарною постаттю та політиком Л. Кучмою, який, між тим, продовжив здійснювати цей процес. Ще у передвиборній програмі політик декларував курс на виконання прийнятих постанов парламенту щодо земельної реформи. Вже 10 листопада 1994 року він видав Указ № 666 «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [62]. Документ був спрямований на створення умов для рівноправного розвитку різних форм власності та господарювання на землі, вільного їх вибору громадянами України, посилення стимулювання праці та забезпечення на цій основі збільшення виробництва с/г продукції, визначав порядок передачі

земель у колективну та приватну власність для виробництва сільськогосподарської продукції (без встановлення часу на здійснення такої передачі) та правовий статус земельної частки (паю).

Місцевим Радам народних депутатів за участю Державного комітету України по земельним ресурсам було рекомендовано прискорити передачу безоплатно у колективну власність земель колективним підприємствам, трудові колективи яких виявили бажання одержати землю у власність. Землевпорядні організації мали якнайшвидше поділити землі частки (паї) без виділення їх у натурі на місцевості. Кожен член підприємства, кооперативу, товариства отримував сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) із зазначенням у нього розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі.

Досить важливим і революційним на той час було положення указу, що право на земельну частку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави. Кожен член мав право безперешкодно вийти із таких колективних підприємств та одержати безкоштовно у приватну власність свою частку землі (пай) у натурі (на місцевості), що засвідчується державним актом на право приватної власності на землю. Проголошувалося, що власники земельних ділянок можуть створювати нові форми кооперації (спілки, асоціації тощо), а також передавати у спадщину, дарувати, обмінювати, задавати під заставу, надавати в оренду і продавати громадянам України без зміни цільового призначення земельних ділянок [8].

Спроби прискорити реформування земельної сфери президентськими указами продовжилося і в 1995 році. Тут варто згадати Указ «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12 липня 1995 року. Цей Указ затверджений з метою прискорення ринкових реформ в Україні, стимулювання ефективного землекористування та підприємницької діяльності, заохочення

інвестицій в реалізацію програм соціально-економічного розвитку визначав порядок приватизації (без встановлення строків її здійснення) та оренди земельних ділянок несільськогосподарського призначення для заняття підприємницькою діяльністю, можливі види правочинів з такими ділянками, а також доручав Кабінету Міністрів України подати у двомісячний строк ВР України проекти законів про внесення змін та доповнень до відповідних актів законодавства України [8].

Ще один Указ Л. Кучми «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» 8 серпня 1995 року мав ще більше зацікавити потенційних власників землі [68].

Члени суб'єктів колективної власності (за винятком членів садівницьких товариств) мали право у разі виходу одержати свою частку землі в натурі (паювання). Згідно з Указом паювання землі проводилося як під час членства, так і в разі виходу з членства колективного суб'єкта. Паювання без виходу з членства здійснювалося без виділення паю в натурі, а при виході з членства – з виділенням земельної ділянки в натурі (на місцевості). У першому випадку документом, що посвідчував право на частку був сертифікат, а в другому – державний акт на право приватної власності на земельну ділянку. Не зважаючи на ту обставину, що Указ приймався з метою забезпечення реалізації невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва, процес паювання не був окреслений часовими межами. Це призвело до того, що документальне закріплення наслідків розпаювання з подальшими виготовленням та видачею держактів для більшості селян затягнулася на тривалий час (від 2 до 5 років) [8].

Дійсно після цих президентських указів землі радгоспів та колгоспів набагато швидше переходили у колективну власність, визначалися земельні частки (паї) членів цих підприємств без виділення земельних ділянок у натурі

(на місцевості). Методика грошової оцінки земель була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 року.

Таким чином, можна констатувати, що земельна реформа проводилася досить непослідовно й без чіткої визначеної стратегії. Одним із факторів такого характеру українських реформ першої половини 90-х років ХХ століття була діюча Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року з численними змінами та доповненнями після проголошення незалежності в 1991 році. Конституційно гарантувалася державна (загальнонародна) та колгоспно-кооперативна форма власності. «Ринок» проникав повільними темпами, реформи були фрагментарними та непослідовними.

Деструктивним чинником, який помітно впливав на увесь суспільний розвиток України, було значні протиріччя між владними інститутами, зокрема ВР України та Президентом. Вони виникли через конституційну нерегульованість, особливо стосовно функцій місцевих державних адміністрацій (вертикаль Президента) і Радами народних депутатів. У статті 2 Конституції України станом на 8 червня 1995 року йшлося про те, що «народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів» [17].

Між тим, приватизаційні процеси продовжували здійснюватися. Проводилася приватизація майна державних сільськогосподарських підприємств шляхом персоніфікації власності відповідно до Декрету Кабміну «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 17 травня 1993 року [66], положення якого знайшли подальший розвиток в однойменному законі від 10 липня 1996 року. Вказані нормативно-правові акти започаткували приватизацію майна радгоспів через перетворення їх як державних підприємств на колективні сільськогосподарські підприємства.

Прийняття Конституції України декларувало права власності Українського народу на землю, її природні ресурси, право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, невід'ємною частиною якого є земля. Реалізація зазначених прав можливо було лише за умови проведення земельної реформи [19].

Однак реформа проходила мляво, зміна форми зводилася до формальної зміни назв колективних господарств та передачу їм земель у колективну власність. Керівники господарств дбали про власні кишені. Селяни практично не отримали ніякої користі від приватизації, сертифікати припадали пилом у сейфах.

У доповіді Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» 18 жовтня 1994 року наголошувалося на тому, що одним із принципів програми реформування аграрного сектору була приватизація селянами земель, що перебували у користуванні с/г підприємств та формування господарських структур ринкового типу. Для втілення у життя цих положень й був прийнятий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» (10.11.1994 р.).

Дослідники земельної реформи (П. Саблук, М. Федоров) вказують на те, що «ліві» сили вважали Указ Президента таким, що не відповідає законодавству [82, 88]. Проте вчені їх переконали у зворотному. Відповідно до Указів Президента 1995-1996 років здійснено паювання земель [61-62].

Укази Президента 1998 року були спрямовані на захист учасників земельної реформи. Указ «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 року встановлював, що договори купівлі-продажу, дарування, міни права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом, після нотаріального посвідчення підлягають реєстрації районною державною

адміністрацією замісцезнаходженням колективного с/г підприємства, с/г кооперативу, с/г акціонерного товариства з внесенням відповідних змін до записів у Книзі реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай) [56].

Указ «Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай)» від 15 грудня 1998 року визначав, що розмір плати за оренду земельної частки (паю), що вноситься орендарем орендодавцеві, не може бути меншим 0,5 відсотка вартості земельної частки (паю), яка передана в оренду, а форми плати за оренду (грошова, натуральна чи відробіткова), види продукції чи послуг, що надаються як плата за оренду, та строки внесення цієї плати визначаються угодою оренди земельної частки (паю) [46].

Господарські структури в умовах ринку показували неефективну роботу. Розпайовані землі необхідно було об'єднати в межах господарських структур, визначених Законом України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1999 року – *акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, повне і командитне товариства, приватні та колективні підприємства* [47]. Створення нових господарських утворень було тоді раціонально поєднати з колективними формами організації праці, але парламент зволікав із прийняттям відповідного документу. Зважаючи на це, Президент видав Указ «Про оренду землі» [64]. Відповідно до нього дві або більше особи, які мають сертифікат, що засвідчують їхнє право на земельну частку (пай), можуть за власним бажанням передавати в оренду спільну земельну ділянку через уповноважену особу, а орендарями можуть бути громадяни України, юридичні особи тощо. Стало можливим створювати сільськогосподарські підприємства на основі оренди земельних часток (паїв).

ВР відреагувала ухваленням законів з відповідною назвою «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року та «Про фіксований сільськогосподарський

податок» від 17 грудня 1998 року. Вони були кроком назад у реформуванні аграрної сфери. Так, в законі «Про оренду землі» не було передбачено оренду паїв, тобто по суті формування господарських структур ринкового типу. «Ліві» продовжували вважати, що колгоспи та радгоспи є найкращою формою організації виробництва. Сільське господарство без таких докорінних реформ занепадало. Його валові показники в 1999 році були майже вдвічі меншими за 1990 рік [17].

Тому Президент у 1999 році знову своїми актами намагався прискорити та поліпшити процеси у земельній реформі. 19 січня Указ «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення» запровадив продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебували у державній або комунальній власності та установив, що об'єктами купівлі-продажу є земельні ділянки, на яких знаходяться об'єкти нерухомого майна, в тому числі об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, що приватизовані (відчужені) відповідно до законодавства України [20].

28 червня 1999 року вийшов Указ «Про додаткові заходи щодо задоволення потреб громадян у земельних ділянках», спрямований на підвищення ефективності використання сільськогосподарських угідь та більш повного задоволення потреб населення у земельних ділянках зобов'язав Раду міністрів АРК, обласні, Київську і Севастопольську міські та районні державні адміністрації організувати в межах своїх повноважень до 1 січня 2000 року передачу у власність і надання у користування педагогічним працівникам, лікарям, іншим працівникам соціальної сфери, пенсіонерам з числа цих працівників, а також депортованим особам, які повернулися в Україну, земельних ділянок за рахунок земель запасу та резервного фонду [51].

Першою спробою розмежувати землі державної та колективної власності став виданий у червні 1999 року Л. Кучмою Указ № 722/99 «Про розмежування земель державної та комунальної власності». В комунальній власності мали

перебувати землі в межах населених пунктів, а також земельні ділянки, на яких розміщено об'єкти комунальної власності. Кабміну було доручено у 2-місячний термін розробити порядок такого розмежування та закласти кошти на фіксування витрат, пов'язаних з цими процесами. Указ не вступив у силу через відхилення проекту Закону про розмежування земель державної та комунальної власності [12].

Президентом України було прийнято новий Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 року, відповідно до якого планувалося вжити організаційних заходів щодо реформування протягом грудня 1999 квітня 2000 р. КСП на засадах приватної власності на землю та майно [63].

Цей Указ з метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності передбачав здійснення організаційних заходів щодо реформування протягом грудня 1999 – квітня 2000 року КСП на засадах приватної власності на землю та майно шляхом:

- забезпечення всім членам КСП права вільного виходу із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, с/г кооперативів, інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності;

- запровадження спрощеного порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) та майнового паю ОМС;

- виділення єдиним масивом земельних ділянок групі власників земельних часток (паїв), яка звернулася із заявами про відведення земельних ділянок в натурі, з метою спільного використання або надання в оренду цих ділянок;

– зменшення вартості виготовлення документів, необхідних для одержання державного акта на право приватної власності на землю, для осіб, що виявили бажання одержати такий акт за плату, до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також забезпечення протягом 2000 – 2002 років видачі в установленому порядку державних актів на право приватної власності на землю усім бажаючим власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай) та ін. [63]

1.2. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування у земельній реформі протягом 2001-2011 рр.

Новий етап розвитку земельної реформи припав на початок 2000-х років. ВР України Постановою від 11 січня 2000 року «Про виконання земельного законодавства при реформуванні аграрного сектору економіки» дала доручення Кабміну до 30 квітня 2000 р. внести на розгляд парламенту проект нового ЗК. За участі провідних науковців і фахівців це було зроблено у досить стислі терміни 24 травня 2000 року. А вже 25 жовтня 2001 року з'явився новий кодифікований земельний документ.

Початок 2000-х років увійшов в історію українських земельних правовідносин як запровадження мораторію на продаж землі. Спочатку 18 січня 2001 року затвердили Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» № 2242-III. Йшлося, що до прийняття нового ЗК громадяни та юридичні особи не можуть укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати ці частки (паї), окрім передачі їх у спадщину та при викупі для державних потреб. Новий ЗК визначив термін такої заборони до 2005 року, та поширив її на земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного с/г виробництва незалежно від форми власності. Такі рішення увійшли в історію як

«мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення». Це мав бути тимчасовий захід, але він продовжувався 7 разів (у 2004, 2006, 2008, 2020, 2011, 2012, 2015 роках)[29].

До прийняття цього закону можливістю здійснення трансакцій із сертифікатами на право на земельну частку скористалися 425,9 тис. власників сертифікатів. З них 324,9 тис. сертифікатів (5% від загальної кількості виданих сертифікатів) було передано у спадщину, 87,6% (1,3 %) – подаровано, 12,7 % тис сертифікатів (0,2%) – продано і 754 (0,01%) обміняно. Після прийняття закону можна було лише передати у спадок право на земельну частку (пай) [14].

Склалася ситуація, що власники земель с/г призначення не могли розпоряджатися землею. Держава не забезпечувала права приватної власності в повному обсязі. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у рішенні «Зеленчук і Цицюра проти України» від 22 травня 2018 року чітко визначив, що мораторій є порушенням права людини розпоряджатися своєю власністю. Воно гарантувалося ст. 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також 41 Конституції України. Позивачі вказували, що пролонгування мораторію зробило його безстроковим. Суд дійшов висновку, що держава-відповідач вийшла за межі своєї широкої свободи розсуду у цій сфері та не забезпечила справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та правами заявників [93].

ЗК 2001 року ґрунтувався на таких принципах:

- земля почала розглядатися не тільки як об'єкт нерухомості, а й як природний ресурс, об'єкт господарювання і як основний засіб виробництва;
- відбулося чітке розмежування повноважень у галузі регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами між центром та регіонами;

- визначено чіткий перелік випадків способу перерозподілу і наслідків втручання держави у реалізацію прав громадян та юридичних осіб щодо володіння та розпорядження землею, якщо це не завдає шкоди довкіллю та не порушує законні інтереси інших осіб;
- передбачено перелік земель, які не могли бути передані у приватну власність;
- встановлювався зрозумілий механізм купівлі-продажу земельних ділянок державної та комунальної власності, закріплювалося питання управління та розпорядження землями, що знаходилися в державній власності;
- передбачено випадки примусового припинення права на землю, якщо це викликано суспільними потребами, а бо ділянка використовується з порушенням законодавства чи способами, які призводять до її деградації, погіршення довкілля.

Новий ЗК містив і ряд інших інститутів, зокрема: окрім цільового призначення, передбачалося «дозволене використання земельної ділянки»; комунальна власність та власність юридичних осіб; сервітути та обмеження; детальний порядок здійснення угод по землі; конкурси та аукціони; застава земельних ділянок; планування та територіальне зонування земель; спільна власність на землю; управління земельними ресурсами.

ЗК кодекс визначив повноваження ОМС у сфері земельних відносин. У ст. 12 ЗК йшлося про те, що до сфери повноважень сільських, селищних, міських рад (як рад базового рівня) належить:

Табл. 2.1.

Повноваження рад базового рівня за ЗК 2001 року

(укладено автором)

1)	розпорядження землями територіальних громад;
2)	передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
3)	надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
4)	вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
5)	викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
6)	організація землеустрою;
7)	координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
8)	здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням <u>земельного</u> та екологічного законодавства;
9)	обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог <u>земельного</u> законодавства;
10)	підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
11)	встановлення та зміна <u>меж</u> районів у містах з районним поділом;
12)	інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
13)	внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни <u>меж</u> сіл, селищ, міст;
14)	вирішення земельних спорів;
15)	вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

У ЗК також було визначено повноваження **обласної** та **районної рад**, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Так, відповідно до ст. 8 ЗК до повноважень **обласних рад** у сфері земельних відносин **на території області** належить:

Табл. 2.2.

Повноваження обласних рад за ЗК 2001 року(укладено автором)

1)	розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад;
2)	забезпечення реалізації державної політики у сфері використання та охорони земель;
3)	погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території;
4)	затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;
5)	координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
6)	організація землеустрою;
7)	внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст;
8)	<u>встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена;</u>
9)	вирішення земельних спорів;
10)	вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень **районних рад** у сфері земельних відносин на території району відповідно до ст. 10 ЗК належить:

Табл. 2.3

Повноваження районних рад за ЗК 2001 року(укладено автором)

1)	розпорядження землями <u>на праві спільної власності</u> відповідних територіальних громад;
2)	координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
3)	забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та використання земель;
4)	організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів;
5)	внесення до Верховної Ради АР Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст;
6)	вирішення земельних спорів;
7)	встановлення та зміна меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району;
8)	вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону.

Наведені повноваження обласних і районних рад, на думку експертів, мали суто декларативний характер. Наприклад щодо координації, то слід зазначити, що між районними радами та місцевими органами земельних

ресурсів були відносини підпорядкування. Щодо організації землеустрою та затвердження землепорядних проектів, то це положення також не підкріплювалося іншими правовими нормами. Відносно вирішення земельних спорів, то вони мали розглядатися в межах населених пунктів, тоді як за їхніми межами центральним органом виконавчої влади.

Центральним інститутом земельного права є власність на землю. А головним принципом земельного реформування – скасування монополії власності держави на землю і встановлення багатосуб'єктності права власності.

Кодекс передбачав, що державна власність на землю повинна використовуватися з метою розв'язання екологічних проблем, дотримання балансу державних, суспільних, громадських (територіальних утворень громадян) та приватних інтересів. Суб'єктом права державної власності виступала держава в особі уповноважених органів (Кабінет Міністрів та інші). Право державної власності на землю мало забезпечити її належну охорону, а також реалізацію земельних інтересів усіх соціальних суб'єктів. Це об'єктивна передумова законодавчого фіксування рівності всіх форм власності на землю. Державна власність мала забезпечити функціонування енергетичної та космічної системи, транспорту, зв'язку, оборони, національних природо-заповідних та історико-культурних об'єктів тощо.

Після прийняття Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування» подальшого розвитку набуло в Україні право власності територіальної громади, тобто комунальна власність на землю.

ЗК встановив обмеження прав власника землі та користувача земельної ділянки. Це цільове призначення; режим використання та охорони земель; земельні сервітути; екологічні, санітарні та інші вимоги щодо охорони земель. За таким критерієм як цільове призначення землі були поділено на 9 категорій (було 7 у попередній редакції).

Категорії земель за Земельними кодексами 1992 та 2001 років (взято із джерела[79])

Категорії земель в ЗК 1992 року (стаття 2)	Категорії земель в ЗК 2001 року (стаття 19)
<ul style="list-style-type: none"> – землі сільськогосподарського призначення; – землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів); – землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; – землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; – землі лісового фонду; – землі водного фонду; – землі запасу. 	<ul style="list-style-type: none"> – землі сільськогосподарського призначення; – землі житлової та громадської забудови; – землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; – землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; – землі оздоровчого призначення; – землі рекреаційного призначення; – землі історико-культурного призначення; – землі лісогосподарського призначення; – землі водного фонду; <p>Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі (ч. 2 ст. 19).</p>

Правовий режим – це сукупність правил використання земель визначених територій. Кодекс передбачив, що економічна діяльність може проходити на землях вільно, забороняється або вимагає спеціального дозволу. В окремих випадках повинні застосовуватися технічні норми забудови землі. Прийнятий ЗК не у повній мірі врегулював взаємовідносини між громадянами та юридичними особами на землях с/г призначення; нечітко окреслив обмеження щодо ринку с/г земель; були не визначені механізми стимулювання ефективного використання й охорони земель через земельні платежі та розпорядження паями.

Прикінцеві положення Кодексу передбачали розробку законів «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр», «Про оцінку земель», «Про охорону земель», «Про розмежування земель права державної та комунальної форм власності», «Про державний земельний (іпотечний) банк», «Про ринок

землі», «Про визначення правових засад вилучення земель права приватної власності» та ін.

Досить плідним в нормативному регулюванні земельних правовідносин став 2003 рік. Тоді прийняли низку законів, серед яких варто виокремити такі:

- Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року № 858-IV;
- Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 червня 2003 року № 899-IV;
- Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV;
- Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року № 963-IV;
- Закон України «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 року № 1345-IV;
- Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року № 1378-IV.

Питання створення ринку землі у 2000-х роках не знаходило однозначного сприйняття у політичних колах України. Однак внаслідок кропіткої роботи, все ж були підготовлені проекти законів для ринково зорієнтованої економіки [79].

Важливими для регулювання земельних правовідносин стали Укази Президента. Указ Президента «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» від 30 травня 2001 р. визначив вектори реформи на початку 2000-х років.

Важливим був також Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян-власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 2 лютого 2002 р., яким запроваджено плату за оренду ділянок с/г призначення, земельних часток у розмірі не менше 1,5% вартості земельної ділянки та поступового збільшення цієї плати залежно від результатів господарської

діяльності орендаря [52]. Пізніше, в Указі від 19.08.2008 р. № 725/2008 цей розмір буде збільшено до 3%.

Для підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, вдосконалення контролю за використанням і охороною земель, Президент 19 серпня 2002 року видав Указ № 720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням та охороною»[36]. На виконання цього Указу Кабмін створив Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель.

Указом Президента 17 лютого 2003 року «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» на Держкомзем було покладено функції з державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру. Наказом Держкомзему від 23 травня 2003 року № 135 було встановлено, що реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди здійснює державне підприємство «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах».

Невирішеним питанням із попереднього періоду стало розмежування земель державної і комунальної власності. З метою забезпечення конституційних прав територіальних громад на землю було прийнято Постанову Кабміну від 1 серпня 2002 року № 1100 «Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і колективної власності». З аналізу цієї постанови можна зробити висновок, що розмежування полягає у здійсненні *організаційних і правових* заходів щодо визначення і передачі земель права державної власності у комунальну [55].

Але реально процес розмежування почався із прийняттям Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року [73]. Зміст розмежування за новим документом полягав не тільки у

створенні організаційно-правових заходів, але й у *встановлення в натурі (на місцевості) меж* земельних ділянок державної та комунальної власності. Кабміну доручалося у місячний строк затвердити форму державного акта на право комунальної власності на землю. Але з 2004 року жоден уряд не виконав цієї вимоги. Проте після тривалої затримки, зумовленої складністю процедур, процес формування земель комунальної власності все ж було розпочато. За даними Держкомзему протягом 2008 року було прийнято 302 рішення про розмежування земель державної та комунальної власності на площу 240,067 тис. га. Процес суттєво загальмувався, оскільки з 2009 року кошти на ці роботи з Державного бюджету не виділялися. Дотаційні місцеві бюджети мали покривати ці роботи [12].

1.3. Органи місцевого самоврядування та формування прозорого ринку землі у 2011-2021 рр.

Важливим кроком, який розпочав новий етап земельної реформи в Україні стало прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення» (26.11.2011). Він передбачав створення законопроектів про спрощення встановлення меж населених пунктів, затвердження Загальнодержавної програми розвитку земельних відносин до 2020 року, скасування безоплатної приватизації землі, впорядкування кадастрової інформації (додатокД).

Завершальним етапом проведення земельної реформи мав стати повноцінний ринок землі. Законопроект «Про ринок земель» № 9001-д парламент прийняв у першому читанні 9 грудня 2011 року. Він передбачав старт купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення з 2013 року. Але ВР України 27 грудня 2011 року продовжила мораторій на продаж с/г

земель до 1 січня 2013 року, 20 листопада він був пролонгований до 1 січня 2016 року.

На початку другого десятиліття XXI століття питання розмежування земель державної та комунальної власності не було вирішене належним чином. Тогочасний Президент В. Янукович наголошував Кабміні, що завдання провалено та існує ризик його повного невиконання до становлення ринку землі с/г призначення. Тому ним було поставлено завдання органам виконавчої влади до кінця року спростити процедуру розмежування. Опублікованим 6 серпня 2011 р. Законом України «Про державний земельний кадастр» було відмінено норму про затвердження Урядом форми державного акта, що посвідчував право комунальної власності територіальної громади[12].

Парадоксально, але за даними новоствореного Державного агентства земельних ресурсів як центрального органу виконавчої влади в сфері реалізації державної політики щодо регулювання земельних відносин та ведення державного земельного кадастру, станом на 1 січня 2013 року земель комунальної власності в Україні не було! Тобто, за увесь час існування незалежної України не спромоглися сформувати комунальну власність на землю як невід'ємну матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. З 1 січня 2013 року втратив чинність і сам Закон «Про розмежування земель державної та комунальної власності» на підставі Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року. У його прикінцевих положеннях передбачалася можливість державної реєстрації земельних ділянок та державної реєстрації права територіальної громади на земельні ділянки на підставі рішень про затвердження проектів розмежування земель державної та комунальної власності.

Та загальновідомим був факт того, що місцевими органами земельних ресурсів не проводилося присвоєння кадастрових номерів земельних ділянок

при розгляді та погодженні проектів розмежування державної і комунальної власності, зокрема, пропонованих до складу комунальної власності. Тому здійснення державної реєстрації земельних ділянок та державної реєстрації права територіальної громади на земельні ділянки за цим Законом на основі витягів із таких проектів із зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок був завідомо нереальним.

Відповідно до норм Закону України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI запроваджено спрощення процедури та відміну розробки та затвердження спеціальних проектів. Так, пункти 3 та 4 Перехідних положень до земель комунальної власності територіальних громад віднесли:

- земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій;

- всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, які розташовані в межах населених пунктів та на яких знаходяться будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, НАН України, державних галузевих академій наук; які належать до земель оборони; які використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана ВР України.

Пункт 9 Прикінцевих та перехідних положень передбачав, що право реалізується після державної реєстрації права власності на відповідну земельну ділянку. Для цього необхідно було витяг з Державного земельного кадастру про відповідну земельну ділянку. Але відомості про ці ділянки на той час так і не було внесено. Тому на початку 2013 року через відсутність у Державному

реєстрі відомостей про земельні ділянки комунальної власності фактично унеможливила реалізацію органами місцевого самоврядування права щодо розпорядження такими землями.

Ще одним спрощенням механізму та спробою вийти із проблемної ситуації став Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» від 14 травня 2013 року № 233-VII. За цим документом рішення органів місцевого самоврядування про передачу земельних ділянок або користування могло прийматися *без здійснення державної реєстрації* права територіальної громади на такі земельні ділянки, а державна реєстрація речових прав на земельні ділянки комунальної власності здійснювалася після затвердження у встановленому порядку документації із землеустрою, за якою здійснено формування земельної ділянки.

Важливим пріоритетом державної політики щодо впорядкування земельних відносин стало формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, інвентаризація земель в межах та за межами населених пунктів, державна реєстрація таких прав, уведення вартості земельних ділянок у бухгалтерський облік в грошовому еквіваленті я кості основних фондів [12].

У 2015 році Міністерство аграрної політики розробило проект Єдиної комплексної стратегії та плану дій, основною метою якої проголошувалось створення відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель через удосконалення ринку оренди землі. Документ так і не був затверджений.

З 15 березня 2015 року парламент ухвалив Закон України № 247-VIII, за яким нотаріуси могли здійснювати державну реєстрацію прав, що впливають із володіння землями с/г призначення.

Важливим кроком у реформуванні земельних правовідносин було створення системи моніторингу земельних відносин, адже в Україні на той час

не було детальної інформації, яка надходила б від місцевих органів влади до центральних відомств. І таким чином держава та приватні інвестори не мали інформації щодо розвитку земельних відносин. Згодом Україна долучилася до групи європейських країн, які створюють власні структури геопросторових даних, це було обов'язковою умовою для долучення до ЄС. У 2017 році уряд схвалив розроблений Держгеокадастром законопроект про національну інфраструктуру геопросторових даних.

31 січня 2018 року Уряд видав Розпорядження «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». Держгеокадастр зобов'язали передати у комунальну власність державні с/г землі. Станом на червень 2018 року було створено 742 об'єднані територіальні громади, також було розпочато передачу сільгоспземель за межами населених пунктів у власність громад.

31 березня 2020 року ВР України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», яким було знято мораторій на продаж земель с/г призначення. Норма про запровадження ринку землі почала працювати з 1 липня 2021 року. 19 серпня 2021 року було відкрито роботу «земельного штабу», який розглядає звернення учасників ринку землі про наявні проблеми його функціонування.

За місяць після відкриття ринку землі в Україні було укладено 2901 угоду про відчуження земельних ділянок с/г призначення площею 5324 га на суму 210 млн. грн. Вартість одного га землі складала близько 40 тис. грн.

Слід наголосити, що відносини довкола землі до легітимізації ринку землі характеризувалися тіньовим ринком, який працював попри формальний мораторій на продаж. Цей ринок оцінювався в десятки мільярдів доларів. Перехідні положення ЗК забороняли продавати земельну ділянку, змінювати її цільове призначення, внести право на пай до статутного капіталу

господарського товариства, передати його в заставу. Але пай можна було здати в оренду, обміняти на іншу земельну ділянку, передати у спадщину, неофіційно продати через певні схеми. Наприклад:

- 1) передати земельну ділянку державі, а потім за хабар змінити її цільове призначення, а потім вже продати;
- 2) товариство могло взяти паї в оренду на 49 років, а потім продати свої корпоративні права;
- 3) створити фіктивні борги у власника паю, а потім через виконавче провадження її забрати;
- 4) здійснити передачу паю за договором довічного утримання;
- 5) укласти фактично безстроковий договір емфітевзису з одноразовою виплатою за користування її власнику.

Найбільш поширеними схемами корупційними за даними НАЗК у 2020 стали самовільне зайняття земель державної та комунальної власності за сприяння посадових осіб; укладання договорів про спільну діяльність для користування земельними ділянками державної та комунальної власності; використання безоплатної приватизації як корупційного інструменту для виведення земельних активів.

По суті саме з 2011 року почалася активна фаза земельної реформи, пов'язана із формуванням ринку землі. 7 липня 2011 року парламент ухвалив Закон України «Про державний кадастр». До того земельні ділянки були не ідентифіковані. Не можна було дізнатися про місцезнаходження. Електронний земельний кадастр запустили в 2013 році, в 2015 почали впроваджуватися електронні послуги. У 2017 році Світовий банк визнав український земельний кадастр одним із найдосконаліших у світі.

9 грудня 2011 року було ухвалено законопроект «Про ринок земель» у першому читанні. Передбачалося, що лише громадяни України, органи місцевого самоврядування та держава могли набувати права власності на землю

сільськогосподарського призначення. Передбачалося й обмеження в розмірі ділянки. Один громадянин міг володіти не більше 100 га землі, орендувати більше 6000 га у одному районі або більше 5% такої землі в одній області. Мінімальний розмір ціни мав бути встановлений експертом. Цільове призначення державних земель не могло бути зміненим упродовж 10 років після придбання.

У квітні 2017 року у своєму середньостроковому плані дій до 2020 року уряд визнав мораторій, як проблему, яка позбавляє велику кількість громадян здійснювати своє конституційне право на власність і заважає розвитку сільськогосподарського ринку.

Існувало на той час кілька варіантів запуску ринку землі. Перший шлях парламентський, необхідно було затвердити закон про обіг земель сільськогосподарського призначення. Другою можливістю через діяльність Конституційного Суду України. Але звернення депутатів у 2017 та у 2018 році з поданням до КСУ про визнання неконституційними положення земельного мораторію були відхилені. Третій шлях полягав через імплементацію Рішення Європейського Суду «Зеленчук і Цицюра». 10 жовтня 2018 року набрання чинності рішення Добропільського міськрайонного суду Донецької області, за яким українець уперше захистив свої право на обмін землею. До того ж Велика Палата Верховного Суду у Постанові від 15 травня 2019 року остаточно постановила, що закон не забороняє обмін земельними ділянками. У травні 2021 ВС України зробив висновок, що мораторій не поширюється на ділянки з цільовим призначенням для «ведення фермерського господарства».

У 2019 році новий Президент В. Зеленський дав доручення до 1 грудня законопроект про ринок земель сільськогосподарського призначення та скасувати мораторій. Уряд Гончарука підготував законопроект, у якому дозволялося купувати землю резидентам України, у тому числі юридичним особам. Планувалося скасувати право постійного користування землею,

перегляд більшості функцій Держгеокадастру, скорочення адміністративних процедур.

Серед 10 альтернативних законопроектів, поданих до ВР України 10 жовтня 2019 року, переміг той, у якому зазначалося, що до 2024 року не допускається набуття права власності на земельні ділянки юридичними особами, бенефіціарним власником яких є іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи та держави. Його прийняли 13 листопада 2019 року у першому читанні. Але країною прокотилися протести аграріїв, тому при підготовці законопроекту було внесено суттєві правки, які скоротили змістове наповнення реформи. Закон був проголосований з 30 на 31 березня та набрав чинності з 1 липня 2021 року.

Для впровадження реформи в життя було ухвалено ще ряд законів:

Табл. 2.5.

Назва Закону	Зміст
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони: Закон України від 18.05.2021 № 1444-ІХ.	запроваджує прозорий процес земельних електронних аукціонів та зобов'язує продавати державні та комунальні землі винятково через такі аукціони. Набрав чинності 06.07.2021 р.
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28.04.2021 № 1423-ІХ.	спрощує процедури передавання земель, децентралізує управління землями, передає державні землі за межами населених пунктів у комунальну власність громад та передає функції контролю Держгеокадастру відповідним місцевим органам. Набрав чинності 27.05.2021 р.
Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 № 554-ІХ.	відкриває вільний доступ до даних кадастру і забезпечує обмін інформацією між реєстром прав та кадастром. Набрав чинності 01.01.2021 р.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 № 711-ІХ.	врегулює питання встановлення меж громад, просторового планування їх територій. Набрав чинності 24.07.2021 р.
Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві: Закон України від 04.11.2021 № 1865-ІХ.	створює Фонд часткового гарантування кредитів для малих та середніх виробників, щоб покращити їх доступ до кредитування, у тому числі для купівлі аграрної землі. Набрав чинності 24.11.2021 р.

Отож відповідно до Закону України № 552-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» (додаток Е).

З 1 липня 2021 р. по 31 грудня 2023 р. обіг земель с/г призначення відбуватиметься між громадянами України з максимальним розміром земельної ділянки 100 га на людину.

З 1 січня 2024 р. поряд з фізичними особами землю зможуть купувати юридичні особи, створені та зареєстровані за українським законодавством, учасниками яких є лише громадяни України, територіальні громади, держава. Максимальний розмір землі не може перевищувати при цьому 10 тис. га.

Закон передбачив процедуру нотаріального посвідчення договору про купівлю-продаж з внесенням даних про її власника в кадастр. Покупець перевіряється на предмет можливості придбання ним земельної ділянки певного розміру. Ці заходи здійснюються відповідно до ст. 130 ЗК України та Постанови Кабміну № 637 від 16 червня 2021 року. Купівля можлива тільки в безготівковій формі, для чого необхідно покупцеві відкрити рахунок у банку. Покупець повинен мати документально підтвержені джерела походження коштів для здійснення цієї фінансової операції (додаток Ж).

Загальна площа земельних ділянок с/г призначення у власності юридичної особи (крам банків) не може бути більшою за сумарну площу земель

с/г призначення, які можуть належати всім її учасникам, але не більше 10 тис. га. Якщо громадянину належить право власності на частку у статутному капіталі чи пайовому фонді юридичної особи, то він має право на площу земельної ділянки, яка пропорційно відповідає його частці (ч. 2 ст. 130 ЗК України) [81].

Банки можуть набувати право власності на земельні ділянки с/г призначення лише в порядку звернення на них як на предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах протягом 2 років з дня набуття права власності.

Передбачено також, що іноземцям та особам без громадянства, юридичним особам заборонено набувати частки у статутному капіталі юридичних осіб, які є власниками земель с/г призначення.

Лише референдум може дати схвалення для набуття права власності на земельні ділянки с/г призначення юридичними особами, учасниками чи засновниками яких є нерезиденти України. Але навіть за умови схвалення такого рішення на референдумі, *забороняється набуття права власності на с/г землю таким суб'єктам:*

- 1) юридичним особам, учасниками яких є нерезиденти на земельні ділянки державно і комунальної власності та земельні ділянки, які виділені в натурі власникам паїв, які розташовані ближче 50 км від державного кордону України (крім морського);
- 2) юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-агресором чи державою-окупантом;
- 3) особами, які належали до терористичних організацій;
- 4) юридичними особами, учасниками яких є іноземні держави;
- 5) юридичні особи, у яких неможливо встановити кінцевого (бенефіціарного) власника;

6) юридичними особами, кінцеві (бенефіціарні) власники яких зареєстровано в офшорних зонах (відповідно до переліку Кабміну);

7) фізичними та юридичними особами, відповідно до яких застосовано спеціальні економічні санкції та інші обмежувальні заходи та пов'язаними з ними особами;

8) юридичним особам, що перебувають під контролем фізичних та юридичних осіб, які зареєстровано у державах, що включені Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей до списку держав, що не співпрацюють у сфері відмивання доходів одержаних злочинним шляхом;

9) банкам, окрім передбаченого механізму набуття власності як застави з подальшим продажем на торгах упродовж 2 років [35].

Укладення цивільно-правових угод щодо переходу права власності на земельні ділянки здійснюються відповідно до ЦК України та ЗК України. Договір купівлі-продажу землі с/г призначення підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню. На основі даних з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Державного земельного кадастру та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, перевіряється дотримання встановлених ЗК вимог щодо максимально допустимого розміру земельної ділянки с/г призначення у власності 1 особи.

До 1 січня 2030 року ціна продажу земельних ділянок с/г призначення, виділених в натурі на місцевості не може бути меншою за їх нормативну грошову оцінку. Таку оцінку буде проводити Держгеокадастр на основі аналізу ґрунтів за різними параметрами.

Продаж земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності забороняється. Накладено заборону на відчуження земель с/г призначення на тимчасово окупованих територіях, крім передачу їх у спадщину.

За рік роботи ринку укладено більше 105 тис. правочинів, у тому числі 88 тис. угод купівлі-продажу вартістю понад 7 млрд. грн. Через російську агресію не відбулося близько 50 тис. угод купівлі-продажу землі (додаток). У воєнний час ринок землі активний. Відсоток успішних торгів тримається на рівні 40%, зростання цін на торгах – в середньому 3-5 раз[80].

Ще до проголошення незалежності України в 1990 році було взято курс на проведення земельної реформи, яка була спрямована на роздержавлення земель, розвиток нових форм господарювання та утвердження приватної власності. Ради народних депутатів усіх рівнів мали передавати землю у приватну чи колективну власність, або надавати її у користування фізичним чи юридичним особам. Особливого розвитку набула колективна власність, яку щоправда, західна демократія не знала. Після президентських указів землі радгоспів та колгоспів набагато швидше переходили у колективну власність, визначалися земельні частки (паї) членів цих підприємств без виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості). Деструктивним чинником, який помітно впливав на увесь суспільний розвиток України, було значні протиріччя між Верховною Радою України та Президентом, зокрема й щодо функцій місцевих державних адміністрацій і Рад народних депутатів.

Новий етап земельної реформи припав на початок 2000-х років і був пов'язаний із прийняттям нової редакції ЗК України та запровадженням мораторію на продаж земель с/г призначення, який буде продовжено парламентом аж 7 разів. ЗК визначив повноваження органів місцевого самоврядування в земельній сфері, але такий розподіл повноважень виглядав дуже формально. Протягом 2001-2011 років питання розмежування права державної та комунальної власності остаточно не було вирішено. У першій декаді XXI століття ще не було остаточного бачення утілення земельної реформи у життя.

У 2011 році Уряд взяв курс на побудову прозорого ринку землі. Питання розмежування державної і комунальної власності було вирішено аж у 2018 році у контексті процесів децентралізації, що проходила. У березні 2020 року зняли мораторій на продаж землі с/г призначення, а ринок землі запрацював з 1 липня 2021 року. Законодавством встановлено ряд обмежень за цими операціями з метою контролю за процесами концентрації земельних ресурсів, їх використання резидентами України.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ У ВОЄННИЙ ТА ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

3.1. Адаптація зарубіжного досвіду в контексті реалізації земельної реформи

Сьогодні очевидним є те, що для ефективного розвитку створених господарських агроформувань у країні необхідно продовжувати модернізувати земельні правовідносини в Україні із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Відсутність реально діючого ринку земель с/г призначення гальмує їхній подальший розвиток, а також дострокові інвестиції у аграрну сферу України. Українські науковці та практики, спираючись на досвід зарубіжних країн, будують власну національну модель ринкового обігу земель. Його метою є рух земельного ресурсу до ефективного власника, який:

- 1) здійснює самостійну господарську діяльність;
- 2) проживає на території, де розміщена земельна ділянка;
- 3) сприяє розвитку місцевої інфраструктури;
- 4) наповнює місцеві бюджети, а значить є основою для сталого розвитку територіальних громад [26].

Прийняття Закону України 31 березня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-ІХ дає можливість забезпечити конституційне право громадян на вільне розпорядження своєю власністю та створити прозорі умови для набуття у власність земель сільськогосподарського призначення [43].

У більшості зарубіжних країн ринок землі функціонує протягом тривалого часу. Його становлення відбувалося паралельно із утвердженням ринкових відносин, приватної власності на землю та майно, розвитком ринку

нерухомості. Подекуди відбулося посилене втручання держави в регулювання земельних правовідносин, захист інтересів орендарів. Таким чином проходило становлення ефективного землекористування, реально діючої системи контролю та зайнятості сільського населення.

У країнах Західної Європи ринкова вартість землі сьогодні є досить високою. Це дає змогу землевласникам надавати її на вигідних умовах у заставу, збільшуючи потік інвестицій. Ціни в різних країнах коливаються. У Нідерландах за 1 га дають 63 тис. євро, в Іспанії – 12,7 тис. євро, Польщі – 9,1 тис. євро, Литві – 3,5 тис. євро. У багатьох країнах Євросоюзу існує вільний ринок землі. У Великобританії основною формою організації праці і с/г виробництва в сільській місцевості є фермерські господарства. 60% земель обробляється власниками, вартість землі висока, а позичка на купівлю земельної ділянки не перевищує 10 років [89, с. 78]. У Греції, Іспанії, Португалії, Італії з низькими доходами населення, селяни зайняті в малих особистих господарствах. 45-55% фермерів мають у землекористуванні до 2 га землі [83].

По різному відбувається становлення земельних відносин у країнах Євросоюзу. У Німеччині щорічно зменшується частка фермерів і розширюються кооперативні зв'язки. Такі кооперативи у середньому володіють 652 га землі. Для купівлі земельної ділянки необхідно мати аграрну освіту, проживати на цій території. Загальна площа землі має бути не більшою за середній розмір землі в регіоні. Її вартість має бути не вищою, чим середня ринкова в цій місцевості. Спеціальні служби здійснюють нагляд за якістю земель, строками внесення добрив, косіння трави. Значна частка землі орендується в держави. Розмір орендної плати залежить від якості землі (у Баварії 450-500 марок за 1 га). Ринок землі у Німеччині знаходиться під суворим контролем держави задля уникнення спекулятивних операцій. Заборонено подрібнювати земельні ділянки при зміні їх власників.

Франція є більш демократичною, для власників не встановлено ліміт на розмір їх земельних володінь. Максимальний розмір оренди – 200 га. Якщо орендар бажає збільшити розмір землі від 100 до 150 га за рахунок сусідської землі, він подає заяву в місцеву адміністрацію, яка подає оголошення. Цікаво, що преференція надається орендарю, який має менше землі, ніж тому, хто більше заплатить.

Цікавим є досвід Франції у створенні анонімних товариств САФЕР, які здійснюють купівлю у власників з подальшим перепродажем. Вони є неприбутковими, основна мета їхньої діяльності – покращити рівень життя с/г товаровиробників та забезпечити зайнятість селян. Купуючи землю в цієї організації, покупець не сплачує досить великий податок на купівлю-продаж нерухомості (45%). Земля продається тому, хто її дійсно потребує, не тому, хто більше заплатить. Агентства нерухомості незадоволені її діяльністю. Нотаріуси в обов'язковому порядку надсилають всі договори купівлі-продажу земель с/г призначення в САФЕР, де вони розглядаються протягом 2 місяців та приймається рішення про купівлю землі. Продаж земель с/г призначення здійснюється на тендерній основі. Щорічно у Франції продається близько 500 тис. га земель с/г призначення, з них САФЕР здійснює купівлю-продаж 80-100 тис. га. Купивши землю, САФЕР не відразу її продає, а чекає інколи 3-4 роки, коли сусід також буде продавати землю.

Видається правильним, створити таку організацію, на зразок французької САФЕР, в Україні. Це дало б змогу уникнути багатьох помилок при впровадженні ринку землі с/г призначення, встановити фіксовані ціни на землі, запобігти розпорошенню земельних паїв, створити національну базу с/г земель, захистити малий і середній бізнес, запобігти безробіттю серед сільського населення [18, с. 174-175].

Оригінальним в контексті адаптації українського регулювання земельних відносин є досвід Нідерландів. Основою організації агробізнесу є

вузькоспеціалізовані інтенсифіковані ферми та малі господарства широкого профілю. Ціна на землю с/г призначення досить велика, а фермери субсидіюються державою за випуск екологічно чистої продукції. Україні варто врахувати зарубіжний досвід, який свідчить про те, що головними виробниками с/г продукції є невеликі сімейні ферми, які мають найвищу віддачу з 1 га (в 5-10 разів вище, чим в Україні).

У країнах Східної Європи ціна на землі с/г призначення є невисокою. Тому закономірним є встановлення обмежень на придбання земель у власність іноземцями. Це можна пояснити такими чинниками: ринки земель проходять становлення; відбуваються процеси формування земельного кадастру; діє недосконала система реєстрації прав на нерухомість; відчувається гостра потреба в консолідації земель; ціни на земельні ділянки у кілька разів нижчі за розвинуті країни ЄС; громадяни мають значно нижчі доходи і не можуть конкурувати на ринку земель [90, с. 30-32].

Ринок землі Центральної Європи відзначається подрібненням земельних масивів, значною кількістю власників без аграрної освіти та досвіду ведення фермерського господарства. Відсутні механізми застави земель за іпотечними кредитами. Це сприяє неефективності ринку земель. До таких країн належить і Україна.

Прийнятним для українського ґрунту є і досвід країн Центральної Європи (Польщі, Чехії, Угорщини), які нещодавно пройшли шлях становлення ринкових відносин. До 1990 року в них існували державна та кооперативна форма власності на землю та адміністративно-командні важелі управління земельними відносинами. Країни Центральної та Східної Європи відрізняються різною кількістю трансакцій на землю. У країнах Центральної Європи цей показник вищий ніж у Західній Європі у зв'язку із становленням ринкових відносин. В Угорщині щороку переукладається 2,4 угод про зміну власника землі (26,1 % до зальної кількості земельних ділянок), в Польщі – 1,4 млн. угод

(5,6%), а в Німеччині для порівняння 1,5 млн. трансакцій (3% від усіх наділів) [34, с. 1].

Табл. 3.1

Особливості реформування земельної власності в країнах Центральної та Східної Європи (укладено автором)

Особливості реформування земельної власності в країнах Центральної та Східної Європи
перехід землі у приватну власність відбувається в межах її колишніх землеволодінь або компенсацією іншими землями;
встановлено максимальний розмір власності на земельні ділянки;
заборонено надання у власність земель іноземцям;
купівля-продаж земель здійснюється під контролем органів місцевої влади;
відчуження землі, її успадкування, оформлення в продаж мають певні часові межі;
самою поширеною формою господарювання є сільськогосподарські кооперативи, де земля є приватною власністю їх членів.

У більшості країн ЄС щороку збільшується частка орендованих с/г угідь у загальній площі с/г землекористування. Орендні відносини є об'єктом цивільного права. А це визначає певні межі втручання в них держави. В аграрній політиці вживаються заходи щодо недопущення концентрації землі в одних руках великих земельних масивів. Часто встановлюються різні цени щодо набуття права оренди або придбання земельної ділянки. Наприклад, щоб орендар був місцевим жителем, мав професійну підготовку, досвід роботи та капітал для ефективного використання земель.

Значний досвід в організації оренди с/г земель має Велика Британія. На початку ХХ ст. орендувалося вже 90% сільгоспугідь. Зараз перевага надається претендентам у віці 35-40 років, що мають стартовий капітал, високу с/г кваліфікацію та добрий стан здоров'я. Сьогодні 40% земель знаходиться в оренді. У Бельгії орендар має право на компенсацію затрат, які привели до покращення якості землі. Особливістю земельних відносин в країні є те, що нащадки орендаря в разі його смерті мають право на продовження оренди. 70% земель оренднуються. Термін оренди може складати від 9 до 27 років.

У Франції держава жорстко контролює стан використання земель с/г призначення. У разі нецільового використання земель, вона може передати землю іншому орендарю. Французьким законодавством передбачено припинення оренди землі в разі досягнення орендарем пенсійного віку, неналежного рівня господарювання на землі або виявлення бажання власника землі самостійно займатися виробництвом с/г продукції. Термін дії договору оренди тут від 6 до 12 років. Ринкова ціна оренди приблизно 400-950 євро за га землі [6].

Досвід країн ЄС показує, що в них функціонує розвинений ринок землі, яким керують не тільки попит та пропозиція, а й присутнє адміністративне управління із розвиненим механізмом економічного стимулювання. Наприклад, у Данії для отримання дозволу на придбання земель с/г призначення у власність, покупець зобов'язаний надати документи, які підтверджують його здатність до ведення фермерської с/г діяльності (фінансову, технічну, професійну) та збереження екології, підтримання родючості ґрунту. Перед укладенням угоди про купівлю-продаж земельної ділянки покупець надає документи про наявність аграрної освіти та дає письмове зобов'язання працювати на купленій землі не менше 8 років. Данське законодавство передбачає позбавлення права оренди, якщо фермер не проживає на земельній ділянці чи не належним чином здійснює господарювання.

Держава слідкує і за процесами надмірної концентрації земель (Данія, Німеччина, Іспанія, Франція, Угорщина), і за процесом їх надмірного подрібнення (Данія, Німеччина, Ірландія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Франція). Державне регулювання ринку земель с/г призначення країн-членів ЄС спрямоване на збереження земель, недопущення надмірної концентрації чи подрібнення масивів, продаж земельних ділянок фермерам, які мають досвід господарювання та проживають на цій території.

На сьогодні в США ефективно поєднуються і державний контроль і ринкові умови господарювання. Співвідношення приватної та державної власності на землю с/г призначення становить 60% / 40%. Під час продажу ділянки більшість землевласників використовує земельний аукціон, де інтереси землевласника представляє ліцензований брокер. Він реалізовує земельну ділянку на 10-30% вище від її початкової вартості. Американське законодавство забороняє продавати землю з державної власності нерезидентам. Щодо реалізації земель із приватної власності, то існує також чимало обмежень, а держава може забрати землю з мотивів суспільної необхідності. Кожна угода з нерезидентом має бути узгоджена міністерством сільського господарства.

Після вступу Польщі до ЄС у 2004 р. було запроваджено мораторій на продаж земель с/г призначення терміном на 12 років. Нині законодавство Польщі не містить прямих заборон для нерезидентів, але цей процес дуже не вигідний та обтяжливий.

Майже всі країни, які пройшли етап становлення ринкового обігу земель, мали довгострокові програми, які передбачали надання пільгових кредитів на придбання земель місцевим фермерам. У Польщі кредит на придбання земель можна отримати на 15 років під 2 % річних, Латвії – на 20 років під 3 %. Зрозуміло, що українські фермери таких преференцій не мають. Це при поспішному запровадженні ринку землі матиме негативні результати на їхньому господарюванні.

Проте з кожним роком розмір орендної плати в Україні збільшується. Середньорічна орендна плата за землі с/г призначення досягла 120 євро/га, це вже вище за Словаччину, Латвію, Естонію, Хорватію, Литву, Чехію.

Таким чином, можна окреслити ключові напрямки земельної реформи із запровадженням обігу земель с/г призначення:

- потрібно залучити до дроблення механізми функціонування ринку фахівців аграрного сектору;
- на землі державної та комунальної власності продавати право оренди з метою отримання земельної ренти;
- запровадити вільний обіг земель приватної власності з накладенням мораторію на продаж землі іноземцям та особам з подвійним громадянством;
- визначити оптимальний розмір землі с/г призначення у власності до 4 тис. га як підприємств не більш одного на район, що спонукатиме безпосереднього власника проживати та бути зареєстрованим на цій території;
- визначити оптимальний розмір оренди землі с/г призначення в одні руки в межах району не більше 5%, області не більше 7%, України – 0,1 %, що унеможливить монополізацію;
- продаж землі с/г призначення з метою визначення ринкової вартості землі проводити тільки через спеціальне агентство та електронний аукціон, що забезпечить надходження до відповідних бюджетів;
- професійна підготовка покупця, контроль за наявністю в нього засобів виробництва, необхідного капіталу [85].

Таким чином, адаптація досвіду зарубіжних країн є досить важливою при формуванні земельного ринку в Україні. Особливу увагу слід звернути на іноземний досвід орендних відносин, яка є основною формою земельних

відносин у багатьох країнах. Важливим є забезпечення чесного партнерства між орендодавцем і орендарем, захищеність їхніх прав та раціональне використання та збереження землі, справедливе визначення розміру орендної плати, вирішення проблеми зайнятості сільського населення.

При вирішенні проблем розвитку ринку землі в Україні слід враховувати і зарубіжний досвід і особливості сільського життя в Україні. Серед безлічі моделей регулювання земельних правовідносин ефективним в Україні будуть лише ті, які оптимально поєднуюватимуться з національними особливостями та потребами.

2.2. Удосконалення земельного законодавства України на сучасному етапі

За час дії воєнного стану земельне законодавство неодноразово змінювалося. Ринок землі хоч і з певними особливостями, але продовжив функціонувати у воєнний час (додаток 3). На початку війни були введені обмеження, які законодавець уже встиг послабити. Для певних відносин упроваджено нове регулювання. Отож розглянемо основні законодавчі зміни у цій сфері.

Найперше, варто відмітити, що у зв'язку із російським вторгненням було тимчасово призупинено функціонування державних електронних реєстрів, в тому числі – Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав. Без них неможливо було набути право власності та взяти у постійне користування земельні ділянки за тим механізмом, який визначений чинним земельним законодавством. Тому виникла необхідність спрощеного доступу до земель з метою сталого функціонування економіки держави та виробництва с/г продукції.

Основними земельними законами на час дії воєнного стану в Україні є такі (табл. 3.2):

Таблиця 3.2.

Земельне законодавство України у період дії воєнного стану
(укладено автором)

№	Назва Закону	Дата прийняття	Дата набуття чинності
1.	«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 2145-IX	24.03.2022	07.04.2022
2.	«Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» № 2120-IX	15.03.2022	17.03.2022
3.	«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» № 2247-IX	12.05.2022	09.06.2022
4.	«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» № 2698-IX	19.10.2022	19.11.2022

Важливим напрямом діяльності держави під час війни є забезпечення країни продовольством. Війна лягла додатковим тягарем і створює чимало проблем для розвитку аграрної сфери, яка тільки почала переживати доленосні реформи. Для стабільної роботи аграрної галузі законодавцем було прийнято ряд нормативно-правових актів. Вони покликані усунути вплив деструктивних факторів на аграрний сектор.

24 березня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 2145-IX, який набув чинності 7 квітня 2022 року. Він урегулював більшість питань щодо використання земель для виробництва с/г продукції та розміщення відповідної виробничої інфраструктур[42]. Закон доповнив Розділ X «Перехідних положень» ЗК України пунктами 27 та 28, відповідно до яких:

- вважалися *поновленими* на один рік без волевиявлення сторін відповідних договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно договори оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервіту, строк користування земельними ділянками щодо яких закінчився після уведення воєнного стану, щодо земельних ділянок с/г призначення приватної власності, а також державної, комунальної власності, невитребуваних, нерозподілених земельних ділянок, а також земельних ділянок, що залишилися у колективній власності і були передані в оренду органами місцевого самоврядування;
- безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації забороняється;

- земельні ділянки сільгосппризначення державної, комунальної власності можуть надаватися лише для ведення с/г виробництва;
- вимоги ЗК України та Закону України «Про оренду землі» щодо мінімального строку договору оренди землі не застосовуються до договорів, укладених у період воєнного стану;
- передача в оренду для ведення товарного с/г виробництва на строк до 1 року земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності (крім тих, що перебувають у постійному користуванні осіб, які належать до державних, комунальних підприємств, установ, організацій), а також земельних ділянок, що залишилися у колективній власності колективного с/г підприємства, с/г кооперативу, с/г акціонерного товариства, нерозподілених та невитребуваних земельних ділянок і земельних часток (паїв) здійснюється на таких умовах:

а) розмір орендної плати не може перевищувати 8% нормативної грошової оцінки земельної ділянки, що визначається від середньої нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області;

б) орендар земельної ділянки не має на : компенсацію власних витрат на поліпшення ділянки; поновлення договору оренди землі, укладення договору оренди землі на новий строк з використанням переважного права орендаря; передачу земельної ділянки в суборенду; встановлення земельного сервітуту; зміну угідь земельної ділянки; будівництво на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна; зміну цільового призначення земельної ділянки тощо;

в) договір оренди земельної ділянки укладається лише в електронній формі, та засвідчується кваліфікованими електронними підписами орендаря і орендодавця;

г) передача в оренду земельної ділянки здійснюється без проведення земельних торгів;

г) формування земельної ділянки з метою передачі її в оренду здійснюється без внесення відомостей про таку ділянку до Державного земельного кадастру (державної реєстрації) та присвоєння їй кадастрового номера, на підставі технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка розробляється за рішенням органу, уповноваженого передавати земельну ділянку в оренду, та затверджується таким органом [42].

Документ передбачив, що договір оренди землі не може бути поновлений, укладений на новий строк і припиняється зі спливом строку, на який його було укладено.

Право оренди земельної ділянки, переданої в оренду під час воєнного строку, не підлягає державній реєстрації. А договір оренди землі, а також зміни до нього, договір про розірвання такого договору оренди підлягає державній реєстрації. Державна реєстрація договору оренди землі здійснюється районною військовою адміністрацією. Право оренди земельної ділянки виникає з дня державної реєстрації договору оренди. .

Якщо договір оренди землі, укладений у період воєнного стану, закінчився до збирання врожаю, посіяного орендарем на земельній ділянці, орендар має право на збирання такого врожаю з компенсацією ним орендодавцю збитків, спричинених тимчасовим зайняттям земельної ділянки, у розмірі орендної плати за період з дня закінчення строку дії договору оренди до закінчення збирання врожаю.

Земельні торги за цим документом щодо оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок с/г призначення державної, комунальної власності не проводяться. Земельні торги, які були оголошені, але не завершені, вважаються скасованими. Оголошення нових торгів було заборонено.

Землекористувачі на праві постійного користування (крім державних, комунальних підприємств, установ, організацій) можуть передавати такі

земельні ділянки в оренду строком до 1 року для ведення товарного с/г виробництва.

Припинення або скасування воєнного стану в Україні чи у окремих її місцевостях не є підставою для припинення дії, зміни договорів оренди, укладених і поновлених у період воєнного стану, припинення прав оренди, які виникли на підставі таких договорів. Після припинення або скасування воєнного стану такі договори не можуть бути поновлені, укладені на новий строк та продовжують діяти до закінчення строку, на який вони укладені.

У місячний строк з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні книги реєстрації землеволодінь та землекористувань в умовах воєнного стану підлягають передачі до центрального органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері земельних відносин.

В умовах війни надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. З метою ефективного функціонування бюджетної сфери та життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період дії воєнного стану органами центральної влади приймається ряд рішень для втілення їх у життя ОМС.

15 березня 2022 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» № 2120-IX. Було внесено ряд змін [44].

Серед новел, які стосуються сфери земельних правовідносин, варто вказати на те, що з березня 2022 року по 31 грудня року наступного за роком, в якому припинено чи скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності)

- 1) за земельні ділянки (земельні частини чи паї), що розташовані та територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або на територіях,

тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації та перебувають у власності чи користуванні фізичних або юридичних осіб;

- 2) земельних ділянок (земельних часток чи паїв), визначених обласними військовими адміністраціями як засмічені вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні фортифікаційні споруди.

Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями РФ, визначається Кабінетом Міністрів.

Тимчасово за 2022 та 2023 податкові (звітні) роки не нараховується та не сплачується загальне мінімальне податкове зобов'язання за аналогічні земельні ділянки.

Тимчасово, за 2022 податковий (звітний) рік не нараховується та не сплачується екологічний податок за об'єктами оподаткування, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або які тимчасово окуповані збройними формуваннями РФ.

Тимчасово, з 1 березня 2022 року до припинення або скасування воєнного стану в Україні, а також протягом 12 місяців після припинення чи скасування такого стану фізичні особи – підприємці, в тому числі ті, які вибрали спрощену систему оподаткування, особи, які проводять незалежну професійну діяльність (наукову, літературну, художню, адвокатську тощо), а також члени фермерського господарства, якщо вони підлягають страхуванню на інших підставах, мають право не нараховувати, не обчислювати та не сплачувати єдиний внесок за себе. ФОПи другої та третьої груп, а також юридичні особи, які належать до третьої групи платників єдиного податку, мають право за власним рішенням не сплачувати єдиний внесок за найманих працівників, призваних під час мобілізації на військову службу до Збройних сил України.

Тимчасово на період дії правового режиму воєнного стану, а також протягом 3 місяців після припинення або скасування воєнного стану штрафні санкції та пеня щодо сплати ЄСВ не застосовуються [44].

Постановою Кабміну від 19 квітня 2022 року № 480 відновлено роботу Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, проте з певними обмеженнями. Посвідчувати низку договорів, до яких належать і договори купівлі-продажу земельних ділянок, дозволено виключно тим нотаріусам, яких включено до затвердженого Міністерством юстиції Переліку нотаріусів, яким дозволено вчиняти в умовах війни нотаріальні дії щодо цінного майна. Законодавець установив в Законі № 2247-IX, що Міністерству аграрної політики та продовольства України за погодженням із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, надано право приймати рішення про відновлення або подальше призупинення функціонування Державного земельного кадастру.

7 червня Президент України підписав закон № 2247-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану». Він був покликаний забезпечити оперативне розміщення виробничих потужностей евакуйованих із зони бойових дій підприємств, спростити процедуру зміни цільового призначення земель, удосконалити ряд інших питань, що регулював закон № 2145-IX від 24.03.2022 р. 9 червня Закон набув чинності[40].

Основні новації Закону можна звести до таких ключових положень.

Порядок визначення евакуйованих підприємств, які евакуюються із зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної чи комунальної власності, затверджується урядом.

Зміна цільового призначення земельних ділянок для розміщення таких виробничих потужностей відбуватиметься без розроблення документації із землеустрою, затвердженої містобудівної документації та з мотивованим висновком уповноваженого органу містобудування та архітектури місцевої ради.

Радам було надано можливість передавати в оренду землі, що переходять до комунальної власності, без проведення державної реєстрації права комунальної власності.

Право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності можуть набувати не лише підприємства та установи державної так комунальної форми власності, а й органи державної влади та місцевого самоврядування.

Доповнили також підстави припинення права власності на землю примусовим вилученням земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Примірник зареєстрованого договору оренди землі у районній військовій адміністрації має бути протягом 3 робочих днів надісланий електронною поштою до Держгеокадастру.

Дозволена передача без зміни цільового призначення в оренду для ведення товарного с/г виробництва земельних ділянок с/г призначення державної, комунальної власності, які не були раніше віднесені до такої категорії (наприклад землі запасу громади).

Об'єкти для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб можуть бути розміщені на земельних ділянках, як надаються у постійне користування виконкомам рад (ні в якому разі не фізичним чи юридичним особам). Тимчасові споруди чи інженерні мережі, необхідні для проживання переміщених осіб можна розташовувати на землях усіх категорій (крім природно-заповідного фонду, земель історико-культурного призначення, земель лісогосподарського призначення) без зміни цільового призначення земель.

Передбачено, що до відновлення роботи Державного земельного кадастру відомості щодо встановлення чи зміни цільового призначення земельних ділянок реєструватимуть районні військові адміністрації у Книзі реєстрації землеволодінь та землекористувань в умовах воєнного стану.

Щодо державної реєстрації зміни цільового призначення землі без внесення відомостей до Держгеокадастру, то вона здійснюється за заявою органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, який прийняв таке рішення в електронній формі, до неї додається копія рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки. Заява з документами надсилається до районної військової адміністрації електронною поштою. Державна реєстрація має відбутися протягом 5 днів з дня подання заяви.

Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок для нового будівництва чи реконструкції будівель для ВПО чи місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань внаслідок бойових дій допускається без дотримання правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території.

Для оперативного вирішення завдань операторам газотранспортної, газорозподільної систем та іншим працівникам надається право безперешкодного доступу до земельних ділянок різних форм власності, а також в межах їх охоронних зон.

Органи місцевого самоврядування протягом 30 днів з дня відновлення роботи Державного земельного кадастру, як власник чи користувач ділянки, у якій було змінено цільове призначення, повинні подати відповідні відомості до Держгеокадастру [30].

19 листопада 2022 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 19 жовтня 2022 року № 2698-IX.[39] Закон запроваджує перехід від запровадженого в умовах воєнного стану тимчасового порядку передачі в користування (оренду) с/г земель, коли не функціонували Державний земельний кадастр і Державний реєстр речових прав та не проводилися електронні земельні аукціони до довоєнного прозорого порядку такої передачі. Закон передбачає ряд завдань:

- відновити проведення земельних торгів з передачі користування земельних ділянок с/г призначення державної, комунальної власності;
- відновити реєстрацію прав оренди земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності;
- відновити реєстрацію прав оренди земельних ділянок с/г призначення у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, яка була зупинена через воєнні дії та зупинення Державного земельного кадастру;
- встановити, що громадяни та юридичні особи, які отримали право постійного користування земельними ділянками державної та комунальної власності, але відповідно до Земельного кодексу України не можуть бути суб'єктами такого права, можуть викупити такі земельні ділянки із розстроченням платежу або отримати їх в оренду;
- дозволити в умовах воєнного стану безоплатну приватизацію земельних ділянок, на яких розташовані будівлі і споруди, які перебувають у приватній власності, і земельних ділянок, які передані громадянам у користування до набрання чинності Земельним кодексом України;
- закріпити права розміщення об'єктів виробництва біометану у складі с/г комплексів на земельних ділянках с/г призначення без зміни цільового призначення;
- скасувати інститут втрат с/г призначення, які відшкодовуються у разі зміни цільового призначення земельних ділянок с/г призначення;
- врегулювати питання внесення до Державного земельного кадастру відомостей про якісні характеристики угідь, заходи щодо охорони земель і ґрунтів, обмеження у використанні земель на підставі документації із землеустрою в галузі охорони земель;

- закріпити на рівні закону право АТ «Укрзалізниця» здійснювати будівництво на земельних ділянках, які перебувають у неї в постійному користуванні, не лише за власні кошти, а й за залучені;
- внести зміни до законів «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо створення та функціонування картографо-геодезичного фонду України.

Таким чином відбувається поступове повернення нормативно-правового поля у сфері земельних відносин до довоєнного рівня організації та фіксації у відповідних державних реєстрах.

3.3. Напрями діяльності органів місцевого самоврядування України в сфері земельних відносин у воєнний та повоєнний періоди

12 травня 2022 р. Президент України підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX. [38] Активну участь у його створенні приймала Асоціація міст України. Закон розширив компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану та надав їм одноособові повноваження щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від споруд, що незаконно на них розміщені;
- обстеження будівель, пошкоджених через бойові дії;
- демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійними, небезпечними для життя людей;
- передачі коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ та забезпечення правового режиму воєнного стану;

- організація безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади та звільнення з посад таких керівників;
- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- поводження з небезпечними відходами [28].

Також документ визначив випадки, коли військова адміністрація населеного пункту (далі по тексту – ВАПН) виконує функції місцевого самоврядування:

1. Умовами створення ВАПН є нездійснення органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами повноважень.
2. Вони можуть створюватися в межах територій територіальних громад.
3. Начальником ВАПН може бути призначений сільський, селищний міський голова.
4. Набуває повноважень ВАПН після відповідного рішення Верховної Ради України.
5. У разі її створення період її повноважень вона діятиме до закінчення воєнного стану і 30 днів після [38].

Законом передбачено також спрощення процедури прийняття актів органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів.

При прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, надавати декларацію, проходити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (ці додаткові процедури переносяться на мирний час).

На акти місцевого самоврядування не поширюються вимоги щодо оприлюднення проектів актів відповідно до Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

У ВР України зареєстровано законопроект № 8056 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». Його ухвалення викликане гострою необхідністю внесення змін до законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших. Практика застосування цих законів військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану зумовила потребу їх вдосконалення, зокрема щодо здійснення ВАНП повноважень органів місцевого самоврядування, перебігу такого здійснення, гарантій для посадових осіб органів місцевого самоврядування [27].

Виникла потреба узгодити суперечності між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що виникли через запровадження Закону від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. Потребує вдосконалення правовий механізм утворення військових адміністрацій населеного пункту на території територіальних громад, де діяли військово-цивільні адміністрації. Наразі немає реального механізму територіальної основи для утворення Президентом України військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької та Луганської областей після скасування воєнного стану. Тому ухвалення законопроекту є дуже своєчасним. Законопроект передбачає такі важливі наслідки.

Розмежовано повноваження військових адміністрацій, що діють на території спільного з органами місцевого самоврядування в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення парламентом), а також військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала всю повноту влади на території (у випадку неспроможності ОМС забезпечувати заходи

воєнного стану). Виписано норму щодо отримання повноважень голови громади бути начальним військової адміністрації населеного пункту.

Спрощено бюрократичні механізми працевлаштування працівників ВАНП, зокрема колишніх службовців ОМС.

Удосконалення набули процедури взаємодії військової адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час дії воєнного стану, так і в післявоєнний період.

Положення щодо ініціювання перед Главою держави прийняття рішення про створення ВАНП за поданням окремих суб'єктів владних повноважень доповнено нормами про можливість цих суб'єктів порушувати перед Президентом такі питання в інших складових частину законопроекту. Це дає змогу Главі державі самостійно ухвалювати рішення з цього приводу, орієнтуючись на доступні джерела інформації, а не лише на пропозиції обмеженого кола суб'єктів.

Президенту надано можливість утворювати ВАНП, до повноважень якої належатиме здійснення виключно заходів воєнного стану. Цей орган діятиме паралельно з ОМС. Але у разі нездійснення останніми своїх повноважень, прийняття рішення з порушеннями закону, Президент за поданням обласної державної адміністрації (чи обласної військової чи військово-цивільної адміністрації) може внести до парламенту подання про здійснення повноважень ОМС раніше створеною військовою адміністрацією.

Запропоновано зміни до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», дію якого обмежено районами проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, в контексті поширення його норм на всю територію України. Такі зміни дають змогу Президенту після припинення дії воєнного стану замість військових адміністрацій утворити військово-цивільні[27].

Запропоновано внести зміни до п. 28 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про запобігання корупції» і скасувати зазначені в цьому пункті винятки для посадових осіб місцевого самоврядування 1-3 категорій (регіональне, районне і місцеве керівництво ОМС включно з головами районних рад і деякими міськими головами), що поширюють на цих осіб обмеження, передбачені п. 1. ст. 25 цього Закону. Це дасть можливість посадовим особам ОМС, які працювали на керівних посадах, а зараз позбавлені цього через тимчасове припинення повноважень місцевим самоврядуванням, знайти собі можливість тимчасового заробітку для забезпечення себе та родини.

Актуальним у післявоєнний час є продовження земельної реформи. На думку експертів, її потрібно провадити за трьома великими напрямками. *По-перше, забезпечити прозорість та ефективність ринку земель.* Відсутність безоплатного публічного доступу до інформації про земельні ділянки і території та обмежений обсяг періодичної звітності ускладнює дотримання положень Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення і приводить до збільшення витрат на володіння і користування землею.

Організаційна структура в системі державної реєстрації земельних ділянок є громіздкою та бюрократичною. Державним реєстрам бракує можливості обміну даними з іншими електронними реєстрами. Систему моніторингу земельної реформи необхідно та управління земельними ресурсами.

Не менш важливим стало наділити територіальних громад земельними ресурсами та інструментами для розвитку на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування повинні мати можливість розпоряджатися державними землями, забезпечуючи захист екологічно вразливих територій, затвердження та забезпечення виконання планів землекористування, а також у прозорий спосіб реалізовувати через аукціони права оренди або власності на державні землі, які передаватимуться місцевим громадам. Їх необхідно наділити можливістю

збільшувати розмір податків і зборів, пов'язаних із землею, а використовувати їх для надання соціальних та інших послуг на місцевому рівні. Потрібно створити законодавчу базу для передачі на місцевий рівень відповідальності за розпорядження державними землями, удосконалення процедур планування землекористування та застосування ринкової ціни на землю як основи для розрахунків земельного податку.

Потрібно також забезпечити рівноправні умови на ринку землі через полегшення доступу до кредитних ресурсів та адаптації державної підтримки для малих фермерів. Розвиток малого фермерства стримувався тривалий час недосконалістю державної політики. Дрібні фермери мають отримати доступ до фінансових ресурсів і технічної підтримки, щоб мати можливість диверсифікувати свою економічну діяльність та здійснювати інвестиції у створення продукції із вищою доданою вартістю.

Основними принципами подальшого проведення земельної реформи мають бути:

1) Верховенство права та повага до приватної власності.

Усі індивіди та установи підпорядковуються та звітують перед законом, який справедливо застосовується та дотримується.

2) Прозорість, підзвітність та передбачуваність.

Публічні діячі, державні службовці, керівники і директори компаній зобов'язані діяти публічно, передбачувано та зрозуміло, відповідально розпоряджатися та оприлюднювати інформацію.

3) Орієнтація на ринкові відносини та ринкове регулювання.

Виробництво та обмін товарами має визначитися ринковими показниками, аніж інструментами контролю та управління.

4) Інклюзивність.

Усі члени територіальної громади й самі громади залучені та пливають на ухвалення рішень, які стосуються їх та їхніх ресурсів.

Основа стратегії земельної реформи базується на Національній економічній стратегії – 2030 (НЕС - 2030), яка нещодавно була затверджена Урядом України. В ній визначено необхідність забезпечення «стимулюючої та дорадчої аграрної політики». Це передбачає створення системи моніторингу земельних відносин, спрощення регулятивних механізмів у землеустрою; цифровізацію дозвільних процедур та адмінпослуг, децентралізацію управління земельними ресурсами, здешевлення доступу до фінансування дрібного фермерства, детінізацію земельних відносин, розбудову національної інфраструктури геопросторових даних.

Табл. 3.3.

Стратегічні пріоритети подальшого проведення земельної реформи
(укладено автором за джерелом [4])

1.	Покращити доступність, цілісність та інтегрованість реєстрів.
2.	Створити та забезпечити функціонування Державного аграрного реєстру.
3.	Покращити якість, повноту кадастрових даних та інтегрованість електронних систем для зменшення корупції.
4.	Покращити іпотечне кредитування та доступ дрібних землевласників до кредитних ресурсів.
5.	Підвищити спроможність місцевих громад ефективно планувати і розпоряджатися землями.
6.	Захистити та впорядкувати екологічно вразливі категорії земель.
7.	Здійснювати комунікаційну підтримку земельної реформи.

В контексті подальших і перспективних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування хотілося б наголосити на підвищенні спроможності місцевих громад ефективно планувати та розпоряджатися землями.

Наше дослідження в черговий раз продемонструвало, земля тривалий час не була джерелом доходів у сільській місцевості і джерелом надходжень у бюджети сільських громад для підтримки їхнього сталого розвитку. Повноцінна робота ринку земель дасть змогу покращити спроможності місцевих громад, розширити інструментарій і ресурсні джерела[4].

Реформа децентралізації, яка розпочалася з ухвали Постанови Кабінетом Міністрів № 333-р від 1 квітня 2014 року сприяє зрушенням у сфері децентралізації управління земельними ресурсами та земельними відносинами. Від 2002 року місцеві громади та органи самоуправління були позбавлені можливостей розпоряджатися державними землями поза межами їх населених пунктів та вирішувати проблеми у сфері земельних відносин.

Повернення державних земель у власність і розпорядження місцевих громад повинно покращити ефективність використання державних земель для користі місцевих громад. Вже 4 млн. га державних с/г земель було передано у комунальну власність територіальних громад.

Вимога й забезпечення комплексного планування територій місцевими громадами розглядається як інструмент ефективнішого планування економічного й територіального розвитку громад. Це уможливило після прийняття у 2020 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (711-IV) та Указу Президента №449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» 15 жовтня 2020 року.

Першочерговим заходом у цьому руслі є *надання органам місцевого самоврядування можливість розпоряджатися землями у межах адміністративних кордонів громад. Повноваження щодо планування розвитку*

громад або збору податків доти залишатимуться недостатньо визначеними, поки місцеві адміністративні одиниці (райони, територіальні громади, міста, селища, села) не матимуть чітко визначених меж. Визначення меж також сприятиме передачі державних земель у комунальну власність, що передбачено Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (законопроект №2194).

Наступним кроком має бути *розроблення та затвердження місцевими громадами комплексних планів іншої містобудівної документації на місцевому рівні* (генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій у межах та за межами населених пунктів). Ця документація має стати основою для прийняття ефективних управлінських рішень. Проектні рішення на основі цієї документації повинні реалізовуватися через формування стратегій розвитку громад (на 7 років), програм соціально-економічного розвитку (на 1-3 роки) та місцевих бюджетів. Надання земельних ділянок під забудову та зміна їх цільового призначення повинні відповідати місцевим планам розвитку та місцевих бюджетів. Це забезпечить сталий розвиток громади та ефективне управління всіма землями у межах громади, незалежно від типу власності, оскільки під час розроблення містобудівної документації повинні враховуватися державні соціальні стандарти, вимоги державних та галузевих норм і правил містобудування, землевпорядкування, охорони довкілля, природної і техногенної безпеки, а також інтереси місцевих мешканців, представників бізнесу та потенційних інвесторів. Міністерству розвитку громад та територій України слід провести активну комунікаційну компанію, роз'яснюючи місцевим громадам необхідність та ефективність планування землекористування та соціально-економічного розвитку на основі містобудівної документації.

Наступним важливим напрямом є забезпечення *прозорого нормативно-правового поля для планування землекористування на різних рівнях*. Планування

землекористування відбувається на трьох рівнях: державному, обласному та місцевому. Воно має здійснюватися з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Планування землекористування на місцевому рівні повинно враховувати вимоги до землекористування на державному та обласному рівні. Для забезпечення прозорих процедур планування та контролю за його дотриманням, необхідно перевести в електронний формат процедури планування землекористування та забезпечення публікацію його результатів. Це важливо вирішити на місцевому рівні, де відбувається виділення земельних ділянок під конкретне цільове призначення, включно з розташуванням конкретних об'єктів. Громади мають бути забезпечені: сучасною картографічною основою масштабом 1:10 000, представленою у векторному форматі у Державній геодезичній системі координат УКС-2000; відкритою інформацією про планування перспективного використання земель на державному та регіональному рівнях; надійними адміністративними та статистичними даними. Вирішення першого питання належить до зони відповідальності Держгеокадастру. Друге питання мають вирішувати Держгеокадастр, Мінрегіон, обласні та районні державні адміністрації, для його вирішення необхідно отримати та забезпечити оприлюднення відповідних даних і ДЗК та містобудівних кадастрів державного й обласного рівнів. Вільний доступ органів місцевого самоврядування територіальних громад до даних ДЗК дасть змогу забезпечити процес планування землекористування на місцевому рівні надійними та повними даними про сучасне землекористування, в розрізі категорій земель, форм прав власності, цільового призначення, наявності режимоутворюючих об'єктів та зон зі встановленими обмеженнями землекористування, інформації з Державного адресного реєстру, інформації про земельні ділянки. Водночас такий доступ повинен відбуватися у режимі вільного експорту геопросторових даних та метаданих з метою їхньої аналітичної обробки, трансформації та здійснення інших дій із такими даними.

Міські кадастри державного та обласного рівнів повинні забезпечувати територіальні громади інформацією про проектні рішення Генеральної схеми планування території України, схем планування території України, схем планування територій областей та районів, які надають інформацію щодо розташування об'єктів державного та регіонального значення у межах території громади або прилеглих територій, якщо це може вплинути на землекористування громади. Вирішити третє питання можна шляхом об'єднання зусиль багатьох центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів заради створення національної інфраструктури геопросторових даних. Це забезпечить регулярне оприлюднення кожною адміністрацією інформації у форматі відкритих наборів даних, необхідних територіальним громадам для планування перспективного ефективного використання земель [4].

Необхідно також *підвищити спроможність органів місцевого самоврядування збільшувати надходження від земельного оподаткування*. Розробка містобудівної документації на місцевому рівні відповідно до вимог Закону № 711 суттєво посилює можливості органів місцевого самоврядування збільшувати податок на землю. Це можливо завдяки таким факторам:

- Під час створення комплексних планів землекористування органи місцевого самоврядування зможуть збільшити базу оподаткування громади через: 1) виявлення земельних ділянок без державної реєстрації права власності або користування; 2) виявлення можливостей для удосконалення нормативної грошової оцінки земель. Дані про поліпшення земель стимулюватимуть збільшення плати за землю.

- Затвердження генерального плану функціонального призначення (найбільш раціонального функціонального використання) території громади на основі розроблених комплексних планів. Поступова зміна цільового призначення земельних ділянок з метою приведення функціонального цільового

призначення територій у відповідність із затвердженою містобудівною документацією також призведе до збільшення бюджетних надходжень від земельних ресурсів.

- Формування земельних ділянок на основі розроблених детальних планів території або їх планування у складі комплексного плану. Держгеокадастр спільно з Мінрегіоном повинні провести активну комунікаційну кампанію серед територіальних громад, спрямовану на заохочення комплексного розроблення містобудівної документації та нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Оприлюднення містобудівної документації збільшить інвестиційну привабливість громади, а отже й доходи місцевого бюджету від плати за землю [4].

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дослідивши тему: «Земельна реформа в Україні: особливості реалізації в органах місцевого самоврядування», урахувуючи визначені об'єкт, предмет, мету та завдання магістерської роботи, сформовано наступні висновки.

1. Розглянувши проведення земельної реформи у 1991-2001 роках, було встановлено, що необхідність її проведення була проголошена ще в 1990 році. Земельний кодекс 1990 року взяв курс на роздержавлення земель с/г призначення. На місцеві ради було покладено обов'язок передавати у колективну та приватну власність державні землі. Подальше законодавство встановило дуже складну схему для виділення землі під фермерське господарство. Позитивним моментом став початок паювання та визначення майнової частки членів КСП. Прийнятий 1992 р. ЗК України уможливив роздержавлення, паювання та приватизацію землі для індивідуального, не с/г користування. Кодекс передбачив можливість місцевих рад передавати у приватну власність громадян землю хоча за досить складним механізмом такої передачі. Між тим йшлося про можливість купівлі-продажу землі з нотаріальним посвідченням цієї угоди. Було запроваджено платність користування землею. Але трансформація земельних правовідносин проходила дуже повільно. При владі в органах місцевого самоврядування та вищих органах державної влади були представники старої партійної номенклатури, населення психологічно було неготовим до ринкових відносин у земельній сфері, приватної власності на землю у класичному її розумінні з правом відчуження таких ділянок. Законодавство періоду президенства Л. Кучми дозволило виходити з КСП, вимагати виділення паю в натурі. Укази президента трішки пожвавили земельні відносини, сприяли переходу земель із державної власності у власність кооперативних підприємств, але не вводилися необхідні

хронологічні рамки такого переходу. Прийняття Конституції 1996 р. передбачало продовження земельної реформи. Однак керівники с/г підприємств отримували прибутки, а пересічний селянин мав лише сертифікати. Прийняте в кінці 90-х років законодавство про оренду землі не передбачило можливість оренди паїв. Колгоспи і радгоспи були для влади найкращими способами організації с/г відносин. Президент запропонував реорганізувати КСП на засадах приватної власності з можливістю вільного виходу з них та створення господарських структур нового типу. Земельні відносини потребували нового Земельного кодексу.

2. Проаналізувавши діяльність органів місцевого самоврядування у земельній реформі протягом 2001-2011 років, вкажемо, що їхня земельна компетенція реалізувалася в межах нового ЗК України 2001 року. На жаль, документ запровадив мораторій на продаж земель с/г призначення, що відкинули ринкові відносини у земельній сфері на десятиліття назад. Власники земель не могли скористатися своїм правом у повному обсязі. Про це зазначив і Європейський суд з прав людини у 2018 році у справі «Зеленчук і Цицюра проти України». ЗК 2001 року визначив повноваження місцевих рад у земельній сфері. Однак вони мали декларативний характер. Однак все ж констатуємо, що в цей період було прийнято низку документів різного рівня, які все ж таки готували ринок землі, державний контроль за земельними ресурсами, їх облік, реєстрацію, відбувалися спроби розмежувати державні та комунальні землі. Відмітимо, що зросла й орендна плата за використання паїв до 1,5% від вартості земельної ділянки.

3. Дослідивши участь органів місцевого самоврядування у земельних відносинах 2011-2022 років, варто зазначити, що це був найпродуктивніший період становлення як органів місцевого самоврядування так і в цілому осучаснення земельних правовідносин. З 2011 року було взято чіткий курс на становлення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення. Було

навіть запропоновано законопроект «Про ринок землі». Але парламент продовжив мораторій. Варто констатувати, що ВР України різних скликань боялася взяти на себе політичну відповідальність за прийняття такого вкрай важливого рішення для подальшого розвитку всієї країни. Політичні сили напередодні виборчих кампаній усіяко спекулювали на «земельному питанні». З 2011 року почав формуватися державний кадастр. Запущена з 2014 року реформа децентралізації, яка передбачала поступову ліквідацію районів та формування об'єднаних територіальних громад вплинула й на прискорення земельної реформи. У 2018 році нарешті вирішили питання із передачею землі державної власності у комунальну. Почала формуватися національна інфраструктура геопросторових даних. 31 березня 2020 року ВР України зняла мораторій на продаж земель с/г призначення. З 1 липня 2021 року запрацював ринок землі в Україні. Супроводжуючі закони встановили продаж землі державної та комунальної власності через електронні аукціони; децентралізували управління землями; передали землі за межами населених пунктів у власність громад; відкрили доступ до даних кадастру; створили механізми для підтримки дрібних та середніх виробників. Законодавство встановило ряд обмежень щодо здійснення трансакцій із земельними ділянками, щоб вони максимально залишалися під контролем держави, були у власності фізичних осіб – резидентів. Ряд питань має вирішити всеукраїнський референдум у майбутньому. Однак ми стали свідками епохальних мін, які звичайно необхідно ще закінчити та врахувати зарубіжний досвід.

4. Проаналізувавши зарубіжний досвід організації земельних правовідносин, відзначимо те, що країни по різному підходять до вирішення цього питання. У деяких країнах ринок землі існує сотні років, деякі країни тільки но розпочали впродовж кількох десятиліть вирішення цього питання. Якщо взяти до уваги німецький досвід, то встановлені жорсткі умови для майбутнього землевласника щодо аграрної освіти та необхідності проживання та

території, де проводиш господарську діяльність. Держава суворо контролює якість земель, запобігає спекуляціям з нею, слідкує за дотриманням цільового призначення земель. В Італії взагалі можуть примусово вилучити землю та передати її більш ефективному господарю. Дуже конструктивним є контроль держави за земельними правовідносинами. Практично у всіх успішних у цьому руслі країнах є спеціально створені державні органи, які мають пріоритетне право викупу земель і передають їх у користування чи власність дійсно перспективним господарям. Нам видається, що такий механізм можна запровадити за умови відсутності корупції в органах державної влади. Але контроль держави повинен бути однозначним. Держави встановили ряд обмежень щодо набуття права власності на землю іноземцям. Є дієвим механізм високої вартості землі, за таких умов землю не вигідно купувати, а простіше взяти в оренду, розвиток орендних відносин демонструє високу результативність обробітку землі. Терміни оренди різні, але держава стимулює довгий термін оренди високоефективними власниками, які є освіченими, проживають на цій території, слідують за якістю землі, надають робочі місця і наповнюють місцеві бюджети. Так, з нашої точки зору і виглядає секрет успіху в земельному реформуванні. Для його втілення в життя створюються рівні управління земельними ресурсами: державний, регіональний, місцевий. У кожного рівня свої права та обов'язки.

5. 24 лютого 2022 року розпочалася російсько-українська війна, яка триває і по сьогодні. Вона вже принесла багатомільярдні збитки, десятки тисяч жертв, спричинила масштабні міграційні процеси та змінила увесь суспільний та соціально-економічний устрій України. Значні корективи відбулися в державному регулюванні земельних правовідносин та діяльності органів місцевого самоврядування. Із початку війни перестали працювати державні реєстри. Законодавчо спростили ряд державних процедур. Так, було автоматично продовжено договори оренди, спрощено передачу державної та комунальної

власності у приватну, скасовано мінімальні строки оренди землі, зафіксовано електронну форму договору оренди, відмінено земельні торги, скасовано державну реєстрацію права оренди земельної ділянки. Внесені зміни до податкового законодавства тимчасово відмінили орендну плату за землю державної та комунальної власності, які розташовані на територіях, де велися бойові дії. 7 червня 2022 року було спрощено ряд земельних процедур. Зокрема процедура зміни цільового призначення землі. Ради отримали право без державної реєстрації передавати право передавати в оренду землі, що входять до комунальної власності. Очевидно, що такі зміни могли бути тимчасовими. 19 листопада 2022 р. законом було запроваджено перехід від запровадженого в умовах воєнного стану тимчасового порядку передачі в користування (оренду) с/г земель, коли не функціонували Державний земельний кадастр і Державний реєстр речових прав та не проводилися електронні земельні аукціони до довоєнного прозорого порядку такої передачі.

6. Щодо перспективних напрямів діяльності ОМС у воєнний та післявоєнний час відзначимо, що на період воєнного стану їхні повноваження було розширено. Передбачено можливість створення військових адміністрацій населених пунктів. Спростили порядок прийняття на службу в ОМС, дозволили працівникам ОМС працювати на іншій роботі на випадок неможливості виконання своїх функцій за основним місцем роботи. Земельна реформа у подальшому має відбуватися за кількома напрямками. Найперше необхідно забезпечити прозорість та ефективність ринку земель. Потрібно вдосконалити реєстри у контексті обміну один з одним інформацією. Чи не найважливішим завданням є наділення територіальних громад земельними ресурсами та повноваженнями. Свого подальшого розвитку мають набути процеси розмежування державної так комунальної власності, механізми передачі державних земель у власність територіальних громад. Територіальні громади на місцевому рівні повинні брати на себе відповідальність за збереження

екологічного балансу, якість земель. Наступне завдання – забезпечити рівноправні умови ринку, втілити в життя програми підтримки дрібних фермерів. Реформа децентралізації сприяє і зростанню можливостей територіальних громад. Необхідно підвищити спроможність ОМС збільшувати надходження від земельного оподаткування. Потрібно якнайшвидше розробити містобудівну документацію і здійснити нормативну оцінку земельних ділянок. Це сприятиме покращенню інвестиційної привабливості громад, а отже і доходів місцевого бюджету від плати за землю.

Отже, надважливі реформи в сфері місцевого самоврядування та земельна реформа зараз знаходяться на стадії активного впровадження. Від їх вдалого звершення залежить благоустрій основної ланки адміністративно-територіального устрою – територіальної громади. А це робочі місця, податки, успішне вирішення питань місцевого значення, дороги, освіта, медицина і т.п. Завдання зробити громади спроможними для вирішення важливих питань, у тому числі й земельних. Державна власність має бути роздержавлена, передана за прозорими механізмами у руки ефективних власників та тривалий час. Але держава має контролювати і активно втручатися у земельні правовідносини з метою покращення землекористування, зростанню вартості та якості землі, національного багатства українського народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. К.: Знання, 2007.
2. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств. Підручник. 2-ге вид., доп. і перероблене. К.: КНЕУ, 2002. 624 с.
3. Антропозахист в системі екологічного права та системі права України. Гуманітарний журнал. 2014. № 3–4. С. 142–155
4. БІЛА КНИГА. «Стратегія розвитку земельних відносин в Україні». Травень 2021. URL: https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/PDF/Land-strategy_220530_092343.pdf (дата звернення 21.11.22).
5. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Випуск 52.
6. Вартість сільськогосподарських земель та їх оренди у країнах Європейського Союзу та Україні. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/page/vart-st-zemel-ta-kh-orendi> (дата звернення 25.11.2022).
7. Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. Агросвіт. 2015. № 15. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/15_2015/13.pdf. (дата звернення 4.12.2022)
8. Врублевський Олександр. Розвиток земельного законодавства в Україні в 1990-2011 роках. URL: <https://www.csi.org.ua/activity/rozvytok-zemelnogo-zakonodavstva-v/> (дата звернення 7.11.2022).
9. Данкевич В. Є. Передумови формування ринку сільськогосподарських земель (за результатами соціологічного дослідження).

Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. 2015. № 1(48). Т. 2. С. 11–25.

10. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Відомості Верховної ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 42.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом від 15.07.97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

12. Залуцький І. Р., Кулаковська О. І. Стан та тенденції становлення комунальної власності на землю в умовах формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2013. Вип. 6 (104).

13. Заставнюк Л. І. Реформування і розвиток земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання. Дисертація на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. Тернопіль, 2011

14. Земельна реформа в Україні. М. Пугачов, М. Кобець. Проект «Аграрна політика для людського розвитку». Київ, 2004.

15. Земельний кодекс України: за станом на 25 жовтня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.

16. Земля як об'єкт права власності. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/EA013171> (дата звернення 3.12.22).

17. Киричевський Іван. Привид капіталізму, або 28 років української земельної реформи (стаття від 24 серпня 2018 року). URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/privid-kapitalizmu-abo-28-rokiv-ukrainskoi-zemelnoi-reformi> (дата звернення 1.11.2022).

18. Кірейцева О. В. Іноземний досвід формування земельного ринку. Економіка АПК. 2011. № 10. С. 174-178.

19. Ковалів Олександр. Звершення земельної реформи в Україні: нова парадигма: монографія. К.: ДІА, 2016. 416 с.

20. Козир Н. І. Етапи становлення українського законодавства в галузі реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики : Збірник наукових праць / Керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. Одеса: Фенікс, 2010. Вип. 39. С. 487-496.
21. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
22. Кравченко В. В. Становлення та розвиток законодавства України про місцеве самоврядування. Українська академія держ. управл. при Президентові України: зб. наук. пр. Вип. 1: Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України. К., 1999. С. 87-96.
23. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень. Київ: Кондор, 2006. С. 63-64.
24. Кулинич П. Ф. [Земельні кодекси України](#). Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К.: [Наукова думка](#), 2005. Т. 3: Е—Й. 672 с.
25. Мацедонська Н. В., Саковська А. Д. Проблема реформування земельних відносин в Україні. Наукові інтернет-конференції. URL: <http://intkonf.org/matsedonska-nv-sakovska-ad-problema-reformuvannya-zemelnih-vidnosin-v-ukrayini/> (дата звернення 4.12.2022).
26. Миценко І. М., Решитько Т. В. Реформування земельних відносин в Україні: досвід зарубіжних країн. Центральнорукраїнський науковий вісник. Економічні науки. 2020. вип. 4 (37) С. 25-36. URL: <https://doi.org/10.32515/2663-1636> (дата звернення 25.11.2022).
27. Місцеве самоврядування в період воєнного стану. URL:<https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/mistseve-samovryaduvannya-v-period-voyennoho-stanu/> (дата звернення 27.11.2022).
28. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом. <https://auc.org.ua/novyna/misceve->

samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vuznachenno (дата звернення 27.11.2022).

29. Мораторій на землі сільськогосподарського призначення для чайників і не тільки. Повідомлення на сайті Вокс-Україна 3 червня 2016 року. URL: <https://voxukraine.org/moratoriy-na-zemli-ua/> (дата звернення 5.11.2022).

30. Новели земельного законодавства у період воєнного стану. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/novely-zemelnoho-zakonodavstva-u-period-voyennogo-stanu/> (дата звернення 27.11.2022).

31. Об общих принципах организации местного самоуправления: Модельный закон: принят на 10 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. М, 1998. № 16. С. 349-388.

32. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654> (дата звернення 27.11.2022).

33. Падалка С. С. [Земельний кодекс України 2001](#). [Енциклопедія історії України](#): у 10 т. / редкол.: [В. А. Смолій](#) (голова) та ін; [Інститут історії України НАН України](#). К.: [Наукова думка](#), 2005. Т. 3: Е—Й. С. 330. 672 с.

34. Піддубняк В. У кабалу – через банк? Сільські вісті. 2012. № 8 (18820). С. 1.

35. Президент України підписав Закон щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/223762.html> (дата звернення 27.11.2022).

36. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною від 19.08.2002 р. № 720/2002. URL: (дата звернення 7.11.2022).

37. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та

комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням: Закон України від 14 травня 2013 р. № 233-VII. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/233-18/paran21#n21> (дата звернення 10.11.2022).

38. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України № 2259-IX від 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення 26.11.2022).

39. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» № 2698-IX від 19.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (дата звернення 21.11.2022).

40. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України № 2247-IX від 12.05.2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text> (дата звернення 22.11.2022).

41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5245-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>. (дата звернення 9.11.2022).

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України № 2145-IX від 24.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (дата звернення 26.11.2022).

43. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України № 552-IX від 31 березня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення 26.11.2022).

44. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України № 2120-IX від 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> (дата звернення 23.11.2022).

45. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР: Закон України від 13.03.1992 № 2196-XII(втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2196-12#Text> (дата звернення 1.11.2022).

46. Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай): Указ Президента України від 15.12.1998 № 1353/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353/98#Text> (дата звернення 9.11.2022).

47. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 №1576-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 49. ст. 682.

48. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення 11.11.2022).

49. Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок. URL: (дата звернення 7.11.2022).

50. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15719> (дата звернення 22.11.2022).

51. Про додаткові заходи щодо задоволення потреб громадян у земельних ділянках: Указ Президента України від 28.06.1999 № 765/99(втратив чинність).URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765/99#Text>(дата звернення 9.11.2022).

52. Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) від 02.02.2002 р. № 92/2002. URL: (дата звернення 7.11.2022).

53. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцеві господарства в СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990. Відомості Верховної Ради СРСР. 1990. № 16. Ст. 267.

54. Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах від 14.08.2000 р. № 970/2000 (дата звернення 7.11.2022).

55. Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 р. № 1100. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1100-2002-%D0%BF> (дата звернення 12.11.2022).

56. Про захист прав власників земельних часток (паїв): Указ Президента України від 21.04.1998 № 332/98 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332/98#Text> (дата звернення 8.11.2022).

57. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ (втратив чинність). Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 10, ст.100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text> (дата звернення 28.10.2022).

58. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14.02.1992 № 2114-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12#Text> (дата звернення 8.11.2022).

59. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170.

60. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 10. С. 98.

61. Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) від 19.08.2008 р. № 725/2008. URL: (дата звернення 7.11.2022).

62. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10.11.1994 № 666/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94#Text> (дата звернення 3.11.2022).

63. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99#Text> (дата звернення 9.11.2022).

64. Про оренду землі: Указ Президента України від 23.04.1997 № 367/97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/97#Text> (дата звернення 8.11.2022).

65. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки від 30.05.2001 р. № 372/2001. (дата звернення 7.11.2022).

66. Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі: Декрет Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 51-93 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51-93#Text> (дата звернення 9.11.2022).

67. Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад Розпорядження Кабінету міністрів від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1> (дата звернення 31.11.2022).

68. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 08.08.1995 № 720/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95#Text> (дата звернення 3.11.2022).

69. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 № 15-92 (втратив чинність). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92#Text> (дата звернення 9.11.22).

70. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України № 2200-ХІІ від 13 березня 1992. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25. С. 355. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2200-12> (дата звернення 1.11.2022).

71. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 19.01.1999 № 32/99 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/99#Text> (дата звернення 7.11.2022).

72. Про проект Закону України про розмежування земель державної та комунальної власності: Постанова Верховної Ради України від 8 вересня 1999 року № 1020-ХІV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1020-14>. ISSN 2071-4653 (дата звернення 26.11.2022).

73. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1457-ІV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1457-15> (дата звернення 7.11.2022).

74. Про селянське (фермерське) господарство: Закон України від 20.12.1991 № 2009-ХІІ (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2009-12#Text> (дата звернення 31.10.2022).

75. Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-ХІІ (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12#Text> (дата звернення 28.10.2022).

76. Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею: Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 № 2201-ХІІ (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-12#Text> (дата звернення 6.11.2022).

77. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану: Законопроект № 8056 від 19.10.2022. URL:<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40503> (дата звернення 26.11.2022).

78. Проніна О. В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. С.76-82.

79. Пугачов М., Кобець М. Земельна реформа в Україні. Проект «Аграрна політика для людського розвитку». Київ, 2004.

80. Ринок землі в Україні: основні досягнення та провали за рік. (Стаття на сайті Agropolit.com від 5 липня 2022 р.). URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/980-rinok-zemli-v-ukrayini-osnovni-dosyagnennya-ta-provali-za-rik> (дата звернення 28.11.2022).

81. Ринок землі запрацював. Хто і на яких умовах зможе купити. <https://www.bbc.com/ukrainian/features-57566988>.

82. Саблук П. Т. Аграрна реформа в Україні (здобутки, проблеми і шляхи їх вирішення). Економіка АПК. 2009. № 12. С. 3–13.

83. Світовий досвід запровадження ринку землі та його адаптація до українських реалій. URL: <http://www.golos.com.ua/article/322369> (дата звернення 24.11.2022).

84. Статистичний збірник «Статистичний щорічник України». URL:www.ukrstat.gov.ua (дата звернення 3.11.2022).

85. Супрун Олег. Україна може при максимальному використанні наявних земельних ресурсів збільшити свій вплив на світовому продовольчому ринку. URL: <http://www.golos.com.ua/article/322369> (дата звернення 26.11.2022).

86. Управління земельними ресурсами: конспект лекцій (для магістрів спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій) / І. С. Глушенкова, Т. В.

Анопрієнко, І. В. Кошкалда, О. М. Трегуб. Харків. нац. ун-т. міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 85 с

87. Федоров М. М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві. К., 1998. 263 с.

88. Фесина Ю. Г. Особливості організації і розвитку фермерських господарств у Великобританії. Економіка АПК. 2000. № 7 (1). С. 78-79.

89. Ходаківська О. В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в країнах ЄС: можливості використання досвіду в Україні. Економіка АПК. 2012. № 5. С. 30-36.

90. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1998. 32 с.

91. Шульга М. В. Правове забезпечення плати за землю. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. - 2015. Вип. 218. С. 116-121. URL:: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnaucprav_2015_218_19 (дата звернення 1.12.2022).

92. Ярощук Олександр. 15 років мораторію – чи закінчиться нарешті земельна реформа? (19 вересня 2016 року). URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/167-15-rokiv-moratoriyu-chi-zakinchitsya-nareshiti-zemelna-reforma> (дата звернення 6.11.2022).

Напрямки діяльності органів місцевого самоврядування за Земельним кодексом
1990 року

- 
- інвентаризація всіх земель;
 - виявлення випадків нераціонального землекористування;

- 
- реєстрація бажаючих створити фермерське господарство, збільшити свої земельні наділи;
 - облік юридичних осіб для підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва;

- 
- припинення користування земельними ділянками, що використовуються не за призначенням;
 - передача земель запасу для організації селянських (фермерських) господарств;
 - перерозподіл земель для розгляду постійними депутатськими комісіями та сесіями Рад народних депутатів.

Завдання для органів місцевого самоврядування за Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 р.
«Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі»



Повноваження Рад різного рівня щодо порядку надання земельних ділянок за
Земельним кодексом 1992 р.

Сільські, селищні ради	Районні, міські	Обласні
<ul style="list-style-type: none">• надавали земельні ділянки із земель поза межами сіл, селищ для: будівництва шкіл, лікарень, об'єктів сфери послуг; с/г використання; ведення селянського (фермерського) господарства; особистого підсобного господарства тощо	<ul style="list-style-type: none">• надавали земельні ділянки тільки поза межами населених пунктів: із земель запасу – для с/г використання; із земель лісового і водного фондів – для ведення лісового і водного господарства; для ведення селянського (фермерського) господарства – у випадку, коли сільська або селищна Рада відмовила у наданні такої ділянки	<ul style="list-style-type: none">• надавали земельні ділянки також лише із земель поза межами населених пунктів для: будівництва шляхів, ліній електропередачі і зв'язку, трубопроводів; осушувальних і зрошувальних каналів та інших лінійних споруд; в інших випадках за винятком тих, коли земля надається сільськими, селищними, міськими Радами та Верховною Радою України

Пріоритетні напрями діяльності Кабінету Міністрів, визначені 26.11.2011 року
(укладено автором)

1.	<p>Розробити і подати на розгляд Кабінету Міністрів України:</p> <p>1) <i>проекти Законів України:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури встановлення меж населених пунктів. • Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. • Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відміни безоплатної приватизації земельних ділянок. <p>2) <i>проекти постанов Кабінету Міністрів України:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Про затвердження документів, що регулюють питання ведення державного земельного кадастру. • Про затвердження Порядку рецензування звітів з експертної грошової оцінки земельних ділянок. • Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель. • Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів.
2.	<p>Розробити і затвердити:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Порядок формування, ведення та користування Реєстром ліцитаторів з проведення земельних торгів. • Порядок проведення кваліфікаційних іспитів з професійної підготовки ліцитаторів з проведення земельних торгів. • Положення про співробітництво з навчальними закладами стосовно професійної підготовки ліцитаторів з проведення земельних торгів.
3.	<p>Забезпечити:</p> <p>1) супроводження у комітетах Верховної Ради України проектів Законів України:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Про ринок земель. • Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності). • Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за використанням земельних ресурсів. <p>2) проведення аналізу, систематизації, упорядкування та приведення до єдиного електронного формату кадастрової інформації.</p> <p>3) удосконалення проектно-технічного забезпечення ведення Державного земельного кадастру.</p> <p>4) підтримку функціонування системи ведення Державного земельного кадастру.</p> <p>5) створення державного земельного іпотечного банку.</p> <p>6) проведення роботи із розмежування земель державної і</p>

- 7) встановлення меж 16738 населених пунктів.
- 8) складення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок під прикордонну смугу українсько-молдовського, українсько-російського та українсько-білоруського державного кордону.
- 9) проведення роботи з інвентаризації земель сільськогосподарського призначення, зокрема земель державної власності, із суцільної інвентаризації земель з використанням оновлених топографо-геодезичної основи та планово-картографічної основи та внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру.
- 10) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення щодо розвитку земельних відносин.

Додаток Е

Основні етапи запровадження ринку землі

2021-2030рр.



Джерела законного походження коштів для набуття у власність земельної ділянки сільськогосподарського призначення

Джерела законного походження коштів для набуття земельної ділянки с/г призначення

1.	Заробітна плата (грошове забезпечення).
2.	Гонорари та інші виплати згідно з цивільно-правовими правочинами.
3.	Дохід від підприємницької або незалежної професійної діяльності.
4.	Дохід від відчуження майна.
5.	Дивіденди.
6.	Проценти.
7.	Роялті.
8.	Страхові виплати.
9.	Виграші (призи) в азартні ігри, виграші (призи) у лотерею чи в інші. Розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора.
10.	Призи (виграші) у грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях.
11.	Благодійна допомога.
12.	Пенсія.
13.	Спадщина.
14.	Подарунки.
15.	Кошти, отримані в позику (кредит).
16.	Набуття права на знахідку або скарб.
17.	Інші джерела, не заборонені законом.

Динаміка функціонування ринку землі в Україні у 2021-2022рр.

