

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК: 349.41

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-88-128

О. В. ГОЛОВКІН
О. М. КОВТУН

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Досліджуються деякі правові проблеми завершального етапу земельної реформи в Україні, зокрема реформування відносин у сфері планування використання земель. Наголошується на необхідності запровадження еколого-економічної моделі господарювання на землі, заснованої на засадах сталого розвитку. Доводиться нагальна необхідність розробки та прийняття Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року і Загальнодержавної програми використання та охорони земель.

Ключові слова: земельна реформа, обіг земель сільськогосподарського призначення, мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, планування використання земель.

Golovkin Alexander, Kovtun Elena. Some legal problems of the final stage of land reform in Ukraine

The article examines some legal issues of the final stage of land reform in Ukraine. The problems of reforming relations in the field of land use planning have been studied. Emphasis is placed on the need to introduce an ecological and economic model of land management based on the principles of sustainable development. There is an urgent need to develop and adopt the State Target Program for the Development of Land Relations in Ukraine for the period up to 2030 and the National Program for Land Use and Protection.

© ГОЛОВКІН Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України; e-mail: alexandergol@gmail.com

© КОВТУН Олена Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального та адміністративного права Академії адвокатури України; ORCID: 0000-0001-5125-4279; e-mail: ot.74@ukr.net

Key words: land reform; circulation of agricultural lands; moratorium on the alienation of agricultural land; land use planning.

Україна – унікальна держава щодо тривалості здійснення земельної реформи та дії мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Земельна реформа триває 29 років: 18 грудня 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла історичну постанову «Про земельну реформу», згідно з якою з 15 березня 1991 року всі землі Української РСР оголошувалися об'єктом земельної реформи [1]. Історія земельного мораторію налічує 19 років: 18 січня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)», відповідно до якого «до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб» [2]. У подальшому ця заборона зазнала чисельних трансформацій, багато разів подовжувалася, діє досі.

Але 31 березня 2020 року в новітній історії України сталася епохальна подія: Верховна Рада України нарешті (після тривалої дії заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення, після рішень ЄСПЛ у справах «Зеленчук та Цицюра проти України» (2018 рік) і «Антоненко та інші проти України» (2020 рік) прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-ІХ (далі – Закон № 552-ІХ), яким з 1 липня 2021 року запроваджується ринок сільськогосподарських земель [3].

Але 1 липня 2021 року земельна реформа в Україні не завершиться. Ця дата є початком завершального етапу реформування земельних правовідносин у державі, що характеризується наявністю значної кількості різних проблем, зокрема правових.

Проблематика реформування земельних правовідносин в Україні є об'єктом досліджень провідних вітчизняних науковців: В.І. Андрейцева, О.А. Вівчаренка, М.А. Дайнеги, В.М. Єрмолен-

ка, О.І. Заєць, І.А. Заплітної, Зубрицького О.В., І.І. Каракаша, Т.О. Коваленко, І.О. Костяшкіна, М.В. Краснової, А.П. Кулинича, П.Ф. Кулинича, А.М. Мірошніченка, А.Л. Місінкевич, В.В. Носіка, А.І. Ріпенка, М.В. Шульги та ін.

Незважаючи на майже тридцятирічне реформування земельних відносин в Україні, його не можна вважати завершеним, оскільки не досягнуто основних цілей земельної реформи, а саме: земля не передана ефективному власнику, не функціонує вільний обіг земель сільськогосподарського призначення та не запроваджено еколого-економічну модель господарювання на землі, засновану на засадах сталого розвитку.

Такий зтяжний та малорезультативний характер реформування земельних правовідносин обумовлений, на нашу думку, насамперед тією обставиною, що із самого початку земельної реформи (15 березня 1991 року) досі відсутній програмний документ, що визначав би її мету, завдання, цілі, етапи, очікувані результати тощо.

Історична Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року поклала початок реформуванню земельних правовідносин, визначивши його завданням «перерозподіл земель... з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання та охорони земель» [4]. Після десятирічного реформування земельних відносин, 30 травня 2001 року, було прийнято Указ Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки», де, зокрема, зазначалося, що «до цього часу не створено системи законодавчих актів, які б належним чином забезпечували проведення земельної реформи» [5]. Дійсно, нормативно-правове забезпечення першого десятиліття земельної реформи в Україні (зокрема, процесу паювання земель) становили підзаконні нормативно-правові акти, насамперед укази Президента України.

Отже, програмне забезпечення здійснення земельної реформи в Україні відсутнє. Хоча певні спроби у цьому напрямі здійснювалися, але декілька редакцій проєктів Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель» так і залишилися законопроєктами. Також не було розроблено

та прийнято Державну цільову програму розвитку земельних відносин до 2020 року, концепцію якої було схвалено Кабінетом Міністрів України ще 17 червня 2009 року [6]. Єдиним програмним документом у сфері охорони земель є Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1024, але вона розрахована на період 2015-2020 років і не охоплює сферу використання земель [7].

Як бачимо, Україна розпочала реформування земельних відносин, не маючи жодного програмного документа. Як наслідок – майже двадцятилітня дія мораторію (що є порушенням права власності на землю), відсутність цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення, парцеляція земель, забруднення земель, зубожіння українського селянина, зникнення з мапи України за роки незалежності більш як шестисот сіл, відсутність ефективної системи державного управління у сфері охорони, використання та відтворення земель, функціонування «чорного» ринку земель, корупція у земельній сфері.

Із прийняттям Закону № 552-IX необхідність розробки та прийняття Загальнодержавної програми використання та охорони земель і Державної цільової програми розвитку земельних відносин до 2030 року не зникла, а навпаки, посилилася. У цих документах має бути закріплено стратегічну мету реформування земельних відносин в Україні – створення еколого-економічної моделі господарювання на землі, заснованої на засадах сталого розвитку. Адже земельна реформа має також екологічну складову, що пов'язана зі створенням умов щодо раціонального використання та охорони земель, про яку чомусь майже ніхто не згадує. Протягом майже тридцятилітнього періоду реформування земельних прав відносин законодавець зосередив усю свою увагу на економічній складовій земельної реформи (роздержавлення та приватизація земель, паювання земель, мораторій щодо обігу земель сільськогосподарського призначення, консолідація земель). Суто економічний характер має також епохальний Закон № 552-IX. Але пріоритетом реформування земельних відносин має бути розуміння юридичної природи землі, насамперед як природного ресурсу, а вже потім – територіального базису, засобу виробництва та нерухомості.

Важливою складовою земельної реформи є трансформація відносин у сфері планування використання земель, що передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX (далі – Закон № 711-IX), що набуває чинності через один рік з дня його опублікування – 24 липня 2021 року [8].

Згідно із п. «б» ст. 80 ЗК України суб'єктами права власності на землі комунальної власності є територіальні громади. Але до прийняття Закону № 711-IX законодавець не передбачав містобудівної документації, що мала б територіальне поширення у межах територіальної громади. Звісно, це перешкоджало реалізації функції планування використання та охорони земель територіальної громади.

Закон № 711-IX легалізує поняття «комплексний план просторового розвитку території територіальної громади», що визначається як «одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території» [9].

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, детальний план території визначаються Законом № 711-IX одночасно документацією із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні. Це досить прогресивний крок, оскільки в такий спосіб законодавець усуває розбіжності між зазначеними видами документації.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з додер-

жанням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності) [10]. Отже, ще однією законодавчою новелою є концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади – «документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування» [11].

Законодавець закріплює оновлене поняття плану зонування території (зонінгу), що визначається як «документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон» [12].

Окрім понять «категорія земель» та «вид цільового призначення земельної ділянки», земельне законодавство оперуватиме поняттям «вид функціонального призначення території», що раніше містилося лише у містобудівному законодавстві. Відповідно до Закону № 711-IX «категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту» [13]. Отже, нарешті, узгоджено основоположні категорії земельного та містобудівного законодавства.

У Законі № 711-IX нарешті чітко розмежовано сутність зміни цільового призначення земельних ділянок: «При встановленні

цільового призначення земельних ділянок здійснюється віднесення їх до певної категорії земель та виду цільового призначення. При зміні цільового призначення земельних ділянок здійснюється зміна категорії земель та/або виду цільового призначення» [14].

Віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок щодо земельних ділянок приватної власності здійснюється їх власниками.

Зміна цільового призначення земельної ділянки не потребуватиме розроблення документації із землеустрою (крім випадків формування земельної ділянки із земель державної та комунальної власності, не сформованих у земельні ділянки).

Правовий режим земель житлової та громадської забудови не матиме такої ознаки, як територіальна обмеженість, оскільки Законом № 711-IX у ст. 38 ЗК України слова «в межах населених пунктів» вилучені.

Зонування земель відповідно до Закону № 711-IX здійснюється в межах територій територіальних громад.

До Державного земельного кадастру вноситимуться відомості про функціональні зони, а також відомості про цільове призначення земельної ділянки.

Цільове призначення земельної ділянки визначається як допустимі напрями використання земельної ділянки відповідно до встановлених законом вимог щодо використання земель відповідної категорії та визначеного виду цільового призначення.

Функціональна зона території – це визначена комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території частина території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених (переважних (основних) та супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови [15].

Отже, прийняття Закону № 711-IX є прогресивним кроком на шляху здійснення земельної реформи в Україні. Правовий інститут планування використання земель зазнав значної трансформації: територіальні громади отримали можливість планувати використання земель у межах їхньої території через розробку та затвердження комплексних планів просторового розвитку

території територіальної громади; зазнав кардинальних змін правовий інститут встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок; усунуті деякі колізії у земельному та містобудівному законодавстві тощо.

Однак, щоб Закон № 711-IX запрацював після набуття ним чинності, заходи, передбачені для державних органів та органів місцевого самоврядування, мають бути профінансовані. Також необхідно забезпечити механізм його реалізації на підзаконному нормативно-правовому рівні. Зокрема, уряд протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону повинен затвердити: Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування, Порядок та умови надання і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, інші нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону [16]. Лише в такий спосіб територіальна громада може зреалізувати своє право планувати використання земель у межах своєї території. Інакше положення Закону № 711-IX можуть стати підставою для зловживань службовим становищем та породити нові корупційні схеми у земельно-правовій сфері.

Закон № 711-IX є важливим кроком на шляху здійснення реальної «земельної» децентралізації та повернення громадам можливості повноцінно управляти землями в межах своєї території, а також на шляху здійснення комплексного планування території територіальної громади, що є важливими напрямками сучасного етапу земельної реформи в Україні.

Ми підтримуємо наукову позицію щодо необхідності відмови від принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії (ст. 19 Земельного кодексу України), що є спадщиною радянських часів, та необхідності його заміни принципом зонування земель (ст. 180 Земельного кодексу України). Закон № 711-IX є першим кроком у розвитку вітчизняного земельного законодавства в окресленому вище напрямі.

Отже, із запровадженням в Україні із 1 липня 2021 року ринку земель сільськогосподарського призначення земельну рефор-

му навряд чи можна вважати завершеною: по-перше, тому, що Законом № 552-IX передбачене поетапне запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення, по-друге, не запроваджено еколого-економічної моделі господарювання на землі, засновану на засадах сталого розвитку. Отже, нагальною необхідністю сьогодення є розробка та прийняття Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року і Загальнодержавної програми використання та охорони земель.

1. Про земельну реформу. Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 100. 2. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю). Закон України від 18 січня 2001 року № 2242-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 11. Ст. 55. 3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення. Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 36. Ст. 1185. 4. Про земельну реформу. Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 100. 5. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки. Указ Президента України від 30 травня 2001 року № 372/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 986. 6. Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року. *Офіційний вісник України*. 2009. № 51. Ст. 1760. 7. Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1024. *Офіційний вісник України*. 2014. № 86. Ст. 2439. 8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель. Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 60. Ст. 1897. 9. Там само. 10. Там само. 11. Там само. 12. Там само. 13. Там само. 14. Там само. 15. Там само. 16. Там само.

References

1. On land reform. Resolution of the Verkhovna Rada of the USSR of December 18, 1990. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1991. № 10. Art. 100. 2. On agreements on alienation of land share (share). Law of Ukraine of January 18, 2001 № 2242-III. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2001. № 11. Art. 55. 3. On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the conditions of circulation of agricultural lands. Law of Ukraine of March 31, 2020 № 552-IX. *Official Gazette of Ukraine*. 2020. № 36. St. 1185. 4. On land reform. Resolution of the Verkhovna Rada of the USSR of December 18, 1990. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1991. № 10. Art. 100. 5. On the main directions of land reform in Ukraine for 2001-2005. Decree of

the President of Ukraine of May 30, 2001 № 372 / 2001. *Official Gazette of Ukraine*. 2001. № 22. St. 986. **6.** The concept of the state target program for the development of land relations in Ukraine for the period up to 2020. Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 17, 2009. *Official Gazette of Ukraine*. 2009. № 51. St. 1760. **7.** The concept of combating land degradation and desertification. Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 22, 2014 № 1024. *Official Gazette of Ukraine*. 2014. № 86. St. 2439. **8.** On amendments to some legislative acts of Ukraine on land use planning. Law of Ukraine of June 17, 2020 № 711-IX. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2020. № 60. Art. 1897. **9.** There only. **10.** Only there. **11.** There only. **12.** There only. **13.** There only. **14.** Only there. **15.** There only. **16.** There only.

Golovkin Alexander, Kovtun Elena. Some legal problems of the final stage of land reform in Ukraine

Despite almost thirty years of land reform in Ukraine, it cannot be considered complete, as the main goals of land reform have not been achieved, namely: land has not been transferred to an efficient owner, free circulation of agricultural land is not functioning and ecological and economic model of land management based on the principles of sustainable development has not been introduced.

The authors of the article believe that such a protracted and ineffective nature of land reform is due primarily to the fact that from the beginning of land reform (March 15, 1991) to date there is no program document that would define its purpose, objectives, goals, stages, expected results, etc.

An important component of land reform is the transformation of relations in the field of land use planning, as provided by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning» of June 17, 2020 № 711-IX. The adoption of this Law is a progressive step towards land reform in Ukraine. The legal institute of land use planning has undergone a significant transformation: territorial communities have been able to plan land use within their territory through the development and approval of comprehensive spatial development plans for the territory of the territorial community; the legal institute of establishment and change of purpose of land plots has undergone cardinal changes; eliminated some conflicts in land and urban planning legislation, etc.

The introduction of the agricultural land market on July 1, 2021, the authors of the article consider the beginning of the last – final – stage of reforming land relations in the state.

The necessity of development and adoption of the State target program of development of land relations in Ukraine for the period till 2030 and the National program of use and protection of lands is proved.

Key words: land reform; circulation of agricultural lands; moratorium on the alienation of agricultural land; land use planning.