

II. Земельне законодавство України: проблеми теорії та практики

DOI: 10.33498/Юсп-2020-05-063



Павло Кулинич

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач сектором проблем аграрного та земельного права
відділу проблем аграрного, земельного, екологічного
та космічного права Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(Київ, Україна)
Pavlo.f.k@gmail.com

УДК 349.41

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПЕРІОДУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. Здійснювана в Україні протягом майже 30-ти років земельна реформа пройшла декілька етапів, зумовила кардинальне оновлення земельного законодавства та земельних відносин і стала основою для формування нового земельного ладу країни. У теорії земельного права завершення земельної реформи в нашій країні досить часто пов'язують зі скасуванням земельного мораторію та прийняттям закону про ринковий обіг сільськогосподарських земель. Таким чином, основне завдання земельної реформи зводиться до забезпечення переходу від “неринкового” до “ринкового” стану земельних правовідносин. Таке розуміння суті земельної реформи в Україні є дещо спрощеним.

Мета статті полягає у виявленні основних напрямів розвитку земельного законодавства України протягом усього періоду здійснення земельної реформи, визначенні їх змістовних рис і формуванні оптимальної методологічної основи для визначення суті розвитку правового забезпечення земельної реформи та перспектив її завершення.

Встановлено, що у розвитку земельного законодавства України періоду земельної реформи простежуються такі основні його напрями, як деколективізація сільськогосподарського землекористування, приватизація земель, держкомземоцентризм, дерегуляція правового регулювання земельних відносин і децентралізація влади у сфері управління земельними ресурсами. Якщо перші два напрями були закладені у “стартовий план” правового забезпечення вітчизняної земельної реформи, то решта три спричинені певними відхиленнями від цивілізаційних стандартів правового регулювання земельних відносин. Так, через абсолютизацію ролі держави та адміністративно-правових важелів у реформуванні земельних відносин у земельному законодавстві України сформувався такий напрям його розвитку, як держкомземоцентризм, за якого значна частина земельних правовідносин виникає,

© Павло Кулинич, 2020

змінюється та припиняється за наявності згоди посадових осіб державних органів земельних ресурсів. Саме держкомземоцентризм спричинив корупційність сфери земельних відносин в Україні. Необхідність подолання його наслідків зумовила формування у земельному законодавстві України таких напрямів розвитку, як дерегуляція та децентралізація.

Зазначені тенденції розвитку земельного законодавства України дають підстави для висновку про те, що метою земельної реформи в Україні та, відповідно, критерієм її завершення є не тільки запровадження ринку сільськогосподарських земель, а й перехід від адміністративно-планових методів регулювання земельних відносин за принципом “згори – донизу”, за яких домінують повноваження органів державної влади, до притаманної правовій державі системи правового регулювання земельних відносин, основу якого становить забезпечення пріоритету прав і законних інтересів особи, територіальної громади та суспільства, які має забезпечити держава.

Ключові слова: земельна реформа; земельне законодавство; деколективізація; приватизація; держкомземоцентризм; дерегуляція; децентралізація.

Розпочата в нашій державі на початку 90-х років ХХ ст. земельна реформа зумовила настання кардинальних, “тектонічних” змін у розвитку земельного законодавства України та земельного права як галузі вітчизняної правової системи. Актуальність цієї статті обумовлена необхідністю виявлення ключових напрямів таких змін, що сприятиме з’ясуванню мети і змісту земельної реформи та перспектив її завершення.

Початок земельної реформи в Україні пов’язаний із прийняттям 18 грудня 1990 р. постанови Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) “Про земельну реформу”¹, якою з 15 березня 1991 р. всі землі держави були оголошені об’єктом земельної реформи, спрямованої на їх перерозподіл на користь ефективно господарюючих суб’єктів. А 13 березня 1992 р. Верховна Рада України прийняла постанову “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі”², якою розширила зміст земельної реформи. Основною її новелою стало формування завдання земельної реформи як перерозподілу земельного фонду країни на засадах його приватизації.

Ступінь наукового розроблення правничих проблем земельної реформи є недостатнім, оскільки більшість вітчизняних правознавців (В. Андрейцев, О. Заєць, І. Каракаш, Т. Коваленко, І. Костяшкін, А. Мірошніченко, В. Носік, В. Семчик, В. Сидор, В. Федорович, М. Шульга та інші) досліджували цю проблематику на початковому етапі земельної реформи, пов’язуючи її завершення, головним чином, із введенням ринку сільськогосподарських земель.

¹ Про земельну реформу: постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 100.

² Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: постанова Верховної Ради від 13 березня 1991 р. № 2200-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 355.

Мета дослідження полягає у виявленні основних напрямів розвитку земельного законодавства України протягом усього періоду здійснення земельної реформи, визначенні їх змістовних рис і формуванні оптимальної методологічної основи для визначення суті розвитку правового забезпечення земельної реформи та перспектив її завершення.

Протягом майже 30-річного реформування земельних відносин в Україні у межах цієї реформи у вітчизняному земельному законодавстві як правовій базі земельної реформи відбувалися різновекторні, часом протилежні за основним напрямом процеси. Вони свідчать про складність і неоднозначність процесу реформування земельних відносин в Україні, що й визначило основні тенденції його розвитку.

Перша тенденція, яка проявилася при запровадженні у нашій країні земельної реформи, уособлюється у тих змінах до земельного законодавства, які спрямовані на деколективізацію сільськогосподарського землекористування, тобто на повернення земельного законодавства України певною мірою до того стану, який був зруйнований проведенню у 1929–1931 рр. примусовою колективізацією землеволодінь селянських (фермерських) господарств. Тому цю тенденцію можна, на нашу думку, визначити як *деколективізацію сільськогосподарського землекористування*.

Як відомо, проведена в нашій країні у 20-х роках ХХ ст. колективізація сільськогосподарського землекористування була матеріалізована у повній забороні селянських (фермерських) господарств із передачею належних їм земель та інших засобів аграрного виробництва колективним господарствам – колгоспам і державним сільськогосподарським підприємствам – радгоспам. Отже, оскільки практично всі землі України, що використовувалися у товарному аграрному виробництві, перед початком земельної реформи перебували у користуванні колгоспів і радгоспів, то основною метою деколективізації сільськогосподарського землекористування була трансформація землеволодінь колгоспів і радгоспів у землеволодіння фермерських господарств. Така трансформація здійснювалася відповідно до Земельного кодексу УРСР від 18 грудня 1990 р.³, його нової редакції від 13 березня 1992 р.⁴ та законів України “Про селянське (фермерське) господарство”⁵ і “Про колективне сільськогосподарське підприємство”⁶.

³ Земельний кодекс УРСР: Закон УРСР від 18 грудня 1990 р. № 562-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.

⁴ Земельний кодекс України: Закон України від 13 березня 1992 р. № 561-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.

⁵ Про селянське (фермерське) господарство: Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2009-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.

⁶ Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 272.

На першому етапі деколективізації сільськогосподарського землекористування (1991–1995 рр.) для ведення селянських (фермерських) господарств земельні ділянки надавалися тільки членам колективних господарств, які виходили з їхнього складу, у розмірі середньої земельної частки із земель таких господарств і земель запасу. Як правило, за рішенням керівництва колективних господарств громадянам, що бажали зайнятися веденням селянського (фермерського) господарства, відводилися гірші землі. Як правило, такі ж землі перебували і в запасі. Тому така практика не призвела до значного зростання кількості фермерів і площі їхніх землеволодінь.

Другий етап деколективізації сільськогосподарського землекористування (1995–1999 рр.) пов'язаний із намаганням Президента України Л. Кучми зробити вихід громадян – членів колективних господарств із їхнього складу разом із землею загальним правилом, а не винятком із нього. Для цього він видав два укази – “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва”⁷ та “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям”⁸. Згідно з указами кожному члену колективного сільськогосподарського підприємства (далі – КСП) було надане право на земельну частку (пай) – умовну частину земель КСП, розмір якої був фіксованим, виражався в умовних кадастрових гектарах і мав грошову оцінку. Все це фіксувалося у сертифікатах на право на земельну частку (пай). Одержавши сертифікат, член КСП міг розпорядитися земельною часткою (паєм) через відчуження на основі цивільно-правових договорів, а також вихід із господарства й виділення земельної частки (паю) у натурі у вигляді земельної ділянки, право власності на яку посвідчувалося державним актом на право власності на землю. Однак керівники КСП, намагаючись зберегти землеволодіння та владу на селі, перешкоджали виходу селян із членів господарств, а держава не стимулювала такий вихід.

У зв'язку з цим 3 грудня 1999 р. Президент України видав Указ “Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки”⁹, який символізує третій етап деколективізації сільськогосподарського землекористування. На підставі цього Указу протягом 2000–2001 р. практично всі КСП були реформовані через реорганізацію в юридичні

⁷ Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666/94. *Урядовий кур'єр*. 1994. 15 листопада.

⁸ Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95. *Урядовий кур'єр*. 1995. 12 серпня.

⁹ Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 49. Ст. 2400.

особи ринкового типу, що здійснюють свою діяльність на основі не колективної, а приватної власності на землю та інші засоби виробництва. На основі КСП були створені товариства з обмеженою відповідальністю, приватні підприємства, фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи й інші юридичні особи, засновниками яких стали не всі, а лише частина членів реформованих КСП. Крім того, Законом України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”¹⁰ вперше був чітко визначений порядок трансформації земельних часток (паїв) як умовних земельних ділянок у реальні земельні ділянки з чітко визначеними межами, площею та місцем розташування. На підставі цього Закону до 2010 р. землеволодіння близько 12 тис. колективних господарств були поділені на майже 7 млн земельних ділянок, право власності на які перейшло до селян України, що знаменує завершення деколективізації сільськогосподарського землекористування.

Проте слід зазначити, що проведена в Україні деколективізація сільськогосподарського землекористування не була спрямована на повернення селянам примусово колективізованих у радянський період земель. Тому у власність і користування фермерських господарств перейшло тільки близько 4 млн га сільськогосподарських земель країни.

Практично паралельно з деколективізацією сільськогосподарського землекористування сформувався ще один напрям розвитку земельного законодавства України – *приватизація земель*, які на початку земельної реформи перебували у виключній власності держави. Його суть полягає у забезпеченні юридичної демонополізації земельної власності держави та переходу права власності на значну частину земельного фонду країни у приватну власність громадян і юридичних осіб з метою створення умов для реалізації їх приватної ініціативи у сфері економічного розвитку країни. Відповідно, інститут права приватної власності на землю мав стати як рушійною силою реформування земельних відносин, так і одним із результатів земельної реформи в Україні.

Приватизація земель в Україні розпочалася з прийняттям 30 січня 1992 р. рамкового Закону України “Про форми власності на землю”¹¹ та нової редакції Земельного кодексу України (далі – ЗК України) від 13 березня 1992 р., якими запроваджувалася, поряд із державною, колективна і приватна власність на землю. Слід зазначити, що право приватної власності на землю вводилося у дуже обмеженому обсязі. Згідно з цим

¹⁰ Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст. 314.

¹¹ Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 18. Ст. 225.

Кодексом його суб'єктами були виключно громадяни України, які мали право на одержання у власність земельних ділянок лише для: 1) ведення селянського (фермерського) господарства – у межах середньої земельної частки; 2) ведення особистого підсобного господарства – до 0,6 га; 3) будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка) – до 0,10–0,25 га; 4) садівництва – до 0,12 га; 5) дачного і гаражного будівництва – до 0,10 та до 0,01 га відповідно. Таким чином, на початку земельної реформи інститут права приватної власності на землю мав “споживчий” характер і практично не впливав на виробничі (економічні) процеси.

На відміну від нього, інститут права колективної власності на землю був “сконструйований” вітчизняним політикумом із метою забезпечення повільного, поступового переходу від права державної власності на землі колективних господарств до права приватної власності на ці самі землі членів цих же господарств. Відповідно, цей інститут був нетиповим інститутом права власності, оскільки передбачав існування на один об'єкт права власності одночасно двох його суб'єктів – сільськогосподарських юридичних осіб, головним чином КСП, та громадян – членів КСП. Оскільки суб'єкти права колективної власності на землю мали різні інтереси та мотивації, вони перебували між собою у стані соціально-економічної та юридичної конкуренції. Слід визнати, що цей інститут певною мірою примиряв інтереси його суб'єктів та, власне, забезпечив достатньо м'яке поширення інституту права приватної власності на 30 млн га сільськогосподарських угідь країни.

Із прийняттям Конституції України¹², яка закріпила інститути права державної, комунальної та приватної власності на землю, інститут права колективної власності на землю почав “витіснятися” із правового поля України та фактично повністю припинив своє існування з прийняттям 25 жовтня 2001 р. та введенням із 1 січня 2002 р. чинного ЗК України¹³.

Однак 10 липня 2018 р. стався “рецидив” права колективної власності на землю, коли був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні”¹⁴. Цим Законом з 1 січня

¹² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹³ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 2.

¹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні: Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. Ст. 277.

2019 р. фактично відновлена дія норм інституту права колективної власності на землю для невеликої кількості КСП, які не були реструктуризовані відповідно до Указу Президента України “Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки”. На нашу думку, зазначений Закон містить багато спірних положень.

З метою прискорення приватизації земель громадянами України уряд використовував такий її вид, як безоплатна приватизація. На початку земельної реформи був виданий Декрет Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земельних ділянок”¹⁵ (мав силу закону), який ввів прискорену безоплатну передачу у власність громадянам України раніше наданих їм у користування земельних ділянок у межах норм безоплатної приватизації у спрощеному порядку, тобто без проведення землепорядних обмірів та видачі державних актів на право власності на землю. ЗК України 1992 і 2001 рр. передбачали можливість безоплатної приватизації кожним громадянином України по 6 земельних ділянок різного цільового призначення загальною площею в середньому 2,5 га. Такі законодавчі заходи забезпечили загалом приватизацію земельних ділянок, що вже перебували у користуванні громадян. Практично всі вони були приватизовані. Водночас інститут безоплатної приватизації земель виявився неефективним при намаганні громадян набути у власність безоплатно нові (нововідведені) земельні ділянки. Як показала практика, посадовці органів влади, до повноважень яких віднесені питання передачі громадянам безоплатно у власність земельних ділянок, використовуючи обмеженість вільних земель і недоступність інформації про них, надавали такі земельні ділянки лише на корупційних засадах. Фактично правом на безоплатну приватизацію земельних ділянок користуються переважно не пересічні громадяни, а небідні особи, які мають корупційні зв’язки з посадовцями. У таких умовах варто визнати, що інститут безоплатної приватизації земель загалом виконав свою соціально-економічну функцію і підлягає скасуванню.

Крім того, розвиток законодавства про приватизацію земель і практика його застосування дають змогу виокремити ще одну його особливість. Вона полягає у тому, що ефективність інституту права приватної власності на землю залежить не тільки від видів земель, на які він поширюється, та змісту права власності на землю, а й економічного та правового середовища його функціонування. Так, введений із 1 січня 2002 р. мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення практично знівелював потенціал цього інституту як засобу реалі-

¹⁵ Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15-92. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 10. Ст. 79.

зації виробничих та інших інтересів власників земельних ділянок. І хоча з 42 млн га сільськогосподарських земель країни понад 33 млн га перебувають у приватній власності¹⁶, в умовах мораторію право приватної власності на сільськогосподарські землі не змогло виявити свої переваги як регулятора земельних відносин порівняно з іншими правами на землю, зокрема правом оренди та емфітеузисом. Це, зі свого боку, загальмувало появу нових фермерських господарств і відкрило шлях для формування на основі відносно дешевої оренди земель величезних землеволодінь агрохолдингів та інших крупних господарств¹⁷.

Держкомземоцентризм у розвитку земельного законодавства

Як показує світовий досвід, проведення земельної реформи як системи цілеспрямованих змін у розвитку земельних відносин неможливе без організуючої ролі держави в особі певних органів влади. В Україні з метою проведення земельної реформи був спочатку створений Державний комітет по земельній реформі¹⁸, який реорганізували у Державний комітет України по земельних ресурсах (далі – Держкомзем)¹⁹. А постановою Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” Держкомзему було надане право видавати нормативні документи і вказівки з питань реформування земельних відносин, які не суперечать законодавству України. Такі вказівки були обов’язковими для виконання місцевими органами влади й управління, власниками землі і землекористувачами незалежно від форм власності та відомчої належності. Як наслідок, у 1992–1996 рр. переважна частина актів земельного законодавства України були видані Держкомземом. Проте після прийняття Конституції України та ЗК України від 25 жовтня 2001 р. основну роль у регулюванні земельних відносин почали відігравати закони України. Однак у світлі вітчизняної практики законотворення, відповідно до якої урядові проекти законів мали розроблятися профільними відомствами, а внесені народними депутатами законопроекти підлягати “ревізії” з боку таких відомств, Держкомзем взяв на себе роль основного розробника законопроектів із питань земельної реформи. Причому у кожному з них закріплювалася певна частина повноважень Держкомзе-

¹⁶ Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. *Урядовий кур’єр*. 2017. 17 червня.

¹⁷ Олександр Крамар, ‘Фермери vs агрохолдинги’ (2017) 25 Український тиждень 20–3.

¹⁸ Питання Державного комітету України по земельній реформі: постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 345 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73-92-%D0%BF>> (дата звернення: 20.12.2019).

¹⁹ Питання Державного комітету України по земельних ресурсах: постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 р. № 73 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-92-%D0%BF>> (дата звернення: 20.12.2019).

му у регулюванні земельних відносин. Так, протягом 2001–2005 рр. були прийняті ЗК України, закони України “Про землеустрій”²⁰, “Про охорону земель”²¹, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”²², “Про оцінку земель”²³, “Про державну експертизу землепорядної документації”²⁴, “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”²⁵, “Про Державний земельний кадастр”²⁶ та деякі інші законодавчі акти. Ці закони спричинили такий розвиток земельного законодавства України, який можна визначити як держкомземоцентризм. Адже на основі цих законів Держкомзем (а потім Держземінспекція, Держгеокадастр) сконцентрував такі повноваження, які дозволяли йому монополювати і безконтрольно впливати на весь “ланцюг” земельних відносин, починаючи від формування земельних ділянок через процедури землеустрою, оцінки кваліфікації землепорядників та якості землепорядних робіт, реєстрації земельних ділянок, переходу прав на земельні ділянки, та завершуючи здійсненням від імені держави контролю за дотриманням земельного законодавства, а отже, контролю за діяльністю посадових осіб Держкомзему. Як наслідок, на початку ХХІ ст. в Україні держкомземоцентризм став причиною створення “індустрії земельного хабарництва”, за якої рівень корупційності у земельних відносинах став найвищим порівняно з іншими сферами соціально-економічного життя країни.

Таким чином, держкомземоцентризм у розвитку земельного законодавства призвів до надмірної бюрократизації правового регулювання земельних відносин, за якої, по-перше, реалізація фізичними і юридичними особами та органами місцевого самоврядування наданих законом прав на землю та земельних повноважень можлива лише за умови надання посадовими особами державних органів земельних ресурсів своєї згоди (висновків, погоджень тощо). А по-друге, зміст правових приписів, які визначають повноваження зазначених посадових осіб у сфері регулювання земельних відносин, є настільки загальним, що дає змогу посадовцям приймати в однакових земельних ситуаціях принципово різні,

²⁰ Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1178.

²¹ Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1431.

²² Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1432.

²³ Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 1. Ст. 1.

²⁴ Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17 червня 2004 р. № 1808-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 28. Ч. 1. Ст. 1852.

²⁵ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.

²⁶ Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.

навіть протилежні за змістом, рішення. Тому державні органи земельних ресурсів можуть заблокувати реалізацію будь-яких земельних прав і земельних повноважень їх суб'єктів, стимулюючи останніх до хабарництва.

На нашу думку, критичний рівень держкомземоцентризму у розвитку земельного законодавства обумовив зародження наприкінці першої декади ХХІ ст. зворотної тенденції у розвитку земельного законодавства України – його *дерегуляції*.

Дерегуляція земельного законодавства являє собою перехід до такого типу правового регулювання земельних відносин, який забезпечує зменшення кількості контактів між посадовими особами органів влади та підприємцями й іншими особами при вирішенні останніми питань набуття та здійснення прав на землю. Відповідно, суть дерегуляції полягає у зменшенні використання законодавцем при формуванні земельного законодавства таких правових засобів, як покладення обов'язків, встановлення заборон і заходів юридичної відповідальності, що супроводжується скасуванням необхідності отримання фізичними та юридичними особами необґрунтованих дозволів і документів, які вимагалися для набуття прав на земельні ділянки. Адже посадові особи державних органів земельних ресурсів використовували надання дозволів, документів (довідок тощо) для штучного створення перепон, для подолання яких суб'єкти земельних прав і земельних повноважень змушені вчиняти корупційні дії.

Першим законодавчим актом, яким здійснена дерегуляція правового регулювання деяких земельних відносин, став Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)"²⁷. Ним була спрощена типова форма договору оренди землі. Однак більш масштабна дерегуляція земельних відносин передбачена проектом Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин"²⁸, який перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Цим законопроектом передбачається істотно обмежити повноваження Держгеокадастру України у сфері земельних відносин, залишивши за ним лише ведення державного земельного кадастру та адміністрування геодезичної і картографічної інформації. Інші розпорядчі функції цього органу влади у сфері регулювання земельних відносин передаються іншим державним органам

²⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 133.

²⁸ Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: проект Закону України № 2194 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66970> (дата звернення: 20.12.2019).

або ж скасовуються зовсім чи покладаються на саморегульвні організації у сфері землеустрою, оцінки земель тощо.

Нарешті, на завершальному етапі земельної реформи в Україні проявився ще один напрям розвитку земельного законодавства – *децентралізація влади у сфері земельних відносин*. На нашу думку, децентралізацію повноважень органів влади у сфері земельних відносин в Україні доцільно розглядати у двох аспектах: як децентралізацію повноважень органів влади щодо здійснення права публічної (державної і комунальної) власності на землю, у межах якої значна частина земель державної власності передається у комунальну власність територіальних громад, та як децентралізацію повноважень органів влади щодо здійснення публічного управління використанням та охороною земель, що передбачає передачу значної частини земельних повноважень органів державної влади, зокрема органів земельних ресурсів, радам об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) як органам їх самоврядування. Першим законодавчим актом з питань децентралізації земельних повноважень є Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”²⁹, який став основою для об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст в ОТГ, територія яких охоплює і землі за межами населених пунктів.

Водночас законодавство щодо децентралізації влади у сфері земельних відносин перебуває у процесі становлення, який має завершитися з внесенням змін до Конституції України³⁰ та прийняттям Закону України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель”³¹ та деяких інших законів, проекти яких перебувають на розгляді у Верховній Раді України. Із завершенням процесу децентралізації влади у сфері земельних відносин регулювання тих із них, які стосуються місцевого життя громад, перейде до територіальних громад та їхніх органів самоврядування. Це символізуватиме істотну зміну балансу, обсягу та змісту повноважень держави і територіальних громад у регулюванні земельних відносин.

Висновки. У розвитку земельного законодавства України періоду земельної реформи простежуються такі основні його напрями, як деколективізація сільськогосподарського землекористування, приватизація земель, держкомземоцентризм, дерегуляція правового регулювання земельних відносин і децентралізація влади у сфері управління земель-

²⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

³⁰ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України № 2598, внесений Президентом України 13 грудня 2019 р. як невідкладний <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644> (дата звернення: 20.12.2019).

³¹ Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель: проект Закону України № 2280 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67111> (дата звернення: 20.12.2019).

ними ресурсами. Якщо перші два напрями були закладені у “стартовий план” правового забезпечення вітчизняної земельної реформи, то решта три – спричинені певними відхиленнями від цивілізаційних стандартів правового регулювання земельних відносин. Так, через абсолютизацію ролі держави та адміністративно-правових важелів у реформуванні земельних відносин у земельному законодавстві України сформувався такий напрям його розвитку, як держкомземоцентризм, за якого значна частина земельних правовідносин виникає, змінюється та припиняється за наявності згоди посадових осіб державних органів земельних ресурсів. Саме держкомземоцентризм спричинив корупційність сфери земельних відносин в Україні. Необхідність подолання його наслідків зумовила формування у земельному законодавстві України таких напрямів розвитку, як дерегуляція та децентралізація. Отже, тенденції розвитку земельного законодавства України дають підстави для висновку про те, що її метою та, відповідно, критерієм завершення є не тільки запровадження ринку сільськогосподарських земель, а й перехід від адміністративно-планових методів регулювання земельних відносин за принципом “згори – донизу”, за яких домінують повноваження органів державної влади, до притаманної правовій державі системи правового регулювання земельних відносин, основу якого становить забезпечення пріоритету прав і законних інтересів особи, територіальної громади та суспільства, які має забезпечити держава.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Kramar O, ‘Fermery vs ahrokhodynhy’ [‘Farmers vs Agroholdings’] (2017) 25 *Ukrainskyi tyzhden* 20–3 (in Ukrainian).

Pavlo Kulynych

LAND LEGISLATION OF UKRAINE OF THE LAND REFORM PERIOD: MAJOR DEVELOPMENT TRENDS

ABSTRACT. The land reform implemented in Ukraine for almost 30 years went through several stages, triggered a radical update of land legislation and land relations and laid the foundation for forming of a new land system in the country. In the theory of land law, completion of the land reform in our country is often associated with lifting of the land moratorium and adoption of the law on market turnover of agricultural land. Thus, the

main task of the land reform is distilled down to ensuring the transition from a “non-market” to “market” regime of land relations. Such an understanding of the essence of the land reform in Ukraine is somewhat simplified.

The purpose of the article is to single out major development areas of Ukraine’s land legislation during the entire period of land reform implementation, and also to determine their substantive features and form an optimal methodological basis for determining the essence of development of the land reform’s legal framework and the prospects for its completion.

The author traced the following major areas in the development of Ukraine’s land legislation during the land reform period: decollectivization of agricultural land use, privatization of lands, centrism of the State Committee on Land Resources, deregulation of legal regulation of land relations and decentralization of power in the land management domain. While the first two were laid down in the “starting plan” of the legal framework for the domestic land reform, the other three ensue from certain deviations from civilizational standards of legal regulation of land relations. Thus, absolutization of the State’s role and the administrative and legal levers in reforming of land relations in Ukraine’s land legislation led to the emergence of such a line of its development as centrism of the State Committee on Land Resources, whereby land relations to a large extent arise, change and terminate with the consent of officials of public authorities which competence covers land resources. It was the State Committee on Land Resources that triggered corruption in the domain of land relations in Ukraine. The need to overcome its consequences has led to the emergence of such lines of Ukraine’s land legislation development as deregulation and decentralization.

These trends in the development of Ukraine’s land legislation give grounds for the conclusion that the goal of the land reform in Ukraine and, accordingly, the criterion for its completion is not only introduction of the agricultural land market, but also transition from the administrative and planned methods of land relations regulation based on the principle “from top to bottom”, which are characterized by dominating powers of public authorities, to the system of legal regulation of land relations inherent in a rule-of-law state, which is underlain by assurance of the priority of rights and legitimate interests of an individual, a territorial community and society, which the State should provide for.

KEYWORDS: land reform; land legislation; decollectivization; privatization; centrism of the State Committee on Land Resources; deregulation; decentralization.