



Володимир Носік

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
vnosik@ukr.net

УДК 349.414

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СИСТЕМНА КРИЗА ЧИ ЗМІНА ПАРАДИГМИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ДО 2030 РОКУ?

АНОТАЦІЯ. Розглядаються методологічні, науково-теоретичні, конституційні та законодавчі основи сучасного стану і перспектив еволюції доктрини земельного права та законодавства у контексті реалізації Цілей Сталого Розвитку (ЦСР) в Україні на період до 2030 р.

Мета статті – провести науково-теоретичний аналіз і зробити фахову оцінку сучасного стану земельно-правової доктрини, системи і структури земельного права і законодавства та їх функціонального призначення як складових національної правової системи у забезпеченні механізму правового регулювання земельних відносин у контексті реалізації ЦСР і на цій основі сформулювати висновки і зробити рекомендації з розбудови земельного права, удосконалення системи, структури та змісту законодавства відповідно до Конституції України у контексті ЦСР в Україні як у демократичній, правовій і соціальній державі.

Стверджується, що з причин об'єктивного і суб'єктивного характеру назріла потреба у перегляді усталених у теорії земельного права ідей, поглядів, концепцій на юридичну природу сучасного земельного права і законодавства та поступового переходу до нової парадигми правового регулювання земельних і поєднаних із ними інших суспільних відносин з огляду на взяті Україною зобов'язання з реалізації ЦСР до 2030 р. Встановлено, що в сучасній доктрині земельного права України залишаються не дослідженими теоретичні і практичні питання правового забезпечення реалізації таких ЦСР, як подолання бідності, запобігання голоду, забезпечення екосистемного підходу у використанні земель та інших природних ресурсів у сільському, лісовому і водному господарстві. Тому у чинному земельному та поєднаному з ним аграрному, екологічному та іншому законодавстві не знаходять свого законодавчого вираження і нормативного закріплення юридичні, інституційно-функціональні та інші засоби забезпечення реалізації ЦСР. Зроблено висновок про те, що зміна парадигми правового регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України у контексті реалізації ЦСР із необхідністю потребує пере-

гляду системи і структури земельного законодавства з огляду на заплановані заходи з рекодифікації цивільного законодавства України. Запропоновано переглянути всю систему земельного законодавства на предмет відповідності його Конституції України, відмовитися від подальшої кодифікації земельного законодавства у формі Земельного кодексу, розробити і прийняти такі основоположні закони: “Про власність на землю Українського народу”, “Про використання землі в Україні”, “Про охорону землі як основного національного багатства Українського народу”, “Про державне регулювання земельних відносин у ринкових умовах”, а також функціональні закони з питань публічного адміністрування у сфері земельних відносин.

Ключові слова: доктрина земельного права; земельне законодавство; земельні відносини; цілі сталого розвитку; системна криза; подолання бідності; подолання голоду; екосистемний підхід; рекодифікація.

Здійснювана в Україні упродовж майже 30-ти років земельна реформа має не лише позитивні, а й негативні наслідки для економіки, суспільства, держави і природи, оскільки у земельному праві та законодавстві закріплювалися різні юридичні моделі реформування земельних відносин, кожна з яких не була доведена до логічного завершення, і процеси законодавчого закріплення нових, часто-густо, науково необґрунтованих правових моделей продовжуються і тепер. До того ж упродовж останніх двох років в українському суспільстві і державі відбулися резонансні події у сфері здійснення прав на землю, використання та охорони землі, державного регулювання земельних відносин. Маються на увазі, зокрема, прийняте у травні 2018 р. рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі “Зеленчук і Цицюра проти України”, яким встановлено, що закріплена у Земельному кодексі України (далі – ЗК України)¹ заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення порушує права людини². За законом держава Україна в особі Верховної Ради України зобов’язана виконати це рішення ЄСПЛ. Проте Парламент не лише не виконує його, а й приймає закон про продовження дії мораторію на землі сільськогосподарського призначення до 1 січня 2020 р.³ і в такий спосіб продовжує порушувати гарантоване у статтях 13, 14, 41 Конституції України⁴ право власності на землю понад 7 млн громадян України. Крім того, у передбачений законом строк Верховна Рада України не змогла прийняти закон про обіг земель сільсько-

¹ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.

² Зеленчук і Цицюра проти України. Заяви № 846/16 та № 1075/16. *Офіційний вісник України*. 2018. № 73. Ст. 2465.

³ Про внесення змін до розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель: Закон України від 20 грудня 2018 р. № 2666-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2666-19#n5>> (дата звернення: 20.04.2020).

⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.04.2020).

господарського призначення до початку поточного року, як і не змогла прийняти інший закон із питань скасування мораторію, внаслідок чого в Україні виникла правова невизначеність щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення, що є грубим порушенням закріпленого у Конституції України принципу верховенства права. У червні 2019 р. Конституційний Суд України визнав неконституційною постанову Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 щодо деяких питань удосконалення управління землями сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними⁵. Децентралізація породжує нові проблеми з визначенням правничого режиму земель об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). У вересні 2019 р. Верховна Рада України прийняла закон щодо стимулювання інвестиційної діяльності⁶, у якому передбачається запровадження у земельному законодавстві права довірчої власності на землю без вирішення концептуальних проблем права власності на землю відповідно до Конституції України.

Наведені вище та інші державно-правові тенденції та суспільні явища у сфері правового регулювання земельних відносин дають змогу стверджувати про наявність системних проблем у сучасному земельному праві та законодавстві, оскільки закріплені у земельному законодавстві принципи і норми права, методи і засоби правничого регулювання земельних відносин не забезпечують ефективного функціонування земельного права і законодавства. Це означає, що сучасне земельне право повною мірою не виконує соціально-регуляторної, нормативно-регуляторної, превентивної, охоронної та інших функцій щодо здійснення права власності на землю Українського народу, реалізації кожним громадянином України конституційних гарантій доступу до використання земельних ділянок на різних правових титулах, юрисдикційного захисту прав на землю, правової охорони та захисту землі як основного національного багатства, утвердження законності і правопорядку у земельній сфері.

Одна з причин низької ефективності функціонування земельного права полягає у тому, що у чинному ЗК України не знайшли законодавчого вираження та закріплення методологічні засади і теоретичні висновки, які є визначальними для розроблення і втілення у життя економічної теорії “енергія прогресу” і юридичної моделі здійснення права власності

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними” від 7 червня 2017 року № 413 від 25 червня 2019 року. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 4. С. 229.

⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: Закон України від 20 вересня 2019 р. № 132-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 46. Ст. 299.

на землю Українського народу та інші природні ресурси, використання й охорони землі, забезпечення кожному доступу до використання земельних ділянок на різних правових титулах у поєднанні з працею людини на землі та використанням людських знань відповідно до Конституції України.

У сучасних доктринах земельного, аграрного, екологічного права України питання юридичної природи, системи, структури, функціонального призначення та ефективності земельного права і законодавства досліджувалися у дисертаціях, монографіях, наукових публікаціях відповідно до окресленої авторами мети і завдань наукового пошуку, на основі чого робились теоретичні висновки і практичні рекомендації щодо удосконалення предмета, системи, джерел, змісту, функцій, методів, механізму правового регулювання земельних відносин на кожному етапі реформування земельних і поєднаних із ними інших суспільних відносин⁷. Проте висновки і рекомендації вчених, за деяким винятком, не враховуються у законотворчій діяльності органів державної влади, у практиці застосування земельного законодавства.

У сучасних умовах перед доктриною земельного права постають нові проблеми у сфері земельних відносин, зумовлені глобальними, національними, регіональними і місцевими викликами природного, економічного, соціального, суспільно-політичного, державно-правового значення. Зокрема, в українській доктрині земельного права залишаються недослідженими теоретичні та практичні проблеми здійснення прав на землю, використання й охорони землі, захисту земельних прав, інституційно-функціонального регулювання земельних відносин у контексті взятих Україною у 2015 р. зобов'язань щодо реалізації у державі Цілей Сталого Розвитку (далі – ЦСР) до 2030 р., а отже, залишаються науково недоведеними можливі зміни парадигми земельного права і законодавства з огляду на нові виклики з виконання завдань у досягненні ЦСР⁸.

Мета дослідження – провести науково-теоретичний аналіз і зробити фахову оцінку сучасного стану земельно-правової доктрини, системи і структури земельного права і законодавства та їх функціонального призначення як складових національної правової системи у забезпеченні механізму правничого регулювання земельних відносин у контексті

⁷ *Правова система України: історія, стан та перспективи, т 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права* (Шемшученко Ю ред, Право 2008) 480; *Правова доктрина України, т 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права* (Шемшученко Ю заг ред, Право 2013) 590–776.

⁸ В Носік, 'Проблеми земельного, аграрного, екологічного права у забезпеченні реалізації цілей сталого розвитку в Україні' в *Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 35-річчю кафедри господарського права Донецького національного університету імені Василя Стуса* (Бобкова А та Захарченко А наук ред, Донецький національний університет імені Василя Стуса 2019) 231–3.

реалізації ЦСР і на цій основі сформулювати висновки та зробити рекомендації з розбудови земельного права, удосконалення системи, структури та змісту законодавства відповідно до Конституції України у контексті ЦСР в Україні як у демократичній, правовій і соціальній державі.

У схваленому на Саміті Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку у підсумковому документі “Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року” було затверджено 17 цілей і 169 завдань щодо глобального процесу забезпечення сталого розвитку⁹, які Україна зобов'язалася адаптувати й реалізувати з урахуванням національних економічних, екологічних, соціальних, державно-правових та інших особливостей забезпечення стратегії збалансованого (сталого) розвитку України до 2030 р. У зв'язку з цим Президент України видав Указ “Про Цілі Сталого Розвитку України на період до 2030 року”¹⁰, яким постановив забезпечувати дотримання ЦСР до 2030 р. з метою забезпечення національних інтересів щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина. У цьому Указі рекомендовано Національній академії наук України, а також Національній академії правових наук України враховувати ЦСР на період до 2030 р. під час визначення напрямів наукових досліджень, а також встановлено, що ЦСР є орієнтиром для розроблення нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Для доктрини земельного права і практики застосування земельного законодавства найбільш значущими вбачаються такі:

Ціль 1. Подолання бідності.

Ціль 2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства [досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства]. <...>

Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання [сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх]. <...>

Ціль 13. Пом'якшення наслідків зміни клімату [вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками]. <...>

Ціль 15. Захист та відновлення екосистем суші [захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повер-

⁹ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017 <http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

¹⁰ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 21. Ст. 890.

нення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття].

Ціль 16. Мир, справедливість та сильні інститути [сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях]¹¹.

Реалізація цих та інших цілей із необхідністю потребує науково-теоретичного осмислення і дослідження методологічних, наукових і конституційних засад правового регулювання земельних і поєднаних із ними аграрних, майнових, інвестиційних, екологічних та інших суспільних відносин та законодавчого закріплення механізму правового регулювання земельних відносин крізь призму виконання завдань для досягнення ЦСР.

Зокрема, актуальними для наукових досліджень постають питання щодо забезпечення реалізації першої ЦСР – подолання бідності за допомогою норм земельного, аграрного, природоресурсного, екологічного законодавства, інституційно-функціональних механізмів правового регулювання земельних відносин, юрисдикційного захисту прав на землю, охорони землі, оскільки у національній правовій доктрині проблеми подолання бідності розглядаються переважно крізь призму зайнятості, соціальної допомоги, медичного, пенсійного забезпечення тощо.

Водночас у нормах земельного, аграрного, природоресурсного, екологічного законодавства не знаходять свого вираження і закріплення юридичні, інституційно-функціональні, юрисдикційні імперативи, правила, способи і механізми подолання бідності крізь призму забезпечення усім бажаючим законодавчо гарантованої можливості доступу до використання землі, вод, лісів, природних ресурсів з метою здійснення виробничої діяльності, надання послуг, задоволення особистих потреб у продуктах харчування, питній воді тощо.

За наслідками впровадження у життя науково необґрунтованих, різних за метою, напрямками і завданнями юридичних моделей земельної й аграрної реформ сільське населення, у приватній власності якого перебуває понад 25 млн га сільськогосподарських угідь, живе за межею бідності. Одна з причин полягає у тому, що власники земельних ділянок сільськогосподарського призначення упродовж майже 20-ти років законом були позбавлені права вільно розпоряджатися своєю власністю згідно зі ст. 41 Конституції України і не могли задовольняти свої матеріальні потреби через відчуження таких ділянок. Крім того, у ЗК України закріплені підстави, умови, способи і механізм безоплатного набуття у при-

¹¹ Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017 (н 9).

ватну власність земельних ділянок за різним цільовим призначенням. Водночас у теорії земельного права висловлюються думки про необхідність скасування безоплатної приватизації громадянами України земельних ділянок, оскільки, на думку таких учених, це породжує корупцію у сфері земельних відносин. Вбачається, що закріплені у нормах чинного ЗК України положення щодо безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України можна розглядати як один із напрямів законодавчого забезпечення подолання бідності для певної категорії громадян. Те саме можна сказати про пропозиції деяких учених вилучити із законодавства право на постійне користування земельними ділянками, або ж про обов'язковість надання земельних ділянок в оренду виключно на земельних аукціонах. Із такими думками важко погодитися з огляду на необхідність забезпечення реалізації ЦСР щодо подолання бідності, оскільки реалізація таких ініціатив не дасть змоги більшості народу України мати доступ до використання земельних ділянок для задоволення потреб та інтересів і буде суперечити закріпленим у статтях 13 і 14 Конституції України імперативам щодо забезпечення кожному громадянину такого доступу до використання землі як об'єкта права власності Українського народу й основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави¹².

Згідно з ч. 1 ст. 13 Конституції України кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Аналіз змісту цього імперативу дає змогу стверджувати про таке. По-перше, ця норма поширюється виключно на громадян України, оскільки слово “кожен” стосується саме фізичних осіб як біосоціальних істот, яким земля належить на природному праві власності та позитивному праві власності як громадянам України, які в сукупності своїй становлять Український народ. По-друге, під терміном “користуватися” необхідно розуміти законодавчо забезпечену можливість і здатність кожного використовувати функціональне призначення і корисні властивості землі та інших природних ресурсів для задоволення власних потреб та інтересів. Правничі форми користування землею мають визначатися у законі. Тому цю норму Конституції України не варто тлумачити як таку, що закріплює за громадянами України лише можливості використовувати землі на титулі права користування землею і не допускає для громадян України можливості набувати у власність земельні ділянки. По-третє, під природними об'єктами розуміється земля з усіма іншими об'єктами природи та ресурсами, які зазначені у першому реченні ч. 1 ст. 13 Основного Закону. По-четверте, як конституційну гарантію

¹² Носік (н 8) 232.

рівності всіх громадян України у доступі до використання землі та інших природних об'єктів і ресурсів.

При цьому принцип рівності у забезпеченні доступу до використання землі поширюється виключно на громадян України й не охоплює юридичних осіб як самостійних суб'єктів доступу до використання землі, а отже, ч. 2 ст. 14 Конституції України щодо набуття і реалізації юридичними особами права власності на землю виключно відповідно до закону необхідно тлумачити крізь призму того, що лише громадяни мають рівні права у доступі до використання землі.

Тому юридичні особи можуть набувати у власність земельні ділянки виключно через громадян України, які є засновниками чи кінцевими бенефіціарами юридичних осіб України. Таке твердження базується на аналізі рішень ЄСПЛ щодо розуміння принципу рівності серед однойменних суб'єктів¹³. Тому у випадках, коли у законі закріплюється загальна норма про те, що суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського призначення є громадяни України, юридичні особи України, держава, територіальні громади, то у таких випадках порушується принцип рівності серед однойменних суб'єктів, що може слугувати підставою для визнання такої норми неконституційною. Крім названих ознак щодо розуміння змісту третього речення ч. 1 ст. 13 Конституції України, закріпленій у цій нормі Основного Закону імператив необхідно розглядати також як принцип справедливості та верховенства права у забезпеченні доступу до використання землі й інших природних об'єктів, а також як конституційний принцип, за яким використання землі та інших природних об'єктів має регулюватись виключно законом у тому розумінні, як тлумачить поняття “закон” ЄСПЛ, а саме: як норми позитивного права, а також як правила, сформованого у прецедентному праві¹⁴. Тож із погляду забезпечення подолання бідності у чинному земельному законодавстві мають бути закріплені положення щодо принципу рівності у доступі до використання землі однойменними суб'єктами з урахуванням функцій, які виконує земля у природі, економіці, суспільстві. При цьому рівність кожного у доступі до користування землею не означає запровадження соціальної рівності через поділ всієї площі земель у межах території на кількість населення. Принцип рівності у доступі до використання землі на різних правничих титулах має забезпечуватись між тими однойменними суб'єктами, які виявляють справжню волю, мають реальні матеріальні, фінансові, фізичні та інші можливості і юридично та професійно здатні забезпечувати функціональне викорис-

¹³ Т Фулей, *Застосування практики Європейського Суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів* (2-ге вид, 2015) 24.

¹⁴ Там само 15.

тання та охорону землі для задоволення приватних і суспільних потреб та інтересів.

Подолання бідності органічно поєднується з реалізацією другої ЦСР – подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства. У правовому розумінні досягнення цієї ЦСР має передбачати виконання завдань щодо законодавчого забезпечення принципу рівності у доступі до використання землі як головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, до використання водних об'єктів, реалізації конституційних імперативів і норм щодо визнання людини, її життя і здоров'я та безпеки найвищими соціальними цінностями, права кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, включаючи достатнє харчування, захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки, екологічної безпеки, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо.

Аналіз чинного аграрного, земельного, екологічного законодавства показує, що сучасне земельне, аграрне, природоресурсне законодавство залишається несистематизованим, неузгодженим з іншими законами і не має орієнтації на забезпечення подолання бідності і голоду, створення умов для сталого розвитку соціальної сфери села, функціонування сільського господарства в існуючих природних екологічних системах у різних регіонах держави.

Проведені в українській теорії земельного, аграрного, екологічного права наукові дослідження теоретичних і практичних правничих проблем, які охоплюються змістом другої ЦСР, показують, що головна увага вчених була сконцентрована на проблемах правового режиму сільськогосподарських земель, правової охорони ґрунтів, правового становища суб'єктів сільськогосподарського виробництва, забезпечення виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників до і після набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі, запровадження інноваційних технологій у сільське господарство, сталого розвитку сільського господарства та соціальної сфери села, екологізації сільськогосподарського виробництва тощо. За наслідками цих досліджень були обґрунтовані висновки і рекомендації щодо необхідності розроблення і прийняття законів про сільське господарство, про охорону ґрунтів, про продовольчу безпеку, про сталий розвиток сільських територій та інші важливі закони¹⁵. Проте ці та інші наукові рекомендації досі нереалізовані у чинному земельному й аграрному законодавстві України.

¹⁵ Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного та аграрного права в умовах Євроінтеграції: матеріали круглого столу (Гетьман А заг ред, 2017) 322; Розвиток аграрного, земельного

Одна з головних причин вбачається у тому, що в доктрині земельного права й у земельному законодавстві залишається нерозкритим юридичний зміст першого речення ст. 13 Конституції України про те, що земля є об'єктом права власності Українського народу, і зміст норми першого речення ст. 14 Конституції України про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. З огляду на те, що подолання бідності та голоду вважаються першочерговими ЦСР, визнання землі основним національним багатством на рівні Конституції України означає, що саме ці норми закону мають бути ключовими для розроблення інституційно-правового механізму регулювання земельних відносин із метою реалізації ЦСР.

Важливими для науки земельного, аграрного, природоресурсного, екологічного права постають теоретичні і практичні проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері запобігання негативному антропогенному впливу на зміну клімату та подолання негативних наслідків таких змін, збереження, відновлення та раціонального використання екосистем суші, морських і прибережних екосистем в Україні, сприяння раціональному лісокористуванню, забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами і санітарією, оскільки в сучасних умовах системи земельного, природоресурсного й екологічного законодавства побудовані на розмежуванні правничого регулювання суспільних відносин у сфері використання й охорони об'єктів природи та їх ресурсів. У зв'язку з цим актуальними для еколого-правової науки постають питання щодо можливості законодавчого закріплення екосистеми як об'єкта правового регулювання суспільних відносин у сфері використання та охорони землі, інших об'єктів природи та їх ресурсів з огляду на їхні функції у природі, економіці, суспільстві¹⁶.

Розглянуті вище теоретичні та практичні проблеми правового регулювання земельних відносин у контексті реалізації окремих ЦСР України показують, що назріла потреба у системному аналізі земельного законодавства України з метою приведення його структури і змісту у відповідність до Конституції України та узгодження з нормами аграрного, екологічного, цивільного та іншого законодавства.

У серпні 2019 р. Президент України видав Указ, у якому передбачається створення Комісії з питань правової реформи. Основним завданням

та екологічного права на зламі тисячоліть: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Єрмоленко В заг ред, 2018) 427.

¹⁶ В Носік, 'Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні' в *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природо-ресурсних відносин в умовах глобалізації: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Кобецька Н відп ред, Прикарпатський національний університет ім Василя Стефаника 2019) 23–6.

цього дорадчого органу має бути підготовка пропозицій щодо подальшої розбудови правової системи на конституційних засадах верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина з урахуванням міжнародних зобов'язань України¹⁷.

Водночас у постанові Кабінету Міністрів України “Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України” передбачено проведення кардинального оновлення (рекодифікації) цивільного законодавства¹⁸. Зокрема, до завдань створеної цією постановою робочої групи віднесено проведення комплексного аналізу чинного цивільного законодавства, визначення сфер приватно-правових відносин, які потребують гармонізації зі світовими тенденціями розвитку цивільного права, вивчення досвіду європейських країн щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства, розроблення нормативно-правових актів щодо оновлення цивільного законодавства тощо.

У системному вираженні оновлення цивільного законодавства буде поширюватися на приватноправові відносини, об'єктами яких за главою 27 чинного Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)¹⁹ визнаються, крім інших, земля (земельні ділянки), а також забезпечується здійснення суб'єктивних речових прав на земельні ділянки та нормативне регулювання земельних відносин у межах і в порядку, передбаченому у статтях 2 і 9 цього Кодексу у взаємодії із ЗК України, норми якого були узгоджені із ЦК України ще у квітні 2007 р.

Тому закономірно постають теоретичні та практичні питання щодо допустимості, необхідності, можливості проведення рекодифікації (оновлення) земельного законодавства за умови, що окреслені в Урядовій постанові завдання з оновлення цивільного законодавства будуть втілені у правничу реальність. Безспірно, що у процесі або ж після внесення кардинальних змін до ЦК України, до Сімейного кодексу України²⁰, до інших законодавчих актів, у яких будуть закріплені нормативні положення, спрямовані на забезпечення набуття і реалізації речових прав на земельні ділянки, а також юридичного регулювання приватних земельних відносин у визначених межах, чинний ЗК України та прийняті на його розвиток закон і підзаконні акти також потребуватимуть оновлення

¹⁷ Питання Комісії з питань правової реформи: Указ Президента України від 7 серпня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 64. Ст. 2209.

¹⁸ Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 60. Ст. 2067.

¹⁹ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (дата звернення: 13.05.2020).

²⁰ Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>> (дата звернення: 12.04.2020).

крізь призму узгодження і взаємодії принципів, норм, методів правового регулювання земельних відносин.

По суті оновлення цивільного законодавства можна розцінювати як поштовх, який із необхідністю призведе до рекодифікації (оновлення) земельного законодавства, оскільки для цього упродовж всіх 30 років здійснення земельної й аграрної реформ у державі та суспільстві з'явилися об'єктивні і суб'єктивні передумови економічного, соціального, демографічного, політичного, екологічного та правового характеру, які не забезпечують громадянам України якісного життєвого середовища на засадах сталого розвитку суспільства.

Вирішення окреслених проблем ускладнюється ще й тим, що ЗК України не узгоджується із Конституцією України, законодавчі та інші нормативно-правові акти з питань регулювання земельних, майнових, господарських, аграрних, природоресурсних, податкових та інших відносин неузгоджені належним чином, не має завершеності система і структура земельного законодавства, чинні законодавчі та інші нормативні акти ймовірніше за все створюють проблеми, а не вирішують існуючі у здійсненні прав на землю, регулюванні земельних відносин, провокують громадян та юридичних осіб на правопорушення або ж до пошуку можливих шляхів обходу законів, створюють передумови для проявів корупції у сфері земельних відносин тощо.

Тож розглянуті вище теоретичні та нормативні основи щодо оновлення цивільного і земельного законодавства дають змогу стверджувати, що в сучасній теорії права рекодифікацію можна розглядати як один зі способів систематизації цивільного, земельного та поєданого з ним іншого законодавства України за умови, якщо у суспільстві існують об'єктивні і суб'єктивні передумови для зміни парадигми законодавства у той чи інший історичний період. При цьому вбачається, що рекодифікацію земельного законодавства України на сучасному етапі, коли земельна реформа незавершена, доцільно було б проводити через виконання комплексу заходів, спрямованих на удосконалення системи, структури, форми і змісту земельного законодавства.

Висновки. Резюмуючи розглянуті у статті методологічні, науково-теоретичні, конституційні і законодавчі основи сучасного стану та перспектив земельного права і законодавства у контексті реалізації ЦСР можна зробити такі узагальнення.

У розвитку доктрини земельного права України розпочалася нова епоха науково-теоретичного осмислення і дослідження суспільних і державно-правових явищ у сфері здійснення прав на землю, використання та охорони землі з огляду на сучасні зміни у природі, економіці, суспільстві

і державах на глобальному, міжнародному, національному, регіональному і місцевому рівнях, що зумовлює до необхідності перегляду усталених у теорії земельного права ідей, поглядів, концепцій на юридичну природу сучасного земельного права і законодавства й поступового переходу до нової парадигми правничого регулювання земельних і поєднаних із ними інших суспільних відносин з огляду на взяті Україною зобов'язання з реалізації ЦСР до 2030 р.

Розбудова предмета, системи, структури земельного права і законодавства має базуватися на імперативних положеннях норм статей 13 і 14 Конституції України щодо здійснення права власності на землю Українського народу й охорони землі як основного національного багатства, у яких кожному громадянину України гарантується можливість рівного доступу до використання землі за її функціональним призначенням на основі забезпечення балансу приватних і суспільних інтересів, створення умов для якісного життєвого середовища, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, продовольчу безпеку, реалізації соціальної функції права власності на землю з метою подолання бідності, запобігання голоду, збереження екологічних систем, досягнення інших ЦСР.

Зміна парадигми правового регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України у контексті реалізації ЦСР із необхідністю потребує перегляду системи і структури земельного законодавства з огляду на заплановані заходи з рекодифікації цивільного законодавства України. У зв'язку з цим вбачається за доцільне запропонувати можливі шляхи оновлення земельного законодавства. По-перше, необхідно переглянути всю систему земельного законодавства на предмет відповідності його Конституції України. По-друге, відмовитися від подальшого розроблення і прийняття кодифікованого земельного закону у формі Земельного кодексу, оскільки через незавершеність земельної реформи чинний ЗК України не виконує своєї кодифікаційної функції. По-третє, варто відмовитися від прийняття законів, які пропонується розробити і прийняти відповідно до чинного ЗК України. По-четверте, відповідно до Конституції України розробити і прийняти такі основоположні закони: “Про власність на землю Українського народу”, “Про використання землі в Україні”, “Про охорону землі як основного національного багатства Українського народу”, “Про державне регулювання земельних відносин у ринкових умовах”. При цьому не виключається прийняття, у разі потреби, деяких функціональних законів із питань регулювання земельних відносин²¹.

²¹ В Носік, *Право власності на землю Українського народу* (Юрінком Інтер 2006) 150–7.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Fulei T, *Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny pry zdiisnenni pravosuddia. Naukovo-metodychnyi posibnyk dlia suddiv* [Application of the European Court of Human Rights Case Law in the Administration of Justice. Scientific and Methodological Guide for Judges] (2-he vyd, 2015) (in Ukrainian).
2. Nosik V, *Pravo vlasnosti na zemliu Ukrainського narodu* [Land Ownership Right of the Ukrainian People] (Iurinkom Inter 2006) (in Ukrainian).

Edited book

3. *Pravova doktryna Ukrainy* [Legal Doctrine of Ukraine], t 4: *Doktrynalni problemy ekolohichnoho, ahrarnoho ta hospodarskoho prava* [Doctrinal Issues of Environmental, Agricultural and Economic Law] (Shemshuchenko Yu zah red, Pravo 2013) (in Ukrainian).
4. *Pravova systema Ukrainy: istoriia, stan ta perspektyvy* [Legal System of Ukraine: History, Current Situation and Prospects], t 4: *Metodolohichni zasady rozvytku ekolohichnoho, zemelnoho, ahrarnoho ta hospodarskoho prava* [Methodological Foundations for Development of Environmental, Land, Agricultural and Economic Law] (Shemshuchenko Yu red, Pravo 2008) (in Ukrainian).

Conference papers

5. Nosik V, 'Problemy pravovoho zabezpechennia realizatsii tsilei staloho rozvytku u sferi zberezhennta, vidnovlennia ta ratsionalnogo vykorystannia ekosystem v Ukraini' ['Issues Pertaining to the Legal Framework for Implementation of the Sustainable Development Goals in the Realm of Conservation, Restoration and Rational Use of Ecosystems in Ukraine'] v *Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання ekolohichnykh, zemelnykh, ahrarnykh, pryrodno resursnykh vidnosyn v umovakh hlobalizatsii: zbirnyk materialiv Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Specifics of Legal Regulation of Environmental, Land, Agricultural, and Natural Resource Relations in the Globalization Context: Collected Materials of the All-Ukrainian Scientific And Practical Conference] (Kobetska N vidp red, Prykarpatskyi natsionalnyi universytet im. Vasylia Stefanyka 2019) 23–6 (in Ukrainian).
6. Nosik V, 'Problemy zemelnoho, ahrarnoho, ekolohichnoho prava u zabezpechenni realizatsii tsilei staloho rozvytku v Ukraini' ['Issues of Land, Agricultural and Environmental Law in Ensuring the Implementation of the Sustainable Development Goals in Ukraine'] v *Pravove zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku: stan ta perspektyvy: Materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii, prysviachenoї 35-richchiiu kafedry hospodarskoho prava Donetskoho natsionalnogo universytetu imeni Vasylia Stusa* [Legal Framework for Socio-Economic Development: Current Situation and Prospects: Materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference Dedicated to the 35th Anniversary of the Economic Law Department of Vasyl Stus Donetsk National University] (Bobkova A ta Zakharchenko A nauk red, Donetskyyi natsionalnyi universytet imeni Vasylia Stusa 2019) 231–3 (in Ukrainian).
7. *Rozvytok ahrarnoho, zemelnoho ta ekolohichnoho prava na zlami tysiacholit: materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Development of Agricultural, Land and Environmental Law at the Turn of the Millennium: Materials of the International Scientific and Practical Conference] (Iermolenko V zah red, 2018) (in Ukrainian).

8. *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku ekolohichnoho, zemelnoho ta ahrarnoho prava v umovakh Yevrointehratsii: materialy kruhloho stolu [Current Situation and Development Prospects of Environmental, Land and Agricultural Law in the European Integration Context: Round Table Materials]* (Hetman A zah red, 2017) (in Ukrainian).

Volodymyr Nosik

LAND LAW AND LEGISLATION OF UKRAINE:
A SYSTEMIC CRISIS OR A PARADIGM SHIFT IN THE CONTEXT
OF IMPLEMENTATION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS
IN UKRAINE UNTIL 2030?

ABSTRACT. The article deals with the methodological, scientific and theoretical, constitutional and legislative foundations of the current situation with and the prospects for evolution of the land law and legislation doctrine in the context of implementation of the Sustainable Development Goals (SDG) in Ukraine for the period up to 2030.

This article intends to make a scientific and theoretical analysis and professional assessment of the current situation with the doctrine of land law, the system and structure of land law and legislation, and of their functional purpose as components of the national legal system within the framework for providing the mechanism of legal regulation of land relations in the context of SDG implementation and, based thereon, to draw conclusions and give recommendations for development of land law, improvement of the system, structure and content of legislation pursuant to the Constitution of Ukraine in the context of SDG in Ukraine as a democratic, rule-of-law and social welfare state.

It is argued that for objective and subjective reasons, a need has become apparent to review the ideas, views, and concepts which are currently established in the theory of land law in regard to the legal nature of modern land law and legislation, and to make a gradual transition to a new paradigm of legal regulation of land relations and other social relations linked thereto, given the commitments undertaken by Ukraine in respect of implementing SDG until 2030. The author established that in the modern doctrine of land law of Ukraine, there are still unexplored theoretical and practical issues relating to the legal framework for implementation of such SDG as overcoming poverty, preventing hunger, ensuring of the ecosystem-based approach to the use of lands and other natural resources in agriculture, forestry and water management. Thus, legal, institutional and functional, and other means ensuring SDG implementation receive no legislative expression and normative consolidation in the current land legislation and agricultural, environmental and other legislation associated with it. The author concludes that a paradigm shift in legal regulation of land relations pursuant to the Constitution of Ukraine in the context of SDG implementation will necessarily entail a need to review the system and structure of land legislation, given the planned re-codification of civil legislation of Ukraine. The author proposes to review the entire system of land legislation for consistency with the Constitution of Ukraine, to abandon further codification of land legislation in the form of the Land Code, and to develop and adopt the following fundamental laws: “On Land Ownership of the Ukrainian People”, “On Land Use in Ukraine”, “On the Protection of Land as the Main National Wealth of the Ukrainian People”, “On State Regulation of Land Relations in the Market Economy Conditions”, as well as functional laws on public administration in the land relations domain.

KEYWORDS: doctrine of land law; land legislation; land relations; sustainable development goals; systemic crisis; overcoming poverty; overcoming hunger; ecosystem-based approach; recodification.