



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

пров. Несторівський, 4, м. Київ, 04053, www.research.rada.gov.ua

Парламентське дослідження щодо удосконалення законодавчого регулювання управління землями державної власності*

2026

***Анотація.** У парламентському дослідженні розглядаються поточний стан законодавчого регулювання, зокрема останні зміни до законодавства у сфері управління землями державної власності, стратегічні документи у цій сфері, закордонний досвід та пропозиції науковців і експертів щодо ефективного управління землями державної власності. Проаналізовано законопроекти у сфері земельних відносин, що знаходяться на розгляді у Верховній Раді України, а також надано пропозиції для майбутніх законодавчих ініціатив.*

***Ключові слова:** земля, земельний фонд, земельні ресурси, категорії земель, земельна реформа, управління землями державної власності, приватизація, оренда, постійне користування, узуфрукт.*

Зміст

Вступ.....	4
Основна частина.....	6
<i>1. Програмні документи, що включають заходи з удосконалення регулювання земельних відносин.</i>	<i>7</i>
<i>2. Основні напрями вдосконалення земельного законодавства у період роботи Верховної Ради України ІХ скликання.</i>	<i>12</i>
<i>3. Рекомендації науковців та експертів щодо вдосконалення законодавчого регулювання управління землями державної власності.</i>	<i>16</i>
<i>4. Проблемні питання в управлінні земемельними ресурсами (зокрема, стосовно державної власності) та шляхи їх вирішення.</i>	<i>21</i>
<i>4.1. Удосконалення управління землею державної власності як стратегічним ресурсом.</i>	<i>26</i>
<i>4.2. Удосконалення управління землею державної власності як економічним ресурсом.</i>	<i>28</i>
<i>4.3. Удосконалення управління землею державної власності як соціальним ресурсом.</i>	<i>32</i>
Висновки.....	35

Вступ

Відповідно до Конституції України земля та її надра є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України (стаття 13). Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а право власності на землю гарантується – це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14).

В Україні понад 60 млн га земель, із них 42,7 млн га або понад 70 % – це землі сільськогосподарського призначення. При цьому йдеться про дуже родючі ґрунти, адже близько 40 % сільськогосподарських земель в Україні – це чорноземи. За площею чорноземів Україна посідає четверте місце у світі, тож не випадково сільське господарство та агропромисловий комплекс є провідною галуззю вітчизняної економіки. Приблизно 806 тис. га сільськогосподарських земель належать державі, що потенційно може принести до Державного бюджету України надходження від оренди у сумі близько 8 млрд грн щороку¹.

Водночас належне використання землі як національного багатства безпосередньо залежить від ефективності управління цим ресурсом. Протягом багатьох років управління землями державної власності вважалося закритою, малоефективною й корупційною сферою. Наприклад, проведений у 2014 році аналіз виявив, що більшу частину договорів на оренду державних земель було укладено на максимальний термін у 49 років і за мінімальною ставкою – 3 %, що вказувало на корупційні ризики при здійсненні таких угод². Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними³, яка, однак, згодом була визнана неконституційною⁴.

Тривалий час обговорювалося створення Державного земельного банку – відповідне рішення у 2012 році було ухвалено парламентом України, але потім скасовано. Тільки у липні 2023 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності»,

¹ Розвивай власний аграрний бізнес. Вебсайт Земельного банку. URL: <https://landbank.spfu.gov.ua/>

² Уряд ухвалив Стратегію управління державними земельними ресурсами. Вебсайт Головного управління Держгеокадастру у м. Києві та Київській області. URL: <https://kyivska.land.gov.ua/uriad-ukhvalyv-stratehiu-upravlinnia-derzhavnymy-zemelnymy-resursamy/>

³ Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF#Text>

⁴ 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 25.06.2019 № 8-р/2019 у справі № 1-76/2018(4090/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#Text>

який створив законодавче підґрунтя для впровадження відповідних механізмів створення Державного земельного банку⁵.

Широко відомою стала ситуація навколо земель державної власності, що перебували в управлінні Національної академії аграрних наук України (далі – НААН України)⁶.

Європейська Комісія, оцінюючи проведену Україною роботу як державою-кандидатом на членство в Європейському Союзі (далі – ЄС), зазначає: «щодо боротьби з корупцією, державна підтримка сектору (сільського господарства), розподіл землі, оцінка, оренда, оподаткування та послуги цифрового кадастру залишаються ключовими сферами ризику»⁷.

Постійні спроби реформувати земельну сферу, у тому числі управління та розпорядження землями державної власності, свідчать про актуальність питання вдосконалення законодавчого регулювання цих відносин. Метою даного дослідження є пошук шляхів удосконалення законодавчого забезпечення ефективного управління землями державної власності.

Водночас необхідно підкреслити, що ефективне управління землями державної власності нерозривно пов'язане із загальними питаннями управління земельними ресурсами, а також з їх обліком, збереженням та раціональним використанням. У дослідженні розглядаються й питання законодавчого регулювання інших аспектів земельних відносин.

⁵ Земельний банк та ефективне управління державною власністю: що треба знати про суборенду сільгоспземель в Україні. *Вебсайт NV*. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/zemelniy-bank-v-ukrajini-dlya-chogo-vin-potriben-ta-yak-vplivaye-na-agrosector-ekspert-50475735.html>

⁶ НААН закликає уряд і ФДМ конструктивно обговорити питання передачі сільгоспземель академії державі. *Вебсайт Інтерфакс-Україна*. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/1065913.html>

⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2025 Report Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2025 Communication on EU enlargement policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52025SC0759>

Основна частина

Досліджуючи генезу земельного законодавства України, науковці наголошували, зокрема, на таких тенденціях у розвитку законодавства останніх десятиліть, як дерегуляція у сфері правового регулювання земельних відносин та децентралізація у сфері управління земельними ресурсами⁸.

Узагальнюючи дані низки досліджень, варто виділити такі напрями удосконалення регулювання земельних відносин, про які зазначають експерти:

забезпечення земельними ресурсами галузей економіки, суб'єктів економічної діяльності та громадян;

гарантування конституційних прав на землю та захисту землі як власності;

забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням та охороною земель;

ефективне оподаткування земельних ресурсів;

належне використання й розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у державній і комунальній власності;

створення дієвих механізмів відчуження земель у приватних власників для використання в суспільних цілях.

Заходи із реалізації цих напрямів знайшли відображення, зокрема, у низці програмних документів.

⁸ Див., наприклад: Кулинич П. Земельне законодавство України періоду земельної реформи: основні тенденції розвитку. *Право України*. 2020. № 5. С. 63–75. URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/article-pravo_2020_5_s4.pdf

1. Програмні документи, що включають заходи з удосконалення регулювання земельних відносин.

Національна економічна стратегія на період до 2030 року⁹ передбачає низку заходів, спрямованих на розвиток певних галузей і пов'язаних із управлінням земельними ресурсами. Основні з них наведено в Табл. 1 (деякі із заходів наведено частково, з урахуванням тематики й необхідності законодавчого забезпечення їх здійснення).

Таблиця 1

Стратегічна ціль	Заходи
Напрям 9. Агропромисловий сектор та харчова промисловість	
Забезпечення стимулюючої та дорадчої аграрної політики	<p>Регулювання ринку землі: створення системи моніторингу земельних відносин, дерегулювання сфери землеустрою, цифровізація дозвільних процедур та адміністративних послуг у галузі земельних відносин; проведення земельної децентралізації та передача державних земель за межами населених пунктів у комунальну власність; розроблення і прийняття законопроекту про консолідацію земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у власності та на правах оренди (включаючи примусову консолідацію); створення інструментів реалізації переважного права; розроблення та запровадження системи заохочення детінізації земельних відносин, у тому числі шляхом використання компенсаторного механізму та проведення податкової лібералізації; забезпечення розбудови національної інфраструктури геопросторових даних, передача повноважень державних органів у галузі регулювання земельних відносин до органів місцевого самоврядування.</p> <p>Державна політика в агропромисловому секторі щодо захисту довкілля та управління природними ресурсами у сільському господарстві, зокрема, запровадження економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, зменшення рівня забруднення вод та інших компонентів довкілля із сільськогосподарських джерел, вдосконалення структури земель та угідь країни, відновлення антропогенно змінених екосистем, впровадження сталого землекористування та досягнення нейтрального рівня деградації земель.</p>
Забезпечення гравців ринку якісною інфраструктурою	<p>Вироблення механізму для кредитування під заставу землі та речових прав на землю: прирівнювання міжнародних фінансових інституцій до комерційних банків у праві надавати позики під заставу землі та прав на землю; чітке передбачення можливості та процедури обігу (відчуження) прав оренди та емфітевзису в законодавстві, включно з можливістю використання права оренди та емфітевзису як предмета застави; удосконалення регулювання на законодавчому рівні процедури обігу переважного права орендаря на придбання земельної ділянки; передбачення у законодавстві переважного права власника емфітевзису на придбання земельної ділянки, можливості та процедури обігу такого права;</p>

⁹ Національна економічна стратегія на період до 2030 року : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>

	<p>чітке передбачення права використання земельної ділянки як предмета забезпечення в рамках відносин довірчої власності.</p> <p>Забезпечення розвитку інфраструктури зрошення, зокрема: створення законодавчих та організаційних підстав для виникнення організацій водокористувачів; інвентаризація існуючої інфраструктури, збільшення державних інвестицій в зрошувальну інфраструктуру; запровадження програм підтримки суб'єктів, які використовують зрошення.</p> <p>Збільшення технологічності щодо спостереження за якістю земельних ресурсів.</p>
Напрямок 12. Видобувна промисловість	
Забезпечення прозорості та доступності галузі для надходження зовнішніх і внутрішніх інвестицій	<p>Проведення дерегуляції та спрощення доступу до надр, зокрема: спрощення процедури оформлення прав на земельні ділянки в межах ліцензійної площі; надання можливості зміни земель без наявності законодавчих обмежень.</p>
Забезпечення гармонізації галузі з навколишнім середовищем	<p>Попередження екологічних проблем, пов'язаних із закриттям шахт, завершенням видобутку надр: забезпечення проведення рекультивації земель та екологічного відновлення територій вугледобування; затвердження норм і стандартів закриття шахт; створення спеціального фонду для забезпечення проведення рекультивації земель після завершення робіт на ділянках надр.</p>
Напрямок 13. Транспорт та інфраструктура	
Забезпечення ефективного та справедливого регулювання цінової політики в галузі транспорту	<p>Проведення реструктуризації АТ «Укрзалізниця» та забезпечення її фінансового оздоровлення шляхом, зокрема, звільнення від оподаткування земель під залізничною інфраструктурою.</p>
	<p>Проведення реструктуризації ДП «АМПУ», зокрема шляхом створення законодавчих умов для розвитку морських портів України із застосуванням моделі управління «порт-лендлорд», відповідно до якої адміністрація морського порту має право надавати інвесторам об'єкти портової інфраструктури та земельні ділянки для будівництва, а інвестори мають право оперувати збудованими терміналами протягом певного часу, після закінчення якого можуть або продовжити дію договору, або повернути земельну ділянку разом із терміналом у процесі інвестування в модернізацію та розвиток інфраструктури портової галузі.</p>
	<p>Використання механізму публічно-приватного партнерства, зокрема, покращення механізму вилучення землі.</p>
Напрямок 16. Регіональний розвиток	
Забезпечення ефективного фінансування регіонального розвитку	<p>Створення єдиної інвестиційної карти України та забезпечення функціонування єдиного реєстру вільних земельних ділянок України у розрізі регіонів.</p>
Напрямок 20. Якість життя	
Забезпечення безпечного	<p>Збереження природних ресурсів та раціональне природо-користування, зокрема:</p>

довкілля для населення	удосконалення заходів щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням; ідентифікація зон, уразливих до (накопичення) нітратів; посилення роботи за напрямами збереження, відновлення і сталого використання торфовищ водно-болотних, лучних, степових та інших цінних екосистем; забезпечення переходу на засади екологічно збалансованого землекористування; надання у постійне користування установам природно-заповідного фонду відповідних земельних ділянок і встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду.
Реалізація принципів сталого розвитку та поступовий перехід до «зеленої економіки», зокрема стосовно:	відходів – зокрема, передбачення гарантій власників щодо рекультивациі земельних ділянок.

На жаль, напрям 4 «Управління державною та комунальною власністю» Національної економічної стратегії не передбачає заходів із підвищення ефективності управління землями державної (і комунальної) власності. Водночас слід зазначити, що таких заходів не містять й інші програмні документи у сфері управління державною власністю. Наприклад, у Політиці державної власності¹⁰ про землю йдеться лише в контексті активів певних підприємств.

Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року¹¹ серед стратегічних цілей називає ефективне використання земель, їх розмінування та проведення земельної реформи. Зокрема, завдання із проведення земельної реформи включає такі напрями, як безпосередньо земельна реформа, моніторинг ринку землі, оцінка вартості землі та національний геопортал.

Очікувані показники за стратегічною ціллю наведено у Табл. 2.

Таблиця 2

Назва показника	Одиниця виміру	Базове значення (рік)	Рік (2025)		Рік (2026)		Роки (2027–2030)	
			сценарій 1	сценарій 2	сценарій 1	сценарій 2	сценарій 1	сценарій 2
			Частка повернутих в обробіток у загальній площі недоступних земель станом на травень – червень 2024 року	%	-	2,9	5,8	17,4

¹⁰ Політика державної власності : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 № 1369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1369-2024-%D0%BF#Text>

¹¹ Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 року № 1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#Text>

Частка сільськогосподарських земель в обігу	%	0,6 (2024 рік)	0,64	0,69	0,76	0,9	1
Площа державних та комунальних сільськогосподарських земель, переданих в оренду через Prozorro. Продажі.	тис. га	69 (2024 рік)	74	79		104	

Своєю чергою, операційний план заходів із реалізації Стратегії у 2025–2027 роках передбачає, зокрема, такі заходи:

– супровід у Верховній Раді України проєктів законів України:

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження електронної системи взаємодії суб'єктів землеустрою та суб'єктів оціночної діяльності» (реєстр. № 12107 від 09.10.2024);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам місцевого самоврядування та сертифікованим інженерам-землепорядникам повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру» (реєстр. № 12453 від 28.01.2025);

– розроблення законопроєктів:

про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Цивільного кодексу України та інших законодавчих актів з метою узгодження з положеннями Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

У 2022 році була схвалена Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель¹², яка мала бути розроблена з метою реалізації державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, збереження функцій ґрунтового покриву, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття в умовах ринкового середовища та з урахуванням глобальної зміни клімату.

Виконання Програми планувалося на строк 10 років у два етапи:

на першому етапі (до 2028 року) передбачалося: вдосконалення законодавчого, наукового, інформаційного, організаційного забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони на загальнодержавному рівні, створення нормативно-правової та нормативно-технічної бази, включаючи норми і правила у сфері землеустрою, для виконання

¹² Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>

Програми загалом, а також розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад; підготовка/затвердження комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад; розроблення критеріїв для здійснення моніторингу; підготовка/затвердження засад моніторингу на основі автоматизованих інформаційно-аналітичних систем та дистанційного зондування Землі.

на другому етапі (2028–2032 роки) планувалося: впровадження заходів, передбачених схемами землеустрою і техніко-економічними обґрунтуваннями використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад, а також комплексними планами просторового розвитку території територіальних громад; розроблення і впровадження алгоритмів і технологій автоматизованого збору, обробки, постачання та оприлюднення земельно-просторової інформації в рамках геоінформаційної автоматизованої платформи національного рівня; моніторинг здійснення заходів, передбачених Програмою, тощо.

Наразі Програму не затверджено, а її заходи не фінансуються з Державного бюджету України. Водночас не виконано один із заходів Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням¹³ щодо прийняття Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості».

Концепція розвитку сільських територій¹⁴ включала такі напрями, як запровадження економічного стимулювання виконання заходів з охорони земель та створення реєстру непродуктивних земель, які можуть бути використані для вирощування енергетичних культур рослин.

¹³ Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 271-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#top>

¹⁴ Концепція розвитку сільських територій : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>

2. Основні напрями вдосконалення земельного законодавства у період роботи Верховної Ради України ІХ скликання.

Верховною Радою України ІХ скликання було приділено значну увагу реформуванню земельної сфери, у тому числі питанню управління землями державної власності. При цьому в межах законодавчої діяльності було забезпечено реалізацію низки заходів, передбачених програмними документами.

З метою ефективного використання земель різних категорій у 2020 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»¹⁵. Згодом низкою законів України уточнено та спрощено порядок передачі у власність та користування земельних ділянок для певних цілей (наприклад, законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переходу прав на земельну ділянку у зв'язку з переходом прав на об'єкт нерухомого майна, який на ній розміщено», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення порядку передачі в оренду водних об'єктів у комплексі з земельними ділянками», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами» тощо).

Знаковим для держави і для власників сільськогосподарських земель загалом зокрема стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»¹⁶, який дав старт відкриттю ринку сільськогосподарських земель. Навіть зараз, в умовах дії правового режиму воєнного стану, вартість таких земель постійно зростає (за виключенням прифронтових територій). Із 1 січня 2024 року було дозволено купівлю-продаж або відчуження в інший спосіб земельних ділянок на користь юридичних осіб, що кардинально змінило ціновий ландшафт ринку землі. Хоча продаж земель, що знаходяться у державній власності, заборонено, зростання цін на землю спричинило новий тренд – торгівлю правами на оренду. Експерти зазначають, що право оренди інколи коштує половину вартості самої землі: наприклад, у Вінницькій області право оренди на 7 років можна продати за 1000–2500 дол. США за га¹⁷. Для забезпечення функціонування ринку сільськогосподарських земель було також здійснено низку організаційних заходів¹⁸.

¹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 № 711-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#top>

¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 № 552-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>

¹⁷ Земельний банк 2026: підсумки двох років ринку землі для юридичних осіб і що чекати. Вебсайт Landlord. URL: <https://landlord.ua/analytica/zemelnyj-bank-2026-pidsumky-dvoh-rokiv-rynku-zemli-dlya-yurydychnyh-osib-i-shho-chekaty>

¹⁸ Див.: Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Указ Президента України від 15.10.2020 № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text> ; Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2020 № 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF/ed20201116#Text>

У квітні того ж року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»¹⁹. Цей Закон було спрямовано на створення, функціонування та розвиток такої інфраструктури, інтегрування геопросторових даних, які створюються різними органами державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, на єдиній геодезичній і картографічній основі за єдиними технічними регламентами, забезпечення широкого доступу до геопросторових даних, розвиток ринку сучасної геоінформаційної продукції і геоінформаційних послуг відповідно до Директиви 2007/2/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14.03.2007 про запровадження інфраструктури геопросторової інформації у Європейському Союзі (INSPIRE)²⁰. Таким чином, прийняття Закону сприяє забезпеченню єдиного формату геопросторових даних, що, своєю чергою, дозволяє уникнути дублювань і неточностей, зокрема під час визначення меж певних земельних ділянок. Запровадження відкритості геопросторових даних (наразі доступ обмежено через воєнний стан) підвищує прозорість та ефективність прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами.

На цей час Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру повідомляє про значне наповнення Держгеокадастру (Рис. 1)²¹.

Наповненість кадастру

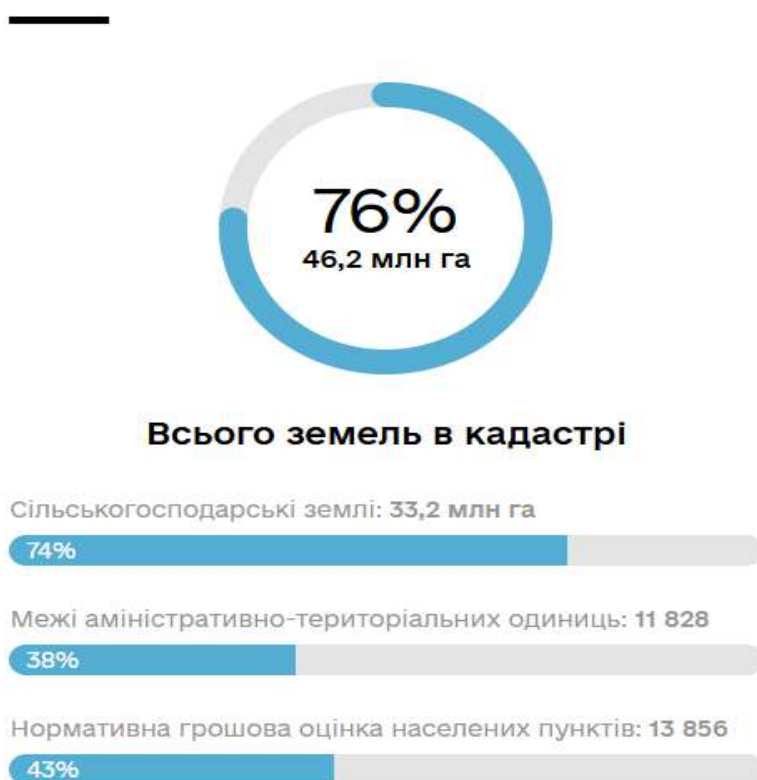


Рис. 1.

¹⁹ Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України від 13.04.2020 № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-IX#Text>

²⁰ Consolidated text: Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02007L0002-20241126>

²¹ Із вебсайту Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/>

У 2021 році було ухвалено Закон України²², яким визначено засади продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони. Внесеними до Земельного кодексу України змінами було детально унормовано порядок проведення таких аукціонів (земельних торгів).

У 2023 році прийнято Закон України²³, що забезпечив законодавче підґрунтя для створення Державного земельного банку – наразі його оператором є ТОВ «Державний земельний банк», який на 100 % належить державі та надає в оренду земельні ділянки через онлайн-аукціон на Prozorro.Продажі. Цей інструмент унеможлиблює корупцію та тіньові схеми й підвищує вартість оренди – за даними оператора вартість оренди землі сільськогосподарського призначення за результатами аукціонів може сягати до 30–40 тис. грн за 1 га на рік²⁴. Великим кроком у зміні підходів до оренди сільськогосподарських земель стало внесення змін до низки законодавчих актів України²⁵ та статті 288 Податкового кодексу України²⁶, якими було підвищено мінімальну орендну плату для акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, 100 % акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, що утворилося шляхом перетворення державного підприємства і є його правонаступником, та водночас виключено обмеження щодо плати за суборенду земельних ділянок.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»²⁷ уточнив повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та низку інших питань, водночас спрощуючи доступ до землі, посилюючи відповідальність у сфері земельних відносин та захист земель певних категорій.

Неможливо оминути увагою закони, які створили умови для покращення управління та полегшення доступу до певних категорій земель для досягнення суспільно корисних цілей. Так, Законом України 2020 року створено законодавчу основу для проведення національної інвентаризації лісів²⁸ (яка, однак, має бути проведена після завершення правового режиму воєнного стану). Низкою законів

²² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони: Закон України від 18.05.2021 № 1444-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-IX#Text>

²³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності: Закон України від 27.07.2023 № 3272-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3272-20#Text>

²⁴ Розвивай власний аграрний бізнес. Вебсайт Земельного банку. URL: <https://landbank.spfu.gov.ua/>

²⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності: Закон України від 27.07.2023 № 3272-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3272-%D0%86%D0%A5#Text>

²⁶ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей експорту окремих видів товарів у період дії воєнного стану: Закон України від 09.05.2024 № 3706-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3706-20#Text>

²⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-IX#top>

²⁸ Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів: Закон України від 02.06.2020 № 643-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-20%23Text#Text>

України²⁹ вдосконалено порядок управління землями оборони, зокрема врегульовано питання вилучення земельних ділянок для відповідних потреб та лінії державного кордону України. Також удосконалено порядок передачі, примусового відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану. Уточнено питання розміщення на земельних ділянках усіх видів власності об'єктів енергетики, інфраструктури, інформаційно-комунікаційних мереж тощо; спрощено порядок/процедуру відведення (зміни цільового призначення) земельних ділянок для залучення інвестицій та повоєнної відбудови³⁰.

Протягом каденції Верховної Ради України IX скликання на земельні відносини поширено адміністративну процедуру³¹, що скорочує витрати часу та коштів на вирішення спорів у цій сфері; вдосконалено охорону земель, захист лісів, запобігання пожежам на землях лісового і водного фонду та землях інших категорій³².

Варто також згадати закони України, які безпосередньо не стосуються управління земельними ресурсами, але мають значний вплив на їх використання та майбутнє українського сільського господарства – «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель»³³ та «Про інформаційно-комунікаційну систему "Державний аграрний реєстр"»³⁴. Прийняття останнього видається важливим з огляду на необхідність впровадження системи ідентифікації сільськогосподарських ділянок (LPIS) на території України³⁵.

²⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізму забезпечення землями сил оборони: Закон України від 04.09.2024 № 3948-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3948-20#top>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури: Закон України від 25.03.2025 № 4321-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4321-20#Text>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24.02.2023 № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>

³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації інвестиційних проєктів із значними інвестиціями: Закон України від 09.08.2023 № 3311-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3311-20#Text>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок для залучення інвестицій з метою швидкої відбудови України: Закон України від 06.02.2024 № 3563-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3563-20#Text>

³¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 08.10.2024 № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#top>

³² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19.10.2022 № 2698-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20%23Text#top>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту лісів, запобігання пожежам на землях лісового та водного фонду, на торфовищах та землях інших категорій: Закон України від 19.02.2021 № 1259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1259-IX#Text>

³³ Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 № 2079-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2079-IX#Text>

³⁴ Про інформаційно-комунікаційну систему "Державний аграрний реєстр": Закон України від 19.09.2024 № 3980-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3980-20?find=1&text=%D0%B7%D0%B5%D0%BC#Text>

³⁵ В Мінагрополітики обговорили впровадження в Україні системи LPIS. Вебсайт Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-minahropolityky-obhovoryly-vprovadzhennia-v-ukraini-systemy-lpis>

3. Рекомендації науковців та експертів щодо вдосконалення законодавчого регулювання управління землями державної власності.

Відомий експерт у сфері земельного права А. Мартин виділяв шість напрямів удосконалення державного управління земельними ресурсами, про деякі з них ішлося на початку цього розділу:

забезпечення земельними ресурсами галузей економіки, суб'єктів економічної діяльності та громадян;

гарантування конституційних прав на землю та захисту власності на землю;

забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням та охороною земель;

підвищення ефективності управління землями державної власності;

забезпечення охорони земель та формування сталого землекористування;

забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин³⁶.

Радзій В. наголошує на необхідності створення на всебічно опрацьованих науково-методологічних і організаційно-економічних засадах такої системи управління земельними ресурсами, яка б забезпечила:

✓ доведення до логічного завершення земельної реформи;	✓ підвищення ефективності використання земель населених пунктів та інших категорій земель за їх цільовим призначенням;
✓ гарантію і захист прав власності та користування землею всіх форм власності;	✓ удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру (ДЗК);
✓ підтримку системи оподаткування землі;	✓ земельпорядні аспекти/питання проведення земельної реформи;
✓ вдосконалення орендних відносин;	✓ охорону навколишнього середовища;
✓ розвиток кредитування під заставу землі, у тому числі іпотечного кредитування;	✓ інформаційне обслуговування зацікавлених органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб;
✓ розвиток і контроль ринку землі;	✓ надання громадянам і юридичним особам платних послуг у сфері земельпорядкування та використання даних ДЗК та ін.;
✓ зменшення кількості конфліктних ситуацій, пов'язаних із використанням землі;	✓ поліпшення якості державного контролю за господарською діяльністю на землі;
✓ результативність процесу паювання землі та організацію ефективного використання паїв;	✓ удосконалення нормативно-правової і методичної бази у сфері землекористування;
✓ перехід від екстенсивних до інтенсивних форм землекористування;	✓ ріст кваліфікації та продуктивності праці управлінських кадрів тощо.

³⁶ Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 254 с.

Для досягнення поставленої мети потрібно розв'язати завдання, відображені на Рис. 2³⁷.

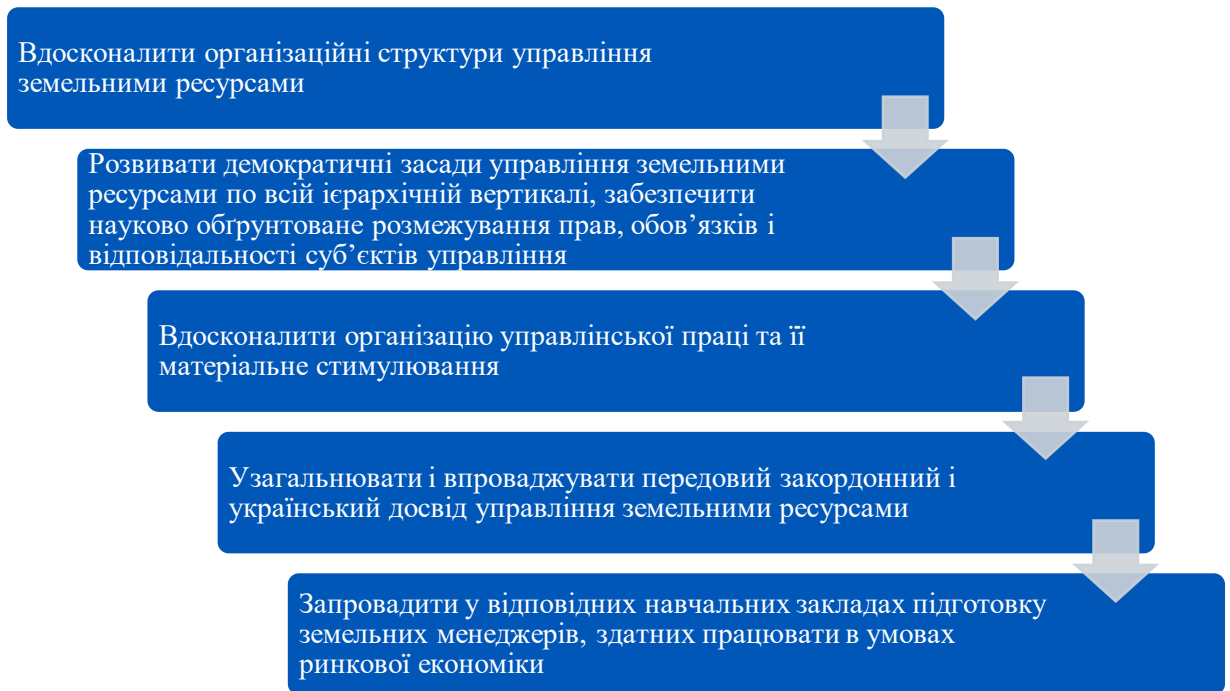


Рис. 2.

Ясінецька І. та інші науковці вважають, що основними цілями вдосконалення державного управління земельними ресурсами та землекористуванням як економічною функцією права власності на землю є такі: охорона й поліпшення земельних ресурсів; охорона навколишнього середовища й формування сприятливих умов для життя людей; створення системи розподілу земель на користь найбільш ефективних варіантів використання з урахуванням не тільки індивідуальних витрат і вигод, але й суспільних; формування системи гарантування прав на землю; перерозподіл доходів від використання земельних ресурсів. Відповідно до визначених цілей формуються найважливіші напрями державного регулювання (адміністрування), а саме:

- контроль за використанням і розпорядженням земельними ресурсами;
- оподаткування земельних ресурсів;
- використання й розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у державній і комунальній власності;
- відчуження земель у приватних власників для використання в суспільних цілях.

Основними напрямами реформування земельних відносин названо: розподіл земель за видами і формами прав власності; розподіл земель за цільовим призначенням і дозволенним використанням; встановлення відповідних режимів використання земель; формування екологічно безпечної та економічно ефективної структури землекористування³⁸.

³⁷ Радзій В.Ф. Управління земельними ресурсами : конспект лекцій. Луцьк : Вол. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2022. 130 с. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/923d90f9-b3ad-4b26-8b47-d04d6d87b363/content>

³⁸ Ясінецька І. А., Кушнірук Т. М. та ін. Основні напрями вдосконалення управління земельними ресурсами та землекористуванням. *Подільський вісник: сільське господарство, техніка, економіка*. 2023. Випуск 3 (40). С. 85-89. URL: https://journals.pdu.khmelnitskiy.ua/index.php/podilian_bulletin/article/view/285/252

Дехтяренко Ю. підкреслює, що особливості регулювання земельних відносин у період дії воєнного стану практично повністю призупинили реалізацію «пакета земельної реформи». Проте, у повоєнний період напрацьовані правові підґрунтя дадуть змогу забезпечити успішну фіналізацію цієї реформи. Перспективи подальших досліджень пов'язуються ним із необхідністю наукового обґрунтування системи механізмів, інструментів та методів формування багаторівневої системи управління земельними ресурсами в контексті забезпечення децентралізації та дерегуляції у сфері земельних відносин, які повинні являти собою інтегровану сукупність взаємопов'язаних елементів, що зберігають своє індивідуальне значення та мають цільову спрямованість відповідно до концепції сталого розвитку території³⁹.

Досліджуючи стан регулювання відновлення земель в Україні, Лісова Т. пропонує у статтях 91 і 96 Земельного кодексу України закріпити обов'язок власників і користувачів відновлювати родючість ґрунтів й інші корисні властивості землі, а також приводити земельну ділянку в попередній стан у випадку зміни її рельєфу. На її думку, власникам та користувачам земельних ділянок, які здійснюють їх раціональне використання, охорону, підвищують родючість ґрунтів, у разі погіршення якісного стану земель, втрати ними відповідних функцій своєчасно вживають заходи з їх відновлення, доцільно забезпечити надання певних пільг (податкових, кредитних). На противагу – на власників та землекористувачів за невжиття заходів щодо відновлення деградованих, забруднених і порушених земель мають бути накладені штрафи. Саме за рахунок цих коштів доцільно надавати відповідні пільги власникам землі і землекористувачам, які здійснюють належний обробіток землі, підвищують родючість ґрунтів, зберігають інші корисні властивості землі, ініціюють та здійснюють реалізацію заходів відновлення земель. Це має забезпечити стимулювання як раціонального використання земель, їх охорони, так і проведення своєчасного відновлення земель.

Науковиця також пропонує посилити як адміністративну, так і кримінальну відповідальність, зокрема: доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення спеціальною статтею про настання відповідальності за невиконання як власником земельної ділянки, так і землекористувачем обов'язку своєчасно розпочинати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель; встановити кримінальну відповідальність за ігнорування відновлення якісного стану деградованих і малопродуктивних земель (передусім шляхом проведення їх консервації), рельєфу порушених земель шляхом здійснення їх рекультивації у встановлених законом випадках, якщо це потягло за собою тяжкі наслідки для довкілля і здоров'я людей⁴⁰.

³⁹ Юрій Дехтяренко. Регулювання земельних відносин в Україні: воєнний стан та післявоєнний період. *Державне управління*. 2(18)/2023. С. 31-36. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/uk/article/view/1610/1308>

⁴⁰ Лісова Т. В. Деякі актуальні питання правового забезпечення відновлення земель. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. С. 94-103. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ee66cd77-3710-4ff3-bf72-8e3cea0b7bd6/content>

Концепція гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин⁴¹ пропонує практичні заходи щодо покращення управління земельними ресурсами і передбачає, зокрема, розроблення таких законопроектів:

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель з використанням засобів дистанційного зондування», який має надавати можливість використання засобів дистанційного зондування земель для фіксації фактів порушень земельного законодавства;

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо механізму внесення до Державного земельного кадастру відомостей про землі лісогосподарського призначення» – з метою сприяння картографуванню лісів, передбаченому Новою лісовою стратегією ЄС до 2030 року;

«Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо вдосконалення механізму використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення як об'єкта застави», який має містити положення стосовно: фіксації завершення досудового врегулювання щодо звернення стягнення на право оренди земельної ділянки, визначення підстав для державної реєстрації переходу права оренди при зверненні стягнення на нього; можливості реалізації права оренди на аукціоні; встановлення порядку продажу права оренди земельної ділянки на земельних торгах; зняття заборони на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності (повністю або лише щодо земельних ділянок під будівлями, спорудами);

«Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо запровадження масової грошової оцінки земель» для запровадження масової оцінки земель, яка базується на ринковій вартості земельних ділянок і обраховується автоматично без розроблення окремої документації, та визначення її як бази оподаткування платою за землю, єдиним податком 4 групи та мінімальним податковим зобов'язанням;

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо трансформації права постійного користування земельними ділянками у інші речові права» щодо заміни інституту права постійного користування земельними ділянками на інститут права узуфрукту;

проекту, що врегулює механізм консолідації земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема, що визнає консолідацію земель заходом, який спрямований на задоволення потреб суспільної необхідності;

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо механізму внесення до Державного земельного кадастру відомостей про якісні характеристики ґрунтів» щодо спеціального виду документації із землеустрою, на підставі якої до Державного земельного кадастру будуть вноситися відомості про якісні характеристики ґрунтів;

⁴¹ Концепція гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин. URL: <https://berestrada.gov.ua/2024/05/09/kontseptsiya-harmonizatsii-zemelnoho-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-ies-ta-inshymy-peredovymy-prykladamy-pravovoho-rehulyuvannya-zemelnykh-vidnosyn/>

«Про внесення змін до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності для підвищення захисту прав власників земельних ділянок, що відчужуються».

Також пропонувалося виключення положень Земельного кодексу України щодо права для громадян України на безоплатне отримання у власність земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, оскільки земельні ресурси держави є обмеженими, а отже, приватизація земельних ділянок не може бути здійснена у справедливий спосіб.

4. Проблемні питання в управлінні земельними ресурсами (зокрема, стосовно державної власності) та шляхи їх вирішення.

Отже, узагальнюючи викладену інформацію та аналізуючи особливості землі як об'єкта державної власності, неможливо не наголосити на деяких аспектах землі як ресурсу (Рис. 3).

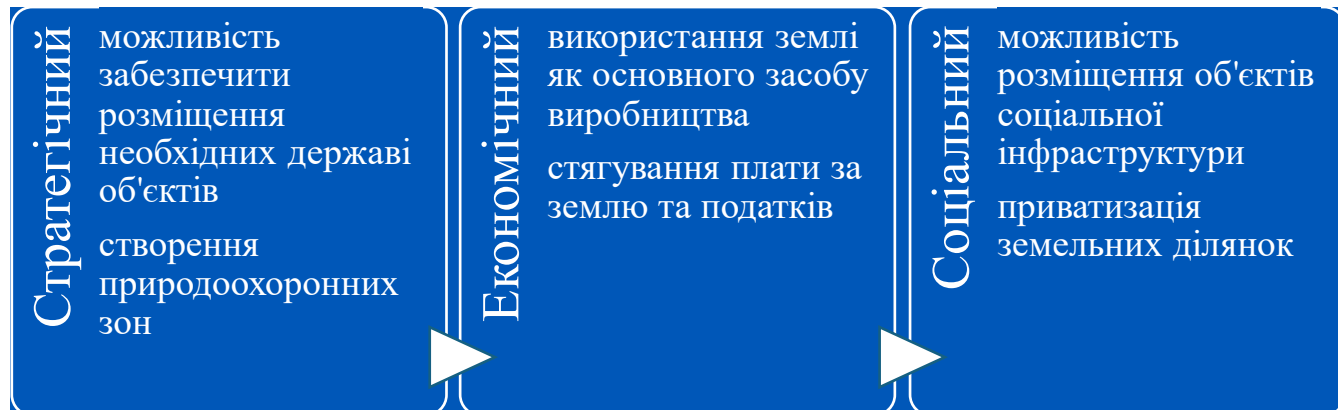


Рис. 3.

Питання можливості забезпечити розміщення необхідних державі та суспільству об'єктів особливо гостро постало з початком повномасштабного вторгнення – зокрема, виникла необхідність розміщувати не тільки будівлі органів державної влади та об'єкти критичної інфраструктури, а й фортифікаційні споруди, об'єкти для релокованих підприємств у безпечніших регіонах, житло або тимчасове житло для внутрішньо перемішених осіб тощо. Створення природоохоронних зон, крім дотримання конституційних прав громадян на безпечне довкілля, зумовлено необхідністю виконання міжнародних зобов'язань України. Наприклад, на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти про створення Смарагдової мережі⁴², яка має стати частиною загальноєвропейської мережі природоохоронних територій, що створюється для збереження рідкісних видів тварин, рослин та унікальних природних оселищ. Через реформування насамперед агропромислового комплексу, а також децентралізацію влади в Україні гостро постало питання передачі певних земель із державної до приватної та комунальної власності. Водночас залишаються певні процедурні моменти (такі, як підпис акта приймання-передачі земельної ділянки або відсутність її кадастрового номеру), які гальмують такі процеси. Важливим у цій площині видається розуміння державою (в особі уповноваженого органу) цільового призначення та економічного значення відповідної земельної ділянки, що зумовлює визначення її подальшої «долі». Також необхідними вбачаються заходи із підвищення вартості прав на земельні ділянки, що надаються в користування (оренду).

Соціальні аспекти пов'язані зі збереженням, зокрема, демографічного потенціалу України та реалізацією конституційних прав громадян. Наразі доволі

⁴² Про території Смарагдової мережі: Проект Закону України (реєстр. № 4461 від 04.12.2020). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4847>; Про збереження природних оселищ та видів природної фауни та фауни, що підлягають особливій охороні (про території Смарагдової мережі в Україні): Проект Закону України (реєстр. № 4461-1 від 26.07.2021). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/27501>

гострим питанням є безоплатна передача землі у приватну власність. У березні 2022 року (на час дії правового режиму воєнного стану) безоплатна передача землі була заборонена. Однак, наразі знову підіймається це питання, зокрема аби надавати ділянки військовослужбовцям. Водночас деякі експерти зазначають, що достатніх площ земель державної та комунальної власності вже давно немає, тож спроби організувати роздачу її залишків будуть надзвичайно несправедливими – адже більшість навіть не всіх громадян, а самих лише військовослужбовців залишаться без землі. У разі ж вступу України до ЄС право на безоплатну приватизацію доведеться поширити на всіх громадян держав-членів ЄС, адже дискримінація в ЄС заборонена⁴³.

Важливим аспектом підвищення стратегічного та економічного значення землі, особливо сільськогосподарського призначення, можна назвати заходи, які сприяють її збереженню та підвищенню цінності – зокрема, охорона земель та їх відновлення, ліквідація наслідків збройної агресії, консолідація земель тощо.

У цьому контексті варто згадати, що більшість науковців, експертів та аграріїв наголошують на необхідності прийняття закону України про консолідацію земель.

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД), вивчаючи досвід Німеччини у сфері консолідації земель та адаптуючи його до умов України, пропонує ухвалити окремий спеціальний закон, який передбачав би можливість для проведення як добровільної, так і державної консолідації земель. Рішення щодо вибору відповідної форми в окремому випадку має залежати виключно від цілей, які мають бути досягнуті.

Крім стандартної та добровільної форм консолідації, пропонується впровадити консолідацію земель для інфраструктурних проєктів, необхідну у випадках, коли державний інфраструктурний проєкт вимагає залучення великого обсягу сільськогосподарської землі, а суб'єкт реалізації проєкту не може надати достатню кількість власних земельних ділянок для компенсації. Її пропонується впроваджувати за заявкою органу з вилучення земельної власності тоді, коли земельні втрати учасників процедури консолідації мають розподілятися на велике коло землевласників або необхідно уникнути виникнення недоліків у господарюванні.

У законопроекті, крім предмета консолідації земель, пропонується врегулювати такі аспекти:

✓ попередня процедура і рішення щодо запровадження (відкриття) процедури консолідації земель;	✓ планування і визначення об'єктів спільного і громадського користування, земельний внесок для потреб об'єктів спільного і громадського користування;
✓ повноваження відомства з питань консолідації земель;	✓ розробка і зміст плану консолідації земель;

⁴³ Андрій Мартин: У 2024 році можна очікувати зростання цін на землю в межах 10-15%. Вебсайт AgroPolit. URL: <https://agropolit.com/interview/1034-andriy-martin-u-2024-rotsi-mojna-ochikuvati-zrostannya-tsin-na-zemlyu-v-mejah-10-15>

✓ залучені особи, їхні права й обов'язки;	✓ виконання плану консолідації земель;
✓ товариство учасників процедури консолідації;	✓ розподіл витрат на консолідацію земель;
✓ визначення вартості земельних ділянок;	✓ заперечення і оскарження рішень ⁴⁴ .

Мартин А. наголошує, що консолідація земель має бути заснована на волі більшості власників землі у земельному масиві: якщо більшість власників хочуть ініціювати консолідацію, то вони повинні мати таке право. Шляхом перемовин вони мають знайти варіант обміну земельними ділянками. Водночас мають бути й елементи примусової консолідації, щоб уникати перешкоджання окремими пайовиками нормальному обробітку єдиного земельного масиву чи розвитку на ньому меліоративної системи. При цьому втручання у процес держави має бути мінімальним⁴⁵.

Розробники Концепції гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин вважають, що відповідний закон з метою захисту інтересів держави має передбачати норми щодо:

надання можливості застосування механізму обміну земельними ділянками, зміни їх меж, угідь як альтернативи відчуження земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності;

встановлення правила, за яким вищевказаний обмін/зміна меж/зміна угідь здійснюється за спеціальною документацією із землеустрою – проектом землеустрою щодо консолідації земель з метою задоволення суспільних потреб; розроблення проекту має здійснюватися за рахунок органів, що ініціювали викуп земельних ділянок для суспільних потреб, або органу, який прийняв рішення про такий викуп;

консолідація для вказаних потреб має бути добровільною; проект має бути погоджений усіма власниками, користувачами, заставодержателями земельних ділянок;

в якості стимулу проведення консолідації в її результаті може бути невелике збільшення площі земельних ділянок (наприклад, до 5 %) ⁴⁶.

Суттєвим питанням залишається вдосконалення законодавства, спрямованого на реформування системи розмінування земель. Аудит Рахункової палати засвідчив, що нинішня система гуманітарного розмінування в Україні є

⁴⁴ Німецький досвід консолідації земель і висновки для України – правові і практичні аспекти. Вебсайт проекту «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД). URL: https://www.apd-ukraine.de/fileadmin/user_upload/Brochure_on_Land_Consolidation_APD_FDB_UA.pdf

⁴⁵ Андрій Мартин: У 2024 році можна очікувати зростання цін на землю в межах 10-15%. Вебсайт AgroPolit. URL: <https://agropolit.com/interview/1034-andriy-martin-u-2024-rotsi-mojna-ochikuvati-zrostannya-tsin-na-zemlyu-v-mejah-10-15>

⁴⁶ Концепція гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин. URL: <https://berestrada.gov.ua/2024/05/09/kontsepsiya-harmonizatsii-zemelnoho-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-ies-ta-inshymy-peredovymy-prykkladamy-pravovoho-rehulyuvannya-zemelnykh-vidnosyn/>

фрагментарною, недостатньо ефективною та не здатною відповісти на масштаби мінної загрози. Недоліки при плануванні заходів розмінування, відсутність єдиного нормативного порядку розроблення відповідних планів, моніторингу та звітування про їх виконання, а також слабка координація між відповідальними установами призводять до затримок у проведенні робіт та поверненні в обіг земель. Без структурної реформи системи протимінної діяльності повне очищення земель сільськогосподарського призначення може розтягнутися на десятиліття, що ставить під загрозу продовольчу безпеку та економічне відновлення країни⁴⁷.

Із цього приводу слід нагадати, що на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти з питань гуманітарного розмінування, прийняття яких могло би сприяти вирішенню низки питань у цій сфері⁴⁸. Водночас актуальними залишаються питання відповідальності землекористувачів, зокрема за використання потенційно забруднених територій без проходження передбачених законом процедур, і так званого «чорного розмінування», необхідності інформування фермерів про ризики та правові наслідки таких дій, посилення контролю у цій сфері⁴⁹.

Також на розгляді у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів, якими пропонується віднести землі, забруднені вибухонебезпечними предметами або постраждали в інший спосіб через військові дії в Україні, до різних категорій земель. Водночас, наприклад, проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення планування використання земель» (реєстр. № 11169 від 12.04.2024) пропонує виділити землі, які пошкоджені або не використовуються за цільовим призначенням внаслідок проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій, в окрему категорію. Хоча цей законопроект спрямований на удосконалення застосування норм земельного та містобудівного законодавства в період воєнного стану й повоєнного відновлення та заслуговує на підтримку, низка його положень потребує уточнення. Так, необхідно визначити, які саме землі можуть бути віднесені до земель, які пошкоджені або не використовуються за цільовим призначенням внаслідок проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій, а також порядок повернення їх до використання (шляхом доопрацювання пропонованої статті 170¹ Земельного кодексу України). Проєкт також передбачає, що рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймаються сільською, селищною радою (пропонована редакція частини третьої статті 174 Земельного кодексу України), що може створити

⁴⁷ Більше 80 років на очищення: результати аудиту Рахункової палати щодо гуманітарного розмінування земель. Вебсайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/News/?id=2745>

⁴⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення гуманітарного розмінування : Проєкт Закону України (реєстр. № 15108 від 30.03.2026). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69772> ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей протимінної діяльності та удосконалення гуманітарного розмінування : Проєкт Закону України (реєстр. № 15108-1 від 15.04.2026). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69888>

⁴⁹ У Києві обговорили вдосконалення законодавства у сфері протимінної діяльності. Вебсайт Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/News/Detail/14167d8a-05f9-42ad-ba32-5c5604dba4f9?lang=uk-UA&title=VdoskonalenniaZakonodavstva>

необґрунтовану конкуренцію та порушення прав сусідніх територіальних громад. Уведення до змісту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» поняття «державні інтереси» потребує його визначення та узгодження з чинним законодавством.

Можливо, у сучасних реаліях, коли ландшафт України в результаті руйнувань та інших наслідків бойових дій значно змінився, а Генеральна схема планування території України⁵⁰, реалізація якої розрахована до 2020 року, фактично не діє та не відповідає реаліям сьогодення, введення поняття «державні інтереси» до містобудівного та земельного законодавства є необхідним і доцільним, враховуючи необхідність фактично повної перебудови частини країни. Однак, у законодавстві недостатньо визначити цей термін, необхідно закріпити засади та принципи майбутньої повоєнної відбудови, у тому числі фізичної, яка має стати матеріальним підґрунтям подальшого розвитку держави з урахуванням сучасних енергетичних, екологічних, соціальних та інших вимог та перспектив сталого розвитку. Про невідповідність містобудівного законодавства та законодавчих ініціатив перспективним вимогам свідчить доля законопроекту (реєстр. № 5655)⁵¹ та критика деяких поточних законодавчих ініціатив з питань містобудування⁵².

З метою максимального залучення земельних ресурсів держави уже на етапі планування територій може бути запропоновано перегляд підходів до певних земель. Наприклад, наразі на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (реєстр. № 5379 14.04.2021), яким пропонується дозволити окремі види діяльності у зоні відчуження. Очевидно, підходи до територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, мають бути змінені з урахуванням часу, що минув, особливо зважаючи, що ці території вже давно використовуються протизаконно⁵³. Також можливо переглянути статус земельних ділянок, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частина четверта статті 84, частина друга статті 117 Земельного кодексу України).

Що стосується охорони та відновлення земель, на нашу думку, варто звернути увагу на пропозиції науковців щодо підвищення відповідальності у цій сфері. Водночас важливим видається відновлення призупиненого на час дії

⁵⁰ Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 № 3059-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#top>

⁵¹ Європарламент закликає не підписувати законопроект № 5655 про реформу містобудування. *Вебсайт Ліга.Закон*. URL: https://biz.ligazakon.net/news/220330_vroparlament-zaklika-ne-pdpisuvati-zakonoproekt--5655-pro-reformu-mstobuduvannya

⁵² Лобісти скандальної містобудівної реформи хочуть ухвалити нові закони в інтересах забудовників. *Вебсайт Захід.Нет*. URL: https://zaxid.net/lobisti_skandalnoyi_mistobudivnoyi_reformi_znayshli_sposib_obiyti_veto_prezidenta_n1590466

⁵³ У Чорнобильській зоні більше 5 років незаконно вирощують врожай: прокуратура через суд повертає 190 гектарів. *Вебсайт Офісу Генерального прокурора України*. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/u-cornobilskii-zoni-bilse-5-rokiv-nezakonno-viroshhuyut-vrozai-prokuratura-cerez-sud-povertaje-190-gektariv>

воєнного стану в Україні державного контролю. Тут також необхідно згадати про проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення деградованих земель, стимулювання вирощування енергетичних рослин та виробництва альтернативного біопалива» (реєстр. № 12058 24.09.2024), прийняття якого може сприяти відновленню певних категорій деградованих земель.

Надання інформації про стан ґрунтів та контролю за використанням земель могло би сприяти розроблення та ухвалення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо механізму внесення до Державного земельного кадастру відомостей про якісні характеристики ґрунтів», який би мав передбачити обов'язковість розроблення спеціального виду документації із землеустрою, на підставі якої до Державного земельного кадастру вносилися б відомості про якісні характеристики ґрунтів. Нагадаємо також, що Кабінетом Міністрів України планувалася підготовка та подання до парламенту України законопроекту «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості».

На посилення відповідальності за використання земель не за цільовим призначенням спрямовано проєкт Закону України «Про внесення зміни до статті 140 Земельного кодексу України щодо припинення права власності на земельні ділянки у зв'язку з невиконанням вимог щодо використання земель за цільовим призначенням» (реєстр. № 14074 від 24.09.2025).

4.1. Удосконалення управління землею державної власності як стратегічним ресурсом.

У цій сфері найбільш проблемним залишається питання вилучення земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Розробники Концепції гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин з метою підвищення захисту прав власників земельних ділянок вважають за необхідне підготовку законопроекту, який передбачав би такі положення:

при вилученні земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності власник має право вимагати у компетентного органу, який здійснює примусове вилучення:

- викупу цілої будівлі, якщо орган має намір вилучити лише частину будівлі;

- викупу цілої земельної ділянки, якщо орган має намір відчужити лише частину земельної ділянки, залишаючи 25 % або менше від її розміру, або якщо земельна ділянка стає меншою ніж 0,1 га;

власник земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, що вилучаються з мотивів суспільної необхідності, має право на ретроцесію, тобто повернення майна власнику, у якого воно було відчужене для

суспільних потреб, якщо відчужене майно використовується не для мети, для якої воно було первісно відчужене, або якщо проєкт, що спонукав до вилучення, не розпочато протягом трирічного строку.

Також необхідно нагадати, що Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік⁵⁴ передбачено прийняття у цьому році проєкту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо використання права земельного сервітуту для військових потреб» (реєстр. № 14117 від 13.10.2025). Проєкт є компромісним варіантом врегулювання проблемних питань щодо побудови фортифікаційних споруд на приватних землях. Хоча багато аграріїв піддають його критиці, однак визнають необхідність його прийняття⁵⁵. Найбільш проблемні аспекти (щодо плати за встановлення земельного сервітуту⁵⁶ та компенсацій вартості врожаю⁵⁷), імовірно, можуть бути урегульовані найближчим часом або на стадії підготовки проєкту до другого читання.

На забезпечення потреб безпеки та оборони (зокрема, на встановлення певних обмежень у використанні земель оборони) частково спрямовано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення використання земель оборони» (реєстр. № 11008 від 12.02.2024). Подібні поставленим у ньому питання намагається (частково) вирішити також законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення використання земель оборони та земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні національних академій наук, державних підприємств, установ, організацій» (реєстр. № 5692 від 22.06.2021). Водночас законодавчі новації не відповідають власне сутності права постійного користування земельною ділянкою. Так, відповідно до частини першої статті 92 Земельного кодексу України право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку, воно відрізняється від права власності саме тим, що користувач не може розпоряджатися відповідним майном.

Як впливає із Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, парламент України вважає необхідним врегулювання питання побудови об'єктів енергетики, зокрема відведення під них земельних ділянок, приєднання до мереж оператора системи передавання, перерахунку вартості небалансів електричної енергії для виробників електричної енергії з відновлюваних джерел. З метою спрощення уведення таких об'єктів в експлуатацію цим Планом

⁵⁴ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік : затверджено Постановою Верховної Ради України від 10.02.2026 № 4774-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4774-20#top>

⁵⁵ Земля для оборони – що змінює законопроект про земельний сервітут для військових потреб. *Вебсайт Kurkul*. URL: <https://kurkul.com/spetsproekty/1834-zemlya-dlya-oboroni--scho-zminyuye-zakonoprojekt-pro-zemelnyy-servitut-dlya-viyskovih-potreb>

⁵⁶ Проблемні питання аграріїв Херсонщини та Миколаївщини: голова Комітету з питань аграрної та земельної політики Олександр Гайду здійснив робочий візит до регіонів. *Вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики*. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/72606.html

⁵⁷ Від компенсацій до гарантій: Комітет аграрної та земельної політики обговорив підтримку аграріїв у воєнний час. *Вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики*. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/76423.html

пропонується розробити та розглянути проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень, пов'язаних із веденням господарської діяльності у сфері енергетики».

Уявляється, що з початком масштабної відбудови виникне проблема через розпорошеність земельних ресурсів між суб'єктами управління ними – наприклад, під час реалізації інвестиційних проєктів, у тому числі за рахунок публічно-приватного партнерства та публічних інвестицій, імовірно виникнення ситуації вирішення спорів з територіальними громадами щодо меж, зокрема і населених пунктів, визначення цільового призначення певних земельних ділянок тощо. За цих умов видається доцільним, щоб в одному органі були сконцентровані повноваження щодо управління принаймні частиною таких земель (що наразі не знаходяться під об'єктами нерухомого майна, яке управляється певними органами державної влади). Власне, держава вже оцінила переваги такої концентрації управлінських повноважень щодо земель сільськогосподарського призначення, створивши Державний земельний банк. У більшості держав землями державної власності управляє єдиний орган – наприклад, у Хорватії усіма «вільними» землями управляє міністерство, відповідальне за державне майно⁵⁸, у Польщі все державне майно вважається майном Державного казначейства і, хоча воно може управлятися іншими органами, але контроль за управлінням здійснюється централізовано⁵⁹. Сільськогосподарські землі Державного казначейства Польщі управляються Національним центром підтримки сільського господарства⁶⁰. У Франції землі державної власності, як і нерухомість, управляються Управлінням державного майна (DIE)⁶¹ при Генеральному директораті державних фінансів, що дозволяє ефективно розпоряджатися державним майном. Загалом аналіз законодавства держав-членів ЄС свідчить, що до управління земельними ділянками застосовується зазвичай законодавство, що регулює загальні питання управління державною власністю. Натомість у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» зазначено, що його дія не поширюється на управління об'єктами власності Українського народу, визначеними частиною першою статті 13 Конституції України, тобто на землю (частина друга статті 3).

4.2. Удосконалення управління землею державної власності як економічним ресурсом.

Як будь-який власник, держава, з урахуванням специфіки захисту інтересів усього суспільства, має прагнути використовувати належне їй майно з

⁵⁸ Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske. URL: <https://www.zakon.hr/z/3649/zakon-o-upravljanju-nekretninama-i-pokretninama-u-vlasnistvu-republike-hrvatske>

⁵⁹ USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/gospodarka-nieruchomosciami-16798871>

⁶⁰ USTAWA z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/gospodarowanie-nieruchomosciami-rolnymi-skarbu-panstwa-16794425>

⁶¹ L'immobilier de l'État plus sobre, durable et attractif. Website of la direction de l'immobilier de l'État. URL: <https://immobilier-etat.gouv.fr/>

максимальним економічним ефектом. Це прагнення досягається, зокрема, завдяки ефективному розпорядженню майном.

Цікавим з цього погляду нам видається досвід діяльності Шведської ради з питань національної власності (SFV). Цей орган опікується приблизно 2300 об'єктами нерухомості з більш ніж 4000 будівель та споруд; землі, які знаходяться у його розпорядженні, становлять 1/7 території Швеції і включають гори, ліси, сільськогосподарські угіддя, 1700 островів і шхер із високою культурною та природною цінністю⁶². Цей орган разом з Урядом встановлює та періодично переглядає критерії, яким має відповідати державна власність. Якщо об'єкт не відповідає цим критеріям, його продають або передають у користування. Наприклад, модель оцінки пріоритетності продажу об'єктів державної власності базується на трьох критеріях: прибутковність, привабливість і попит. Щороку Уряд Швеції публікує бюджетний лист, який визначає, зокрема, фінансові завдання SFV, про виконання яких вона звітує перед Міністерством фінансів. SFV покриває власні витрати, а надлишок сплачує до державного бюджету.

Діяльність SFV здійснюється у прозорий спосіб, а інформація про об'єкти продажу / оренди сконцентрована за категоріями об'єктів на вебсайті SFV. Періодично проводяться перевірки діяльності SFV⁶³ та за результатами уточнюються критерії її ефективності, також оцінка управління державним майном здійснюється вищим органом аудиту – Національним аудиторським управлінням. Звіт Національного аудиторського управління надається Парламенту, що забезпечує багаторівневу систему контролю у цій сфері⁶⁴.

Повертаючись до проблем України, слід зазначити, що однією з них є право постійного користування земельними ділянками, про що вже йшлося. Нагадаємо, що Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» вже уведено до національного законодавства поняття «узуфрукт», а також внесено зміни до низки законодавчих актів України, які тепер мають певні суперечності із Земельним кодексом України. Наприклад, це стосується Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу».

Водночас багато експертів пропонує також замінити інститут права постійного користування земельними ділянками на право узусфрукту, яке наразі визначається як право особистого безоплатного володіння і користування державним (комунальним) майном.

Розробники Концепції гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних

⁶² Vad SFV ska förvalta. *Website of SFV*. URL: <https://www.sfv.se/uppdraget/vad-sfv-ska-forvalta>

⁶³ Staten som fastighetsägare och hyresgäst. SOU 2011:31. *Website of Regeringen*. URL: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2011/04/sou-201131/>

⁶⁴ Beslut: Riksrevisionens rapport om statens fastighetsförvaltning. *Website of Riksdagen*. URL: https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/beslut/beslut-riksrevisionens-rapport-om-statens_hdc320260520fiu31/

відносин пропонують, аби суб'єктами права узуфрукту на земельні ділянки державної (комунальної) власності могли бути лише:

➤ орган державної влади;	➤ комунальне некомерційне товариство;
➤ орган місцевого самоврядування;	➤ юридичні особи, які відповідно до закону не підлягають приватизації;
➤ державна / комунальна установа;	➤ оператор газотранспортної системи;
➤ державне некомерційне товариство;	➤ оператор системи передачі.

Як передбачено й Законом України «Про управління об'єктами державної власності», право узуфрукту має бути безстроковим, узуфруктуарію має надатися право за згодою органу управління передавати земельну ділянку або її частину в оренду третім особам.

Деякі експерти⁶⁵ пропонують встановити приписи, відповідно до яких право узуфрукту надається виключно для обслуговування об'єктів нерухомості, включаючи й земельні ділянки під об'єктами нерухомого майна, а також для будівництва таких об'єктів, і заборонити передачу земельних ділянок на праві узуфрукту для будівництва житла. Вони ж пропонують, крім надання особі, яка набула узуфрукт, права передавати земельну ділянку в оренду, наділити її правом продавати земельну ділянку на земельних торгах за згодою органу управління, а також встановити порядок припинення права узуфрукту у випадку втрати його суб'єктом права набувати таке право (зокрема, при приватизації).

У цьому контексті слід звернути увагу на законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо розширення прав постійних користувачів земельних ділянок» (реєстр. № 6289 від 05.11.2021) – надання права узуфрукту виключно для будівництва та обслуговування об'єктів нерухомості частково вирішить питання, які в ньому підіймаються.

Також запропоновано такий порядок трансформації права постійного користування земельними ділянками державної, комунальної власності у інші речові права:

суб'єкти права постійного користування земельними ділянками, які відповідно до закону можуть бути суб'єктами права узуфрукту, набувають це право в силу закону; реєстрація зазначеного права здійснюється на підставі закону за заявою правонабувача;

надання юридичним особам, яким належало право постійного користування земельними ділянками станом на день набрання чинності законом, які не можуть бути суб'єктами права узуфрукту, можливості переоформити право постійного користування на право довгострокової оренди або викупити земельні ділянки без проведення земельних торгів за ціною, визначеною експертною грошовою оцінкою; до переоформлення права постійного користування на право оренди/власності право постійного користування залишається чинним.

⁶⁵ Див., наприклад: Концепція гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС та іншими передовими практиками правового регулювання земельних відносин. URL: <https://berestrada.gov.ua/2024/05/09/kontseptsiya-harmonizatsii-zemelnoho-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-ies-ta-inshymy-peredovymy-prykladamy-pravovoho-rehulyuvannya-zemelnykh-vidnosyn/>

Щодо останньої пропозиції, можливо встановити певний строк переоформлення, а право постійного користування залишити чинним до його переоформлення або відмови від переоформлення.

Ще одним проблемним питанням залишається унормування використання права оренди як предмета застави. Наразі Міністерство економіки, довілля та сільського господарства України працює над створенням відповідного повноцінного механізму⁶⁶, для якого можуть бути також використані пропозиції, викладені вище.

Загалом на розгляді у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів, що стосуються оренди. На нашу думку, заслуговують на увагу, зокрема, такі з них, як «Про внесення змін до статті 135 Земельного кодексу України щодо ініціювання земельних торгів» (реєстр. № 11212 від 26.04.2024), «Про внесення зміни до статті 32 Закону України "Про оренду землі" щодо уточнення підстав розірвання договору оренди земельної ділянки» (реєстр. № 14075 від 24.09.2025).

Водночас проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про оренду землі" щодо врегулювання деяких питань розірвання договору оренди землі у судовому порядку» (реєстр. № 14076 від 24.09.2025) несе значні ризики умисного нецільового використання земельних ділянок, у тому числі й державної власності, з метою заволодіння такими ділянками у судовому порядку. Наприклад, наразі набули широкого розголосу судові справи навколо земель колишньої човникової станції на річці Тетерів у м. Житомир – орендодавці земельних ділянок спорудили жилу нерухомість у межах прибережної захисної смуги та на землях рекреаційного призначення⁶⁷. Прийняття законопроекту, який дозволяє суду постановити рішення про викуп власником майна земельної ділянки у зв'язку із явним перевищенням вартості насаджень, інших об'єктів нерухомого майна порівняно з вартістю земельної ділянки, несе ризики безкарного порушення прав громадян, екологічних та природоохоронних вимог, інших порушень законодавства.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік пропонується ухвалити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення» (реєстр. № 14237 від 21.11.2025), а також розробити та прийняти проект, який би удосконалював практику застосування положень пункту 74 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України при визначенні розміру мінімального податкового зобов'язання (з урахуванням кількості місяців перебування земельних ділянок у власності, оренді чи користуванні на інших умовах).

Слід зазначити, що законопроект реєстр. № 14237 дійсно сприятиме досягненню ефективності використання земель сільськогосподарського

⁶⁶ Обіг майнових прав на земельні ділянки: Комітет з питань аграрної та земельної політики провів круглий стіл. Вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/76439.html

⁶⁷ Влада Житомира почала судитися за ділянки на березі Тетерева: скасування оренди та винесення будинків за межі прибережної смуги. Вебсайт Житомир.info. URL: https://www.zhitomir.info/news_229903.html

призначення державної власності, як визначено його метою. Однак у його окремих нормах ідеться не тільки про користування такими землями, а й про передачу їх у власність, що суперечить чинному законодавству та може створити правові колізії. Також, на нашу думку, слід переглянути перелік осіб, які мають право брати участь у земельних торгах щодо набуття права оренди (суборенди) земельної ділянки сільськогосподарського призначення – наприклад, викликає сумнів можливість участі у таких торгах осіб, які належать або належали до терористичних організацій, або юридичних осіб, у яких неможливо встановити кінцевого бенефіціарного власника.

У сфері оподаткування землі наразі найактуальнішим є питання оцінки земель. Крім того, що нормативна грошова оцінка земель є недосконалою⁶⁸, вона не завжди проводиться, що змінює базу оподаткування та зменшує податкові надходження. Практика показує, що результати цієї оцінки та розподіл податкового навантаження не відповідають ринковим умовам використання землі, що призводить до економічних викривлень і порушення принципу справедливого оподаткування.

При визначенні вартості нерухомості для цілей оподаткування в більшості розвинутих країн використовується масова оцінка на основі стандартних процедур розрахунку вартості. Вона дозволяє оцінити велику кількість об'єктів при відносно невеликих витратах коштів та часу. Масова оцінка забезпечує більш точне і об'єктивне визначення вартості земельних ділянок, що сприяє справедливому оподаткуванню та підвищенню доходів місцевих бюджетів⁶⁹.

В Україні у 2023 році було розпочато пілотний проєкт щодо проведення масової оцінки земель⁷⁰. Нагадаємо також, що проведення масової оцінки земель (введення в дію геоінформаційної системи масової оцінки земель, яка функціонує у складі програмного забезпечення Державного земельного кадастру) було одним з індикаторів виконання Плану для Ukraine Facility⁷¹.

4.3. Удосконалення управління землею державної власності як соціальним ресурсом.

Безумовно, найбільш спірним питанням наразі залишається можливість приватизації земель державної власності. Більшість експертів виступають проти неї через обмеженість земельних ресурсів, особливою проблемою є приватизація земель сільськогосподарського призначення.

За даними Державного земельного банку, наразі державі належить 806 тис. га сільськогосподарських земель. Цього не вистачить, навіть якщо надавати таку землю виключно ветеранам – за даними Міністерства у справах

⁶⁸ Кабмін змінив Методику нормативної грошової оцінки земель: що варто знати аграріям. *Вебсайт Agravery.com*. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/kabmin-zminiv-metodiku-normativnoi-grosovoi-ocinki-zemel-so-var-to-znati-agrariam>

⁶⁹ Перспектива впровадження масової оцінки земель в Україні, її особливості та переваги для громад. *Вебсайт Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/18436>

⁷⁰ Деякі питання реалізації пілотного проєкту щодо проведення масової оцінки земель : постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2023 № 1078. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1078-2023-%D0%BF#Text>

⁷¹ Кроки Плану для Ukraine Facility. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

ветеранів України на 1 травня 2026 року в Україні налічувалося 2 014 623 ветерани, із них статус учасника бойових дій мають 1 471 193 особи, а інвалідність внаслідок війни отримали 159 132⁷². Продовження збройної агресії та подальша мобілізація може значно збільшити цю кількість.

Як раніше зазначала Дослідницька служба Верховної Ради України⁷³, багато держав-членів ЄС при вирішенні питання щодо земель сільськогосподарського призначення встановлюють різні запобіжники – наприклад, в Угорщині фізична особа, що є громадянином цієї держави або держави-члена ЄС, яка не є фермером, може набути право власності на землю, якщо площа землі, що перебуває в її володінні, разом із площею, яку вона бажає придбати, не перевищує 1 га. При цьому договором закріплюється обов'язок протягом 5 років із дати набуття права власності не передавати земельну ділянку в користування іншим особам, використовувати її самостійно й належним чином виконувати обов'язки щодо її використання. Також може передбачатися обов'язок не змінювати цільове призначення земельної ділянки й не використовувати її для інших цілей, за винятком випадків, установлених законом. Встановлені вимоги не просто обмежують права осіб, а зберігають таким чином цільове призначення сільськогосподарських земель та запобігають надмірній концентрації земель «в одних руках» (унеможливлуючи продаж).

Отже, питання приватизації земель сільськогосподарського призначення потребує принципового вирішення.

Тут необхідно згадати про проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення права працівників державних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю)» (реєстр. № 3012-2 від 29.05.2020), який уже прийнято Верховною Радою України у першому читанні.

Хоча у назві законопроекту йдеться про права працівників державних сільськогосподарських підприємств, установ, організацій на одержання земельної частки (паю), він пропонує при приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій:

безоплатно передавати у приватну власність працівникам державного сільськогосподарського підприємства, установи, організації, а також пенсіонерам з їх числа з виділенням кожному з них земельної частки (паю), працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної територіальної громади (а у разі об'єднання територіальної громади – на території територіальної громади, яка увійшла до об'єднаної територіальної громади), а також пенсіонерам з їх числа

⁷² В Україні вже понад 2 мільйони ветеранів: які області в лідерах. *Вебсайт Чесно*. URL: <https://www.chesno.org/post/6867/#:~:text=%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%BC%20%D0%B7%202%20014%20623,%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA%20%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%20%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20159%20132>

⁷³ Інформаційна довідка щодо законодавчого забезпечення державного контролю у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. *Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/77587.html

(до 40 % від загальної площі сільськогосподарських угідь, що підлягають приватизації);

безоплатно передавати у власність особам, статус учасника бойових дій яким надано відповідно до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», для ведення особистого селянського господарства (до 20 % від загальної площі сільськогосподарських угідь, що підлягають приватизації);

передавати в оренду на земельних торгах (не менше 40 % від загальної площі сільськогосподарських угідь, що підлягають приватизації), крім випадків приватизації земель при приватизації державного сільськогосподарського підприємства, установи, організації.

Такі пропозиції є сумнівними з огляду на низку причин: щодо передачі в оренду на земельних торгах незрозумілими є умови застосування норми, механізм її реалізації, а сама вона суперечить сутності приватизації; крім ветеранів, є й інші категорії громадян, які мають пріоритетне право на отримання земельних ділянок; законопроект значно змінює порядок приватизації державних та комунальних сільськогосподарських підприємств.

Щодо реалізації соціальної функції, звертаємо увагу й на проекти законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливих умов зміни цільового призначення земель рекреаційного призначення» (реєстр. № 5457 від 30.04.2021), який передбачає участь громадськості у визначенні видів використання та зміні цільового призначення земель рекреаційного призначення, та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підтримки громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості» (реєстр. № 5669 від 17.06.2021) щодо можливості набуття відповідними громадськими об'єднаннями права постійного користування земельними ділянками. Прийняття останнього передбачено Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік та спрямовано на створення умов для повноцінної участі фізкультурно-спортивних товариств, їх відокремлених підрозділів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл у збереженні спортивної інфраструктури.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» (реєстр. № 12194 від 11.11.2024) пропонується вилучати у закладу освіти, установи, організації, підприємства системи освіти земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності тільки у разі використання таких земельних ділянок не за цільовим призначенням (за рішенням Кабінет Міністрів України). Необхідність прийняття законопроекту обґрунтовується міжнародною практикою та необхідністю використання сільськогосподарських угідь як засобу практичного навчання та досліджень.

Висновки

Повномасштабне вторгнення та подальші руйнування значно змінили ландшафт України, через що існує потреба у перегляді підходів до використання земель державної власності. Враховуючи все наведене вище, одним із найкращих варіантів, на нашу думку, було б ухвалення нової Генеральної схеми планування території України і здійснення на її підставі просторового планування, яке б визначило потребу у землях державної власності й викупі одних земельних ділянок та продажу або передачі у користування інших. За цих умов також існує потреба в інвентаризації земель (зокрема, державної власності) з урахуванням їх реального стану та створення нового (або покладення відповідних повноважень на існуючий) органу державного управління з метою координації зусиль із виділення земельних ділянок під проєкти, які мають реальне суспільне значення. Інвентаризація земель має включати сучасні підходи для визначення статусу і меж земельних ділянок, зокрема тих, які наразі не знаходяться у господарському обігу.

Ефективність управління земельними ділянками державної форми власності могли би стимулювати розробка та ухвалення таких законопроєктів:

про консолідацію земель (який не тільки дозволив би раціоналізувати агропромислове виробництво, але й запровадив механізми обміну земельними ділянками для реалізації державних та суспільних інтересів та інвестиційних проєктів);

про заміну права постійного користування земельними ділянками правом узуфрукту, яке надає узуфруктарію, як мінімум, право з дозволу власника надавати в оренду ті земельні ділянки, що тимчасово не використовуються за цільовим призначенням;

про запровадження механізму використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення як об'єкта застави (який має містити положення щодо фіксації визначення підстав для державної реєстрації переходу права оренди при зверненні стягнення на нього, можливості реалізації права оренди на аукціоні, уточнення порядку продажу права оренди земельної ділянки на земельних торгах тощо);

про запровадження грошової оцінки земель, яка базується на ринковій вартості земельних ділянок і обраховується автоматично без розроблення окремої документації, та визначення її як бази оподаткування платою за землю, єдиним податком 4 групи та мінімальним податковим зобов'язанням;

про встановлення відповідальності та запровадження надійного державного контролю за наданням земель у користування, їх охороною та відновленням, зокрема що стосується ґрунтів, а також відповідальності за порушення у сфері національної інфраструктури геопросторових даних;

про створення ефективної системи (гуманітарного) розмінування;

щодо встановлення додаткових гарантій для власників земельних ділянок під час їх вилучення (або тимчасового використання) для суспільних потреб тощо.

На жаль, законопроекти, які зараз знаходяться на розгляді у Верховній Раді України, пропонують точкові зміни, однак окреслені проблемні питання потребують комплексного вирішення та внесення змін до законодавства, що буде належати до предметів відання різних комітетів Верховної Ради України.

Актуальним залишається питання приватизації землі – особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення та надання землі ветеранам. Принципове рішення з цього питання має бути прийняте з урахуванням реалій та на підставі принципів соціальної справедливості й недискримінації.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*