

## РЕЦЕНЗІЇ

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2023.20>**М. В. Шульга***orcid.org/0000-0001-6449-284X*

доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України,  
професор кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Н. С. Гавриш***orcid.org/0000-0001-6731-6382*

доктор юридичних наук,  
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ:  
ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ (РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ПРОФЕСОРА П. Ф. КУЛИНИЧА)**

На межі 80-х – 90-х років минулого століття відбулись історичні події, що відзначили собою процес прискореного відновлення державності України. У Радянському Союзі настала всезагальна політична, економічна і соціальна криза. Кризові явища охопили і земельні відносини. Для подолання кризових явищ та для врегулювання земельних відносин був прийнятий 18 грудня 1990 року Земельний кодекс Української РСР, який набув чинності 15 березня 1991 року та вступила у дію прийнята одночасно з кодексом постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу». Це ознаменувало початок земельної реформи в Україні, що юридично оформила зміну земельного ладу, економічних пріоритетів та ідеології. Передбачалося необхідність переоцінки пройдежного досвіду правового регулювання земельних відносин, теоретичного усвідомлення послідовної зміни стану і явищ, що відбувалися в галузі використання, відновлення, збереження та охорони земель, розробки нових поглядів і критеріїв до їх дослідження.

У галузі земельного права на теренах новітньої України не так багато фундаментальних монографічних досліджень. Рецензована монографія відомого українського вченого-правознавця, доктора юридичних наук, професора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, член-кореспондента НАПрН України Павла Федотовича Кулиничу присвячена правовим проблемам проведення земельної реформи в Україні у період починаючи з середини XIX століття, тобто, з 1961 р. до теперішнього часу. Як констатує автор, на території України були проведені п'ять земельних реформ.

У вступі цілком обґрунтовано звертається увага на те, що реформування земельних відносин в Україні розпочалося без прийняття програмного документа, яким би визначалися стратегічна мета, цілі, етапи та завдання щодо трансформації земельних відносин у нашій країні. Професор П.Ф. Кулинич зазначає, що 30-річний досвід реформування земельних відносин виявив ще одну важливу причину «непоспішності» земельної реформи. Вона обумовлена недостатньо швидкими та не системними трансформаціями інших сфер суспільного життя – правової системи, правосуддя, адміністративного устрою тощо. Тому слід схвалювати вихід у світ цілісного дослідження, що дає ясну наукову картину стану та перспективи проведення і завершення земельної реформи в Україні. Дана монографія покликана враховувати не лише вітчизняний, а й закордонний правовий досвід щодо гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС у системі земельної реформи. В дослідженні аналізуються ключові правові проблеми розвитку земельних відносин, які виникли в період проведення у нашій країні земельної реформи, досліджується їх юридична сутність, показується суперечливість розвитку, а також визначаються перспективи та шляхи їх розв'язання у правовій доктрині, законодавстві та суспільній практиці.

Незважаючи на великий обсяг правової проблематики, яку досліджує автор монографії, дослідження є добре структурованим і поділяється на три розділи.

Логічним є те, що професором П.Ф. Кулиничем досліджуються теоретико-правові засади земельної реформи, де об'єктом дослідження

1 Кулинич П.Ф. *Земельна реформа в Україні: правові проблеми* : монографія Київ, Норма права, 2021. 308 с.

є земельні реформи в соціально-економічній та правовій історії України, основні етапи та суперечності розвитку правового забезпечення земельної реформи в Україні, гармонізація земельного законодавства України з правом ЄС у системі земельної реформи, реформування земельного законодавства як ключовий засіб реформування земельних відносин. На основі проведеного аналізу автор монографії формулює ряд науково-теоретичних положень, які мають методологічне значення для формування сучасної земельно-правової доктрини. Зокрема, ним сформульоване наукове положення про те, що всі заходи щодо реформування земельних відносин, в тому числі економічні, технічні, організаційні, здійснюються шляхом запровадження у законодавство правових норм, в яких закріплені такі заходи і за допомогою яких вони реалізуються. Отже, будь-які заходи щодо здійснення земельної реформи є правовими, хоча й різними за своїм змістом (економіко-правовими, еколого-правовими, організаційно-правовими тощо). Тому не можна не погодитися з твердженням професора П.Ф. Кулиничка про те, що методологічно вірним є визначення земельної реформи як реформи земельного законодавства, яка переслідує певні цілі.

Автор рецензованої монографії переконливо, на наш погляд, доводить, що реалізовані в Україні протягом 90-х років ХХ століття – першої декади ХХІ століття законодавчі ініціативи з питань приватизації сільськогосподарських земель та іншого майна колишніх колективних сільськогосподарських підприємств дозволили перебудувати аграрне виробництво на засадах формули «селянин – господар землі та інших засобів виробництва» лише частково. Українські селяни стали власниками основних засобів сільськогосподарського виробництва, однак не змогли самостійно налагодити виробництво сільськогосподарської продукції шляхом створення фермерських господарств тощо. Саме тому правотворчу діяльність української держави у сфері проведення аграрної та земельної реформ слід, на думку професора П. Ф. Кулиничка, визнати недостатньо ефективною. Такий висновок підтверджує сучасна практика організації виробництва сільськогосподарської продукції в Україні. Так, по-перше, в нашій державі протягом 20 років функціонує стала кількість фермерських господарств – приблизно 40 тис. Отже, фермерський сектор аграрної економіки не зростає. По-друге, з майже 7 мільйонів українських селян, які отримали у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення у розмірі земельної частки (паю), який в середньому становить 4 га, лише одиниці вирішили господарювати на землі самостійно шляхом

створення фермерського господарства. Решта селян передають землю в оренду сільськогосподарським підприємствам. Причому перевагами від різкого зростання на початку ХХІ століття на зовнішніх ринках у попиту на продовольчу продукцію скористалися не селяни-орендодавці землі, а сільськогосподарські підприємства-орендарі селянських наділів. Крім того, зростання попиту на сільськогосподарську продукцію на світових ринках зумовило процес монополізації аграрного виробництва шляхом створення агрохолдингів – високоприбуткових виробників сільськогосподарської продукції, які використовують у своїй діяльності мінімум робочих рук. По суті, агрохолдинги використовують лише один ресурс сільських територій України – сільськогосподарські угіддя і здійснюють внесок у розвиток сільських територій лише у формі орендної плати за землю, розмір якої вони практично монополюють встановлюють.

Важливо, що автор рецензованої монографії послідовно досліджував земельну реформу та розвиток основних інститутів земельного права України, таких як інститут публічного адміністрування у сфері використання та охорони земель, інститут прав на землю та інститут правової охорони земель. На основі аналізу практики застосування земельного законодавства протягом більш ніж 30-річного періоду здійснення земельної реформи автор формулює ряд наукових висновків, важливих для формування доктрини та вдосконалення практики правового регулювання земельних відносин. Зокрема, у рецензованій монографії доводиться, що земельна реформа в Україні супроводжувалася формуванням законодавства, яке надало державним органам земельних ресурсів велику кількість повноважень у сфері регулювання земельних відносин, що спричинило виникнення такого явища як «держкомземоцентризм». Його суть полягає у тому, що, по-перше, у змісті повноважень посадових осіб державних органів земельних ресурсів має місце конфлікт інтересів, та, по-друге, передумовою виникнення значної частини земельних правовідносин є надання такими посадовими органами різних дозволів та погоджень. В результаті дії такого земельного законодавства сфера земельних відносин в Україні характеризується найвищим рівнем корумпованості у порівнянні з іншими сферами соціально-економічного розвитку країни. Безперечно, наявність земельної корупції зумовлює викривлений розвиток відносин щодо ринкового обігу сільськогосподарських земель. Тому автор монографії вважає, що необхідною умовою формування прозорого та справедливого ринку таких земель є дерегуляція земельних відносин, яка передбачає скасування переважної більшості

передбачених законодавством дозволів та погоджень, зокрема, дозволів на розробку земельпорядної документації, її погодження органами влади, а також скасування інституту державної експертизи земельпорядної документації, яка не сприяє оптимізації земельних відносин, однак, надмірно обтяжує їх розвиток.

Автор монографії акцентує особливу увагу на тому, що держкомземоцентризм \_ у розвитку земельного законодавства призвів до надмірної бюрократизації правового регулювання земельних відносин, за якої, по-перше, реалізація фізичними і юридичними особами та органами місцевого самоврядування наданих законом прав на землю та земельних повноважень можлива лише за умови надання посадовими особами державних органів земельних ресурсів своєї згоди (висновків, погоджень тощо). А по-друге, зміст правових приписів, які визначають повноваження зазначених посадових осіб у сфері регулювання земельних відносин, є настільки загальним, що дозволив посадовцям приймати у однакових земельних ситуаціях принципово різні, навіть протилежні за змістом, рішення. Тому державні органи земельних ресурсів можуть заблокувати реалізацію будь-яких земельних прав та земельних повноважень їх суб'єктів, стимулюючи останніх до хабарництва.

Крім того, автор монографії обґрунтовує висновок про те, що ефективність реалізації права власності та інших прав на землю залежить не тільки від змісту таких прав, тобто, обсягу повноважень власників і користувачів земельних ділянок, а й від правового та соціально-економічного поля їх реалізації. Крім того, у монографії обґрунтовується нова концепція правового регулювання відносин оренди землі, основним постулатом якої є примат речової природи права оренди над її зобов'язальною (договірною) природою. На наш погляд, дана концепція дозволяє істотно підвищити ефективність правового регулювання оренди земель сільськогосподарського призначення.

Слід також зазначити, що у монографії сформульовано правова концепція вдосконалення земельного законодавства України на засадах посилення ґрунтоохоронної політики держави. Це обумовлено тим, що реформування земельних відносин створило умови для збільшення виробництва сільськогосподарської продукції та підвищення ефективності аграрного виробництва, що, на жаль, супроводжується сильною деградацією сільськогосподарських земель країни. Тому, як слушно зазначає професор монографії, земельну реформу не можна вважати завершеною без вдосконалення правового регулювання землеохоронної політики та практики. Перед земельно-правовою наукою стоїть завдання щодо розробки

концепту землеохоронної функції земельного права України, адекватного соціально-економічним та юридичним реаліям етапу завершення земельної реформи. В основу такого концепту доцільно покласти стан землі як об'єкта земельних відносин, який має чіткі правові критерії. Відповідно, основною ціллю землеохоронної функції земельного права України має стати охорона земельного фонду країни у контексті збереження, відновлення та поліпшення земель відповідно до їх природно-кліматичних і категорійних характеристик, критерієм яких мають бути правові нормативи якісного та кількісного стану земель.

Автор монографії переконливо, на наш погляд, доводить також, що земельне право не зможе забезпечити реалізацію землеохоронної функції без налагодження чіткої взаємодії правових норм на двох рівнях – на рівні земельного права як галузі права та на рівні правової системи України.

Необхідність взаємодії правових норм на рівні земельного права обумовлений формуванням та функціонуванням в його структурі окремого правового інституту – інституту правової охорони земель, який визначає ключові поняття та зміст правової охорони земель. Однак, як свідчить практика, цей інститут є відносно ізольованим від інших інститутів земельного права, зокрема, інституту публічного управління землями, інституту прав на землю. Адже норми останніх застосовуються до регулювання земельних відносин і у випадках, коли норми інституту правової охорони земель через їх декларативність та інші недоліки практично не діють. Тому з метою реалізації норм інституту правової охорони земель у монографії пропонується здійснити наповнення інших інститутів управління землями землеохоронним змістом.

Ще одним безперечним досягненням аналізованої монографії ми вважаємо звернення професора до визначення основних напрямів правового забезпечення завершення земельної реформи в Україні. Досліджуючи проблему скасування земельного мораторію та запровадження ринку сільськогосподарських земель як завершального етапу земельної реформи, автор монографії обґрунтовує концепцію фермероцентричного ринку сільськогосподарських земель. У рамках цієї концепції у монографії пропонується закріпити у земельному законодавстві ряд переважних прав для громадян України, які мають намір створити сімейне фермерське господарство або вже ведуть його. По-перше, таким громадянам доцільно надати переважне право оренди земельних сільськогосподарських земельних ділянок, які межують з вже наявними у них на праві власності чи праві оренди (емфітевзису) земель

для ведення фермерського господарства. Відповідно, якщо такі ділянки орендуються іншими сільськогосподарськими товаровиробниками, то останні мають бути позбавлені переважного права на поновлення договорів оренди, якщо громадянин, який веде сімейне чи інше фермерське господарство, виявив бажання взяти зазначені ділянки в оренду. Таке переважне право сприятиме розширенню землеволодінь фермерів. По-друге, громадянам України, які мають намір створити сімейне фермерське господарство, доцільно надати право набувати в оренду державні сільськогосподарські земельні ділянки державної та комунальної власності на спеціальних фермерських аукціонах з перспективою безоплатної приватизації таких ділянок у межах норм безоплатної приватизації. Запровадження такого права сприятиме формуванню нових сімейних фермерських господарств. По-третє, сільськогосподарським обслуговуючим кооперативам, створеним сімейними, іншими фермерськими господарствами та особистими селянськими господарствами, доцільно надати право на першочерговеотримання в оренду земельних ділянок державної та комунальної власності, які необхідні для статутної діяльності таких кооперативів.

Крім того, автор монографії доводить, що у правовому регулюванні ринку сільськогосподарських земель для забезпечення вітчизняним фермерам сприятливого доступу до землі варто застосувати два види заходів: тимчасові і постійні. Роль тимчасових заходів зводиться до забезпечення сприятливих стартових умов участі фермерів у ринку земель, забезпечуючи комфортний для них перехідний період. Наприклад, в ряді східноєвропейських країн, які набували членство у ЄС, були встановлені перехідні періоди (від 7 до 12 років), протягом яких іноземці не мали права набувати у власність сільськогосподарські землі у цих країнах. Внаслідок застосування цих заходів фермери цих країн змогли зміцнити свої позиції на земельному ринку, набуваючи у власність сільськогосподарські землі за нижчими цінами, ніж ті, які могли б скластися, якби на ринок земель вийшли іноземці, в першу чергу представники «багатших» країн Західної Європи

тощо. Особливість тимчасових заходів підтримки фермерських господарств на ринку земель полягає у їх короткостроковості. Натомість постійні заходи підтримки фермерів як учасників земельного ринку є такими, що діють постійно, хоча й видозмінюються. Як правило постійні заходи включають надання фермерам переважних або виключних прав у доступі до землі, введення економічних стимулів до доведення їх землеволодінь до оптимальних розмірів тощо.

На наш погляд, концепція фермероцентричного земельного ринку сприятиме розвитку дрібних фермерських господарств та створених ними сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Крім того, у рецензованій монографії досліджуються й такі основні напрями правового забезпечення завершення земельної реформи в Україні, як правові питання завершення земельно-реєстраційної реформи, реформи щодо децентралізації влади у сфері земельних відносин, запровадження моніторингу земельних відносин, введення в Україні інституту земельного омбудсмана, а також проведення дерегуляції та нової кодифікація земельного законодавства.

Під час дії воєнного стану чимало положень у законодавстві нашої країни було змінено. Сюди також варто віднести земельні відносини. Деякі з норм, які було введено на початку повномасштабної війни вже послабили, а для відносин на які найбільше негативно вплинула війна – передбачили нові види регулювання. В умовах воєнного часу суттєво змінюється структура землекористування та посівних площ, тому існує потреба в подальшому дослідженні правових проблем проведення земельної реформи в Україні.

В цілому, монографія є своєчасною, являє собою цілісне наукове теоретичне дослідження актуальних правових проблем розвитку земельного законодавства України у період проведення земельної реформи. Результати цього дослідження, які викладені у рецензованій монографії, характеризуються актуальністю, збагачують земельно-правову доктрину України та можуть бути реалізовані у практиці розвитку земельного законодавства України у постреформаційний період.