СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

АГРАРНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКЗИСТЕНЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ СУЧАСНОСТІ

концептуальні засади розвитку

монографія

ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

АГРАРНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКЗИСТЕНЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ СУЧАСНОСТІ

концептуальні засади розвитку

Монографія

ЮРІНКОМ ІНТЕР
Київ – 2025

УДК 349:42; 349.41
А25

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(протокол № 18 від 27 листопада 2025 р.)

Рецензенти:

Малишева Н. Р. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України;

Уркевич В. Ю. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

Харитонова Т. Є. – доктор юридичних наук, професор.

А25 **Аграрне і земельне право України в умовах екзистенційних викликів сучасності: концептуальні засади розвитку:** монографія / відп. ред. член-кор. НАПрН України П. Ф. Кулинич. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 668 с.

ISBN 978-966-667-945-4

У монографії формулюються концептуальні засади розвитку аграрного і земельного права України в умовах сучасних екзистенційних викликів, до яких автори відносять зміну клімату, цифровізацію, російську агресію та євроінтеграцію. Аналізуються проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки, формування та розвиток правових засад державної підтримки аграрного виробництва в Україні, стан та шляхи вдосконалення правового статусу агровиробників. Досліджуються потенціал земельного права для вирішення завдань відновлення та розвитку країни, стан, теоретико-правові засади та перспективи розвитку законодавства про державне управління землями в Україні, шляхи вдосконалення правового регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою, правові питання вдосконалення охорони та відновлення земельних ресурсів України. Окремо висвітлюються правові аспекти використання сучасних передових технологій у сільському господарстві України, проблеми формування кліматично-орієнтованого сільського господарства в Україні, правові аспекти цифровізації земельних відносин в Україні, а також проблеми адаптації аграрного законодавства України до *acquis communautaire* ЄС та приведення земельного законодавства України у відповідність з правовими цінностями Європейського Союзу.

Розрахована на фахівців у галузі права, викладачів юридичних та аграрних вищих навчальних закладів, політиків, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами розвитку аграрного і земельного законодавства України на сучасному етапі.

Монографія підготовлена за результатами виконання науково-дослідної теми «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні: ресурсозабезпечення, новації та ризики» (номер держ. реєстр.0125U002053).

УДК 349:42; 349.41

Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого Forest Stewardship Council®

© Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України, 2025
© Кулинич П. Ф., Коваленко Т. О., Ріпенко А. І., Курман Т. В., Григор'єва Х. А., Корнієнко Г. С., Лісова Т. В., Шульга М. В., 2025
© Юрінком Інтер, 2025

ISBN 978-966-667-945-4

Зміст

ВСТУП *(П. Ф. Кулинич)* 8

ЧАСТИНА І
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ 17

РОЗДІЛ 1
Проблема правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні *(Т. В. Курман)* 19

1.1. Детермінанти і ґенеза правових основ забезпечення продовольчої безпеки 19

1.2. Доктринальні та методологічні підходи до розуміння продовольчої безпеки як правової категорії 36

1.3. Виклики та перспективи правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні 56

РОЗДІЛ 2
Формування та розвиток правових засад державної підтримки аграрного виробництва
(Х. А. Григор'єва) 90

2.1. Доктринальні підходи до правового забезпечення державної підтримки сільського господарства 90

2.2. Еволюція законодавства про державну підтримку аграрного виробництва 95

2.3. Основні переваги та недоліки сучасної агропротекційної правової моделі 101

2.4. Напрями і перспективи вдосконалення законодавства у сфері державної підтримки аграрного виробництва. 134

РОЗДІЛ 3
Правовий статус сільськогосподарських виробників в Україні та шляхи його вдосконалення
(Г. С. Корнієнко). 144

3.1. Детермінанти і ґенеза правового статусу виробників сільськогосподарської продукції 144

3.2. Методологічні підходи до визначення поняття «виробник сільськогосподарської продукції» як правової категорії 154

3.3. Види сільськогосподарських виробників як суб'єктів аграрних правовідносин 163

3.4. Суспільні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань як предмет правового регулювання 182

3.5. Напрями та перспективи розвитку й удосконалення правового забезпечення діяльності виробників сільськогосподарської продукції в Україні 190

РОЗДІЛ 4
Правові аспекти використання передових технологій у сільському господарстві України
(П. Ф. Кулинич) 200

4.1. Правове забезпечення ведення Державного аграрного реєстру як інструменту цифровізації сільського господарства України 200

4.2. Правове регулювання застосування безпілотних літальних апаратів у землеробстві України 219

РОЗДІЛ 5
Правові проблеми формування кліматично-орієнтованого сільського господарства в Україні
(П. Ф. Кулинич) 234

5.1. Проблеми правового забезпечення кліматоохоронного землеробства в Україні в умовах воєнного стану, повоєнної відбудови та євроінтеграції 234

5.2. Принцип кліматичної безпеки як основа формування правового забезпечення кліматично-орієнтованого сільського господарства 253

5.3. Правові питання становлення та розвитку вуглецевого землеробства 276

РОЗДІЛ 6
Адаптація аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу
(Т. О. Коваленко) 293

6.1. Апроксимація аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу 293

6.2. Правове забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики України в контексті Спільної аграрної політики ЄС: сучасний стан та перспективи удосконалення 300

6.3. Сучасний стан та перспективи адаптації аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу 328

6.4. Перспективи розвитку аграрного законодавства України в контексті Європейського зеленого курсу. 348

ЧАСТИНА ІІ
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ 361

РОЗДІЛ 7
Феноменологія земельного права та його роль у вирішенні завдань відновлення та розвитку України
(П. Ф. Кулинич) 363

7.1. Регулятивний потенціал земельного права та особливості його реалізації 363

7.2. Виклики та проблеми розвитку земельного права в умовах рекодифікації цивільного законодавства України 385

РОЗДІЛ 8
Правові проблеми цифровізації земельних відносин в Україні
(П. Ф. Кулинич) 394

8.1. Теоретичні аспекти цифровізації правового регулювання земельних відносин 394

8.2. Стан та перспективи реалізації законних земельних інтересів в умовах цифровізації земельних відносин 410

8.3. Правові питання цифрової трансформації земельного законодавства 427

РОЗДІЛ 9
Стан, розвиток та шляхи вдосконалення правового забезпечення державного управління землями в Україні
(М. В. Шульга) 440

9.1. Становлення правового забезпечення державного управління землями на етапі переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки 440

9.2. Правове забезпечення державного управління землями у період поглиблення земельної реформи 449

9.3. Розвиток правового забезпечення державного управління землями у період децентралізації влади 460

9.4. Шляхи вдосконалення правового забезпечення державного управління землями в період відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, євроінтеграції та воєнного стану. 470

РОЗДІЛ 10
Концептуально-правові питання регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою в контексті відбудови та вступу України до ЄС
(А. І. Ріпенко) 480

10.1. Урбанізація як соціально-економічне та правове явище та її вплив на розвиток законодавства України 480

10.2. Детермінанти, генеза та сучасний стан правового регулювання земельних відносин у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів 498

10.3. Перспективи вдосконалення правового регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою населених пунктів 531

РОЗДІЛ 11
Правові питання вдосконалення охорони та відновлення земельних ресурсів України
(Т. В. Лісова) 547

11.1. Теоретико-правові підходи до розуміння охорони та відновлення земель 547

11.2. Сучасний стан правового забезпечення охорони земель: доктрина, практика, проблеми . . 558

11.3. Правове забезпечення відновлення земель як ключове завдання розвитку земельного законодавства 586

11.4. Правові аспекти охорони та відновлення земель як джерела екосистемних послуг 600

11.5. Особливості правового забезпечення відновлення земель, що постраждали від російської агресії 607

11.6. Напрями та перспективи вдосконалення правового забезпечення охорони та відновлення земель 623

РОЗДІЛ 12
Проблеми гармонізації земельного законодавства України з правовими цінностями ЄС
(П. Ф. Кулинич) 628

ВИСНОВКИ
(П. Ф. Кулинич) 650

ВСТУП

Аграрний сектор по праву вважається провідною галуззю економіки нашої держави. Особливо це проявилося під час російсько-української війни, в умовах якої сільське господарство стало фундаментом фінансової та соціальної стабільності країни, забезпечуючи переважну частину валютних надходжень, велику кількість робочих місць та, що дуже важливо, продовольчу безпеку не тільки України, а й багатьох інших країн світу.

Водночас не можна не помічати і загрози для подальшого розвитку сфер сільського господарства і землекористування у нашій державі, ігнорування яких може призвести до катастрофічних наслідків. Такими загрозами є природничі, політичні та технологічні явища і процеси, які вже завдають серйозної шкоди для розвитку аграрних і земельних відносин або ж несуть потенційну небезпеку її завдання для зазначених сфер діяльності суспільства. І у разі невжиття належних заходів для запобігання чи нейтралізації таких загроз останні можуть спричинити настання ще більш серйозних негативних наслідків. Так, природничі загрози для сільського господарства і землекористування пов'язані з прогресуючим потеплінням клімату, яке істотно погіршує умови господарювання на землі. Проявом політичних загроз для сільського господарства і землекористування є російська агресія проти України, яка призводить до руйнування матеріально-технічної бази аграрного господарювання і системи його логістики, а також спричиняє пошкодження та забруднення ґрунтового покриву країни. До технологічних загроз розвитку сільського господарства та землекористування слід віднести початок ери цифровізації всіх суспільних процесів, що вимагає проведення цифрової трансформації відносин аграрного господарювання та землекористування. Адже непроведення такої трансформації може призвести як до втрати конкурентоспроможності аграрного сектору України на міжнародних ринках, так і до технологічного відставання вітчизняних агровиробників та, врешті-решт, неможливості забезпечення продовольчої безпеки країни. Під соціально-економічними загрозами для розвитку аграрних і земель-

них відносин слід розглядати неприєднання України до Європейського співтовариства. Загалом, перебування чи не перебування країни у складі ЄС в цілому не можна розглядати як загрозу її існуванню. Однак, в умовах геополітичної ситуації, в якій перебуває наша держава, її перебування поза межами СЄ є екзистенційною загрозою для її існування. Адже більша за чисельністю населення та економічним потенціалом росія завжди намагалася і продовжує намагатись економічно поглинути нашу державу шляхом спонукання її приєднання до євразійського чи митного союзу, в яких домінує росія, а після невдачі таких зусиль розпочала воєнну агресію для вирішення своїх імперських цілей на пострадянському просторі.

Україна має нейтралізувати негативні наслідки тих загроз, які вже настали, та запобігти перетворенню потенційних загроз у руйнівні процеси у сільському господарстві та землекористуванні, якщо останні ще не стали реальністю. Для цього мають бути розроблені та системно реалізовані заходи, покликані запобігти таким руйнівним процесам або ж зменшити їх негативні наслідки у разі їх настання. Протидія потенційним та реальним загрозам для розвитку аграрної сфери та землекористування є непростим завданням, оскільки його вирішення потребує залучення величезних економічних, фінансових, матеріальних, людських ресурсів, політичної волі та організаційних і правотворчих зусиль. Таким чином, необхідність розробки та реалізації системи політичних, економічних, соціальних, юридичних та інших заходів для запобігання настанню негативних наслідків таких загроз та їх нейтралізації слід розглядати як екзистенційні виклики для подальшого розвитку сільського господарства та землекористування в Україні.

Найбільш відчутним викликом для подальшого розвитку сільського господарства та землекористування в Україні є російська війна проти нашої держави. Вже четвертий воєнний рік аграрії всієї України відчувають наслідки російської агресії проти України, – зруйновані ферми та інші виробничі об'єкти, знищену худобу і птицю, пошкоджену логістику, замінновані та забруднені військовими речовинами поля та постійну загрозу нових обстрілів, відключень електро-, водно- та газопостачання тощо. Згідно з дослідженням продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) «Вплив війни на сільгосппідприєм-

ства: результати загальнонаціонального опитування», загальна площа оброблюваних земель у 2024 році зменшилася на 7% порівняно з 2023 роком. Урожайність зернових та олійних культур зазнала значного зниження: 81,4% виробників у прифронтових областях повідомили про падіння врожайності. Високі виробничі витрати вплинули на понад 86% рослинницьких і тваринницьких підприємств, при цьому доходи здебільшого стагнували або зменшилися, що серйозно знизило прибутковість агровиробників. Забруднення земель є масштабним: 18% рослинницьких підприємств по країні та 38% у прифронтових регіонах повідомили про забруднення полів мінами та боєприпасами, що не розірвалися. У Херсонській області 94% виробників рослинної продукції повідомили про забруднення полів боєприпасами, що не розірвалися. Основні пошкодження та втрати зосереджені в рослинництві, що загалом становить 93% від усіх задекларованих збитків[1]. Загалом у 2024 році 53% підприємств по країні та 58% у прифронтових регіонах були змушені змінити свої операційні рішення через війну. Все це потребує не просто відновлення, а масштабної перебудови постраждалих агропідприємств з їх переходом на нові технологічні засади аграрного виробництва.

Водночас чи не найбільшим викликом для розвитку українського аграрного сектора є погіршення кліматичних умов господарювання. Як випливає з наукових оцінок Потсдамського інституту дослідження впливу клімату (PIK), людство перевищило безпечні кордони вже семи з дев'яти планетарних меж та увійшло в небезпечну зону[2]. Однією з таких порушених меж вчені вважають зміну клімату, що тягне за собою зміну традиційних умов сільськогосподарського виробництва. За оцінками вітчизняних експертів, збереження в Україні наявних тенденцій ведення сільського господарства в умовах змін клімату може спричинити суттєве загострення багатьох проблем, зокрема: 1) підвищення рівня розораності сільгоспугідь у всіх

[1] Війна вплинула на 53% агропідприємств в Україні. URL: https://agropolit.com/news/30510-viyna-vplinula-na-53-agropidpriyemstv-v-ukrayini, 24.09.25

[2] Tudor Tarita. Earth Has Crossed 7 of 9 Limits Keeping It Safe for Humans. "Humanity Is Pushing Beyond the Limits of a Safe Operating Space," Scientists Say. A seventh planetary boundary is now breached. URL: https://www.zmescience.com/ecology/earth-safe-limits, October 7, 2025

регіонах країни; 2) подальшої монокультуризації сільгоспвиробництва, вирощування технічних та олійних культур, які є менш ресурсозатратними, але посилюють екологічне навантаження на земельні ресурси; 3) збільшення потреби у великих капітальних інвестиціях для впровадження інноваційних технологій вирощування сільськогосподарських культур, інтродукції нових видів сільськогосподарських культур для збільшення ресурсного потенціалу екосистем і забезпечення продовольчої безпеки; 4) посилення конкуренції між сільськогосподарськими виробниками, яка залежить від родючості земельних ресурсів та доступу до водних ресурсів у зоні недостатнього природного зволоження тощо[3].

На жаль, кліматологи прогнозують подальше потепління на 1,5-2,5° С до 2050 року.[4] За науковими прогнозами, підвищення середньорічної температури на 1°С спричиняє скорочення обсягу виробництва аграрної продукції на 10%, а прогнозоване підвищення середньорічної температури на 1–3°С у найближчому майбутньому вплине на виробництво, в першу чергу, зернових культур[5].

Водночас потерпаючи від негативних кліматичних змін, сільське господарство України також посилює ці тенденції. Зокрема, сільське господарство України та дотичні галузі спричиняють викиди парникових газів обсягом від 10-15% до третини всіх викидів залежно від способу розрахунку. Сюди входять викиди від мінеральних добрив, втрати органічного вуглецю від розорення ґрунтів, використання біомаси, палива для сільськогосподарської техніки, а також викиди від тваринництва[6]. Отже, наявні кліматичні тенденції також обумовлюють необ-

[3] Перспективи розвитку аграрного сектора України в умовах кліматичних змін : аналіт. доп. / [В. М. Русан, Л. А. Жураковська, Я. А. Жаліло та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2024. 47 с. С. 10.

[4] Як глобальне потепління сьогодні впливає на врожайність в Україні. URL: https://agronews.ua/news/yak-globalne-poteplinnya-sogodni-vplyvaye-na-vrozhajnist-v-ukrayini/ 22.09.25

[5] Кучер А. Адаптація аграрного землекористування до змін клімату. Agricultural and Resource Economics: *International Scientific E-Journal.* 2017. Vol. 3. No. 1. P. 119–138. URL: https://www.are-journal.com.

[6] Цибульська, С. Адаптуйся або здайся: як аграріям пристосуватися до зміни клімату. URL: https://agroportal.ua/publishing/biznes-sprashivaet/adaptuysya-abo-zdaysya-yak-agrariyam-pristosuvatisya-do-zmini-klimatu. 5.06.25

хідність поступової перебудови системи землеробства в Україні. Відтак, перед науками аграрного і земельного права України постає проблема формування правових засад кліматоорієнтованого сільського господарства. Основні розв'язання цієї наукової проблеми досліджуються у даній праці.

Ще один виклик, який постав перед сільським господарством та землекористуванням України, пов'язаний з набуттям членства у ЄС. Починаючи з підписання в 2014 р. Угоди про асоціацію з Європейським Співтовариством, Україна поступово приводить вітчизняне аграрне законодавство у відповідність з правом ЄС. З цією метою здійснюється робота з наповнення правових засад сільськогосподарського господарювання принципами і вимогами європейських директив та інших актів органів ЄС, завершення якої можна очікувати вже після набуття Україною членства у ЄС, але не пізніше завершення певного перехідного періоду, який може бути встановлений для нашої держави. Проте основне завдання аграрного сектору України у процесі євроінтеграції полягає у вирішенні питання, як вирватися із «капкана бідності» – експлуатації великих площ чорноземних грунтів та інших природніх переваг ведення сільського господарства для виробництва великих обсягів сировинної продукції та її експорту у інші країни світу. Так, якщо у 2005 році у структурі національного експорту було 20% аграрних сировинних товарів, то наразі їх частка у структурі експорту зросла до 80%[7]. Однак, як слушно зазначають економісти, практика сировинного аграрного господарювання веде до прогресуючої деградації якісного стану ґрунтового покриву нашої держави[8].

Альтернативою такій практиці ведення сільського господарства є перехід на засади сталого аграрного господарювання. Ряд європейських дослідників наводять докази того, що стале сільське господарство, незважаючи на нижчий валовий обсяг продукції, може забезпечувати фермерам гідні доходи і кращі економічні показники, ніж звичайні ферми, через менші опера-

7 Кущ О. Від сировинного прокляття до економічного дива. Як Україні не стати новим Сомалі. URL: https://zn.ua/ukr/macroeconomics/vid-sirovinnoho-prokljattja-do-ekonomichnoho-diva-jak-ukrajini-ne-stati-novim-somali.html 22.08.25

8 Там само.

ційні витрати. А методи сталого господарювання дещо підвищують стійкість господарств до екстремальних погодних явищ і збоїв на ринку[9]. В зв'язку з цим Європейська асоціація агроекології розглядає останню як орієнтир для перетворення всієї агропродовольчої системи – від ґрунту до організації людських спільнот та врахування ключових людських цінностей – з переходом на засади сталого розвитку[10].

Водночас агроекологічний перехід у європейському трактуванні актуалізує питання про те, чи має Україна здійснювати забезпечення продовольчої безпеки інших країн світу, чи потрібно обмежитися завданням забезпечення продовольчої безпеки лише власних громадян. Тим не менше, як слушно зазначає відомий вітчизняний вчений-економіст О. М. Бородіна, майбутнє сільського господарства України великою мірою залежатиме від того, чи вдасться в процесі відновлення виробничого і експортного потенціалів аграрної галузі зупинити деградацію ґрунтів, водних ресурсів, біорізноманіття, людського потенціалу села, захистити природу і довкілля для майбутніх поколінь[11].

Проте концепція сталого розвитку сільського господарства являє поки-що собою ідеальний орієнтир розвитку сільського господарства України. Тому перед науками аграрного і земельного права України постає завдання пошуку нових наукових ідей та практичних рішень для формування у законодавстві нових інституційних і правових засобів для досягнення такого орієнтиру. Дана наукова проблематика розглядається і у даній науковій праці.

Сільське господарство та система землекористування України ввійшли у період цифровізації, яка охопила всі галузі

[9] Ploeg J., Barjolle D., Bruil J., Brunori G., Madureira L., Dessein J., Fink-Kessler A. et al. (2019). The economic potential of agroecology: Empirical evidence from Europe. *Journal of Rural Studies*. Vol. 71. P. 46–61. URL: https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.09.003

[10] Our Understanding of Agroecology. Agroecology Europe. URL: https://www.agroeco-logy-europe.org/our-approach/our-understanding-of-agroecology/ (дата звернення: 09.01.2025).

[11] Бородіна О. (2025). Соціоекономічна сутність агроекологічної концепції розвитку сільського господарства і продовольчого забезпечення. Економіка України. 68. 07(764). 89–104. URL: https://doi.org/10.15407/economyukr.2025.07.089

економіки країни. В літературі цифрову економіку пропонується розглядати «…як сукупність видів економічної діяльності, що забезпечують виробництво, обіг і споживання цифрових та ІКТ-товарів і послуг у національному господарстві»[12]. На наш погляд, таке визначення цифрової економіки не повною мірою відповідає змісту та обсягам цифрових економічних процесів. Очевидно, що крім виробництва, обігу і споживання цифрових та ІКТ-товарів і послуг, процеси цифровізації економіки включають і застосування цифрових технологій і цифрових інструментів для виробництва, обігу і споживання товарів та послуг. Прикладом застосування цифрових технологій і цифрових інструментів в економічних процесах є використання цифрових електронних реєстрів, зокрема, Державного земельного кадастру для забезпечення більш ефективного використання земельних ресурсів як засобу виробництва, предмета праці, просторового базису для розвитку економіки тощо.

Власне таке розуміння цифрової економіки простежується і у визначеному Кабінетом Міністрів України понятті цифрової економіки в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки від 17 січня 2018 року (розпорядження № 67-р). Зокрема, зазначена Концепція виходить з того, що цифрова економіка базується на цифровізації як процесі насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливлює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір. Тому до ключових ознак цифрової економіки Концепція відносить базування на інформаційно-комунікаційних та цифрових технологіях з їх здатністю забезпечувати електронно-комунікаційну взаємодію складових економічної системи і, відповідно, трансформацію аналогової економіки до цифрової, основним засобами (факторами) вироб-

12 [12] Пустовойт О. (2025). Цифрова економіка України: окремі підходи до вимірювання і аналізу. *Економіка України.* 68. 08(765). 03-25. С. 21. URL: https://doi. org/10.15407/economyukr, 2025.08.003

ництва якої є цифрові (електронні, віртуальні) дані як числові, так і текстові[13].

Саме у контексті широкого розуміння цифрової економіки у монографії розглядаються і проблеми цифровізації аграрних і земельних відносин. Зокрема, автори досліджують юридичну природу цифровізації земельних відносин та процеси цифровізації земельного законодавства України, розглядають формування державного аграрного реєстру як один із ключових напрямів цифровізації аграрного розвитку країни.

З метою забезпечення комплексності правового регулювання відносин цифрової економіки у літературі висунута пропозиція щодо доцільності розробки та прийняття Цифрового кодексу України[14]. Однак, розробка Цифрового кодексу може бути здійснення шляхом кодифікації діючих цифрових правових норм, у тому числі й цифрових норм аграрного та земельного права. Тому передумовою кодифікації галузевих цифрових норм є їх формування у процесі вдосконалення галузевого законодавства України. Ряд пропозицій щодо вдосконалення аграрного і земельного законодавства України на засадах цифровізації запропоновані авторами даного дослідження.

Досліджуючи проблеми розвитку аграрного і земельного права на сучасному етапі, авторський колектив намагався гармонічно поєднувати теорію правопізнання з практикою правотворчості. Автори даного дослідження поставили перед собою мету сформулювати нові методологічні підходи, наукові ідеї, теоретичні положення та доктринальні оцінки стану та перспектив розвитку правового регулювання аграрних і земельних відносин в умовах сучасних екзистенційних викликів, а також запропонувати конкретні законодавчі пропозиції та законопроектні рішення для удосконалення дії права як важливого чинника реакції суспільства на вищезазначені екзистенційні виклики у сфері зазначених суспільних відносин. При

[13] Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/67-2018-%D1%80#Text (дата звернення 23.06.2025).

[14] Вінник О. М., Попович Т. Г., Деревянко Б. В. Регулювання відносин цифрової економіки: окремі аспекти. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2022. Том 29. № 3. С. 181–200. С. 197.

цьому дослідники керувалися принципом стійкого розвитку законодавства як його багатовимірної властивості, що передбачає не лише забезпечення формальної відповідності норм вітчизняного законодавства принципам та нормам *acquis*, а й забезпечує інституційну, соціальну та економічну спроможність дії права як регулятора суспільних відносин[15].

Автори висловлюють щиру вдячність рецензентам – доктору юридичних наук, професору, дійсному члену Національної академії правових наук України Н. Р. Малишевій, доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України, Судді Верховного Суду В. Ю. Уркевичу та доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри аграрного, земельного та енергетичного права Національного університету «Одеська юридична академія» Т. Є. Харитоновій за слушні поради та рекомендації щодо вдосконалення рукопису цього монографічного дослідження.

[15] Устименко В. А. Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу: основи, критерії, виміри стійкості. К., Академперіодика. 2025. 452 с.

ЧАСТИНА І

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1
Проблема правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні

1.1. Детермінанти і ґенеза правових основ забезпечення продовольчої безпеки

Глобальні проблеми екзистенційного характеру, що на сьогодні загрозливо постали перед людством, вимагають ґрунтовного наукового осмислення й доктринального теоретико-методологічного дослідження з метою пошуку оптимальних шляхів їх вирішення. Однією з таких проблем, що є найдавнішою й супроводжує людство від самого початку його існування, виступає продовольча. Забезпечення організму людини достатньою кількістю поживної і безпечної їжі є необхідною умовою підтримання його життєдіяльності. Фактично, право людини на їжу слід вважати складовою її природного права на життя.

Продовольчій безпеці належить провідне місце й у системі національної безпеки кожної держави, оскільки вона є обов'язковою умовою й необхідним чинником її соціальної та економічної стабільності. У зв'язку з цим забезпечення продовольчої безпеки справедливо вважається одним з найважливіших завдань кожної цивілізованої держави. Адже, незважаючи на різноманітність підходів до визначення держави, в науковій літературі традиційно склався погляд на неї як на суспільне явище, у структурі якого перше місце посідають територія, населення і публічна влада[16]. Гарантуючи право населення на продовольство (їжу), держава тим самим забезпечує досягнення сталого соціально-економічного розвитку суспільства, його демографічне відтворення, й водночас – і саме своє існування.

Проблема забезпечення продовольчої безпеки є багатогранною і складною, адже, незважаючи на розмаїття підходів і концепцій, розв'язати її не вдається протягом багатьох століть, а в сучасних умовах глобалізації вона ще й набуває загальносвітового масштабу. За даними ФАО у 2023 р. від голоду потерпали

[16] Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д.ю.н., проф. М. В. Цвіка, д.ю.н., проф. О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 75.

до 757 млн осіб, що становить 9,4% населення світу, це майже кожна десята людина у світі, з них кожен п'ятий – мешканець Африки[17]. Водночас понад третина населення світу (3 млрд осіб) не може дозволити собі здорове харчування, кожна десята людина – страждає на ожиріння, а 3,9 млн смертей на рік є наслідком нездорового харчування[18]. Поточна глобальна продовольча криза за інформацією Всесвітньої метеорологічної організації (World Meteorological Organization), викладеною у доповіді «Стан глобального клімату у 2023 році», визнана найбільшою в сучасній історії людства. Це є результатом тривалих конфліктів, економічного занепаду та високих цін на продовольство, які, у свою чергу, обумовлюються високою вартістю сільськогосподарських ресурсів, посиленням наслідків зміни клімату та екстремальних погодних умов на врожайність сільськогосподарської продукції[19].

Отже, необхідність гарантування права людини на продовольство вимагає не лише збільшення виробництва продуктів харчування, але й підвищення їх якості і безпечності, що зумовлюється низкою чинників, серед яких: подальше зростання населення планети; кліматичні зміни та природні аномалії, що є проявами глобального потепління; деградація й виснаження ґрунтів, інших природних ресурсів агросфери внаслідок їх нераціонального використання в процесі сільськогосподарського виробництва; економічні кризи; збройні конфлікти; епідемії, епізоотії та ін.

Ще більшої актуалізації дана проблематика набула у зв'язку із веденням повномасштабної війни в Україні. Адже Україна є одним із світових лідерів у виробництві сільськогосподарської продукції й закономірно посідає важливе місце в архітектурі

17 [17] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. In Brief to the State of Food Security and Nutrition in the World 2024 : Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms (2024). URL: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/5366f75c-159d-4701-ad19-b3e1e91519e7/content

18 [18] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World, 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. 2021. 240 p. URL: https://doi.org/10.4060/cb4474en

19 [19] State of the Global Climate 2023. World Meteorological Organization, 2024. URL: https://library.wmo.int/viewer/68835/download?file=1347_Global-statement-2023_en.pdf&type=pdf&navigator=1

глобальної продовольчої безпеки, фактично набувши статус одного з її гарантів. Саме тому, як зазначають дослідники, війна є ключовим негативним чинником погіршення продовольчої безпеки в багатьох країнах світу[20]. Варто також відмітити, що на функціонування світової агропродовольчої системи безперечно вплинули й інші довоєнні фактори, як-то: диспаритет цін на сільськогосподарську продукцію; низька якість й незадовільна кількість матеріально-технічних засобів для аграрного виробництва (зокрема, засобів захисту рослин та добрив); негативні соціально-економічні наслідки, викликані пандемією COVID-19; зміна кліматичних умов на Землі тощо[21].

Слід зазначити, що до середини 70-х років минулого століття термін «продовольча безпека» не розглядався як складова системи економічної і національної безпеки держави. Не зустрічався він і в довідковій чи юридичній літературі. Однак категорія «продовольча безпека» як складний політичний, соціальний, біоекономічний феномен настільки актуалізувалася протягом останніх десятиріч, що на сьогодні розглядається як в економічному і соціальному аспектах, так і в правовому аспекті.

Термін «продовольча безпека» було офіційно запроваджено у сучасну міжнародну практику після зернової кризи 1972–1973 р. У зв'язку з цим, на Всесвітньому саміті з питань продовольства у 1974 р. вперше категорію «продовольча безпека» було визначено як безперебійну наявність достатніх світових запасів життєво важливих продуктів харчування для підтримки стійкого зростання споживання продовольства і погашення коливань обсягів виробництва та цін»[22].

---

[20] Андрощук І. О., Рябоволик Т. Ф., Рябоволик Ю. В. Роль аграрного сектору економіки в забезпеченні продовольчої безпеки України та світу. *Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту.* Серія: Міжнар. екон. відносини та світове господарство. 2022. Вип. 45. С. 10.

[21] Бойко В. О., Бойко Л. О. Продовольча безпека та ризики для аграрного виробництва під час війни в Україні. *Економіка та суспільство.* 2022. Вип. 41. URL: https://economyandsociety.in.ua/ index.php/journal/article/ download/1552/1493

[22] Курман Т. В. Поняття, ознаки, основні категорії та принципи продовольчої безпеки України. *Правові засади екологічної та продовольчої безпеки: проблеми імплементації міжнародних стандартів* : *матер. дискус. панелі Першого Харків. міжнар. юрид. форуму «Право та проблеми сталого розвитку*

Водночас, продовольча проблема відома людству з часів його зародження, дефіцит продовольства і голод супроводжували людину протягом тисячоліть. Протягом свого існування людство пережило не одну продовольчу кризу. Майже кожен народ і кожна держава у своїй історії зберігає пам'ять про часи голоду й продовольчі кризи, зумовлені різними об'єктивними і суб'єктивними чинниками – неврожаями, стихійними лихами, епідеміями, війнами, політичними, екологічними та економічними кризами тощо).

У міфології давніх народів Центральної Америки існували культи голоду, де в ритуалах і символах відображалася головна харчова культура – кукурудза. Так само у єгиптян ставлення до продовольства мало сакральний характер[23].

В Упанішадах стверджується: увесь цей світ – це лише їжа; з їжі походить людина, з їжі народжуються істоти, які населяють землю; вони живуть за рахунок їжі і зрештою перетворюються назад у неї[24].

В усі часи, починаючи від первісного ладу й Стародавнього світу, людство намагалося різними способами вирішувати продовольчу проблему задля забезпечення можливості свого існування. Спочатку – за допомогою збиральництва та полювання первісна людина самостійно вирішувала проблему забезпечення себе продуктами харчування. Мова йде про так зване привласнювальне господарство, властиве ранньому первісному суспільству, що ґрунтується на вилученні з навколишнього середовища продуктів харчування, створених природними процесами, шляхом мисливства, рибальства, збиральництва[25].

в глобалізованому світі» (м. Харків, 3-6 жовт. 2017 р.). Харків : Право, 2017. С. 90.

[23] Пустовіт Ю. Ю. Адміністративно-правовое забезпечення продовольчої безпеки: дис. … д.ю.н., 12.00.07. Кропивницький : Центральноукр. держ. ун-т ім. В. Винниченка, 2025. С. 54.

[24] Кордзая Н., Єгоров Б. *Еволюція поняття «продовольча безпека» в контексті глобалізаційних змін : зб. тез доп. наук. конф. викладачів академії (м. Одеса, 23–27 квіт. 2018 р.)*. Одеса : Одеська нац. акад. харчових технологій, 2018. С. 280–282.

[25] Палапа Н.В. Глобальні проблеми людства XXI ст. *Продовольча та екологічна безпека України в умовах воєнного стану :* колект. моногр. / за наук. ред. акад. НААН О. І. Дребот. Київ : Вид-во НУБіП України, 2022. С. 48–49.

Надалі, з розвитком знарядь праці і суспільних відносин люди приручили тварин, навчилися їх розводити й культивувати рослини – і вже в такий спосіб почали задовольняти свої потреби у продуктах харчування. Як відомо, цивілізація виникла там, де кліматичні умови сприяли землеробству. Перші землеробські цивілізації виникли на території Близького Сходу. Серед перших рослин, які почали вирощувати люди, – пшениця, ячмінь, горох, сочевиця, пізніше – льон. Поступово, відбираючи найкращі зерна для посівів, людина навчилася виводити нові сорти, внаслідок чого з'явилися культурні рослини, більш врожайні, ніж дикорослі. Як результат, – виникнення певного надлишку харчових продуктів і зростання кількості населення. Так, між 10 000 і 1000 рр. до н.е. населення Землі зросло з 6 до 120 млн осіб[26].

У цей період соціальним регулятором відносин між первісними людьми виступали мононорми[27] (табу, норми первісної моралі, вірування, ритуали, обрядові норми, звичаї тощо), що, безумовно, поширювалося й на відносини у сфері забезпечення продовольством.

Зародки правого регулювання вказаних відносин можна знайти вже у стародавніх джерелах права. В стародавніх текстах існують свідоцтва про те, що забезпечення продовольчої безпеки завжди належало до обов'язків правителів. Так, у Зводі законів царя Хамурапі, складеному у Стародавньому Вавілоні близько 2000 р. до н.е., царем давалася обітниця «здійснювати у царстві справедливе правління … і сприяти благоденству народу»[28]. З часів зародження перших держав, ще в епоху ведення натурального сільського господарства, з метою захисту свого народу від негативних наслідків неврожаю правителі будували зерносховища, де в сприятливі роки накопичували зерно для подальшого його розподілу під час неврожаю і сти-

[26] Палапа Н. В. Вказ. праця. С. 50.

[27] Шумський І. К. До питання соціальних регуляторів первісного суспільства : історико-правовий вимір. *Наук. вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція.* 2023. № 64. С. 4–7.

[28] Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія: навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / за ред. В. Д. Гончаренка / кол. упоряд. : В. Д. Гончаренко, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, С. І. Пирогова. Київ: Вид. Дім «Ін Юре». 2002. С. 9.

хийних лих (згадаймо Біблійний сюжет про 7 років голоду в Єгипті[29]).

Аналогічно у Візантії за часів правління імператора Юліана Відступника (361–363 р.р.) було засновано п'ять великих зерносховищ (хоррей), функціональне призначення яких полягало в безперервному і безперебійному продовольчому забезпеченні 150-тисячного населення Константинополя. Саме з таких сховищ в подальшому імператор Василій І Македонянин, за словами візантійського хроніста Іоанна Скилиці, наказував брати «казенний хліб» в голодні часи[30]. Зазначене підкреслює, наскільки важливе місце у Візантії відводилося сховищам-коморам. Їх наявність та функціонування як на мікро- (індивідуальному), так і на макро- (державному) рівнях, засвідчує серйозне ставлення правителів до продовольчої проблеми й до формування засобів запобігання продовольчій напрузі.

Окрім того, увага правителів держав Стародавнього світу спрямовувалась й на наслідки нерівномірного розподілу результатів праці між різними соціальними групами. Так, релігійні тексти, що виступали одним з основних регуляторів суспільних відносини на той час, передбачали зебезпечення найбідніших верств населення необхідним для підтримання життя продовольством. Доволі цікавим видається механізм перерозподілу частини продуктів харчування на користь бідних, що існував у стародавніх євреїв: «Коли будеш жати жатву на землі своїй, не дожинай до краю поля твого, і того, що залишилось від жатви твоєї не підбирай, і виноградника твого не оббирай дочиста, і ягід, що попадали у винограднику не підбирай, залиш це бідному та прийдешньому» (Біблія, Левит 19:9-10)[31]. Таким чином, найбідніші верстви населення, що не мали в своєму розпорядженні землі або її незначні розміри не давали їм змоги забезпечити себе харчуванням у достатній кількості, отримували можливість здобути собі їжу. При цьому для отримання їжі їм необхідно було докласти певних зусиль, тобто такий спосіб

29

[29] Буття 41. Біблія. Старий Завіт. URL: https://bible-lessons.in.ua/bible/old/book01/gl41.html

[30] Сорочан С. Б. Візантія 4–9 століть. Етюди ринку. Структура механізмів обміну. Харків : Майдан, 2001. С. 289, 292.

[31] Курман Т. В., Туєва О. М. Право продовольчої безпеки : навч. посіб. Харків : Юрайт, 2021. 92 с.

допомоги не спонукав до заохочення соціального утриманства[32].

Приписи щодо періодичного надання допомоги бідним задля забезпечення їх продовольством містяться й у релігійних текстах мусульман. Прикладом є податок на користь бідних, який сплачувався як у грошовій, так і в натуральній формі на користь нужденних мусульман і подорожніх – закят (з араб. – «очищення», «множення»)[33] – одне з основних положень Ісламу, що стосується відносин між людьми у сфері перерозподілу доходів населення й закладає основу для забезпечення соціальної справедливості. У Корані закят згадується поряд із молитвою: «Звершуйте молитву, давайте закят та схиляйте коліна разом із тими, хто вже робить це» (Коран 2:43). Таким чином, продовольством забезпечувалися найбідніші верстви населення, для яких воно було економічно й фізично не доступним[34].

Отже, за часів Стародавнього світу регулювання суспільних відносин у сфері продовольчого забезпечення відбувалося за допомогою норм звичаєвого права, що знаходили закріплення як в джерелах стародавнього права, так і в релігійних текстах. Як відомо, релігійні норми історично виступають найпершими регуляторами суспільних відносин, факторами формування правових норм, а також протиправної чи законослухняної поведінки. Як слушно зазначає В. М. Єрмоленко, релігія завжди була найвпливовішим і найдієвійшим чинником формування суспільної моралі, яка, у свою чергу, виступила фундаментом, на якому зводилась відповідна система права[35].

При цьому дослідження даного етапу засвідчує здійснення правителями підтримки соціально вразливих верств населення

---

[32] Право продовольчої безпеки: конспект лекцій: навч. посіб. для студентів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спец-ті 081 «Право»/ кол. авт. : Ю. Ю. Бакай, Д. М. Данілік, Д. Ю. Кондратенко та ін. ; за заг. ред. Т. В. Курман, О. М. Туєва. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. С. 8.

[33] Туржанський В. А. Закят. *Митна енциклопедія*: *в 2 т.* / Відп. ред. І. Г. Бережнюк. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. Т. 1. С. 273–275. URL: https://apitu.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/01/the_customs_encyclopedia_t1.pdf

[34] Право продовольчої безпеки: конспект лекцій /за заг. ред. Т.В. Курман, О. М. Туєва. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2023. С. 8–9.

[35] Єрмоленко В. М. Джерела аграрного права : моногр. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2021. С. 196.

шляхом роздачі зерна (хліба). Так, роздача хліба та інших харчових продуктів (вина, мяса, олії) для найбідніших верств населення була досить популярним політичним явищем у римській історії. Спочатку вона здійснювалася на непостійній основі і за півціни, а в 58 році до н. е. стала безкоштовною[36]. Такий засіб боротьби з голодом у Стародавньому світі можна розглядати ранньою формою сучасних соціальних гарантій, допомоги на випадок безробіття та програм пільгового продовольчого забезпечення. При цьому, як зазначають дослідники, саме власне сільськогосподарське виробництво дозволяло уникати голоду й задовольняти продовольчі потреби населення, гарантувало продовольчу самодостатність й формувало політичну незалежність на локальному рівні, а його зростання стимулювало розвиток торгівлі, розширювало промисли й поліпшувало інфраструктуру[37].

Для наступного середньовічного етапу, в свою чергу, характерними засадами правового регулювання вказаних відносин стали: а) основоположна роль феодального права, пріоритетним завданням якого було юридичне оформлення й врегулювання монопольного права власності феодалів на землю; б) церковний вплив: церква відігравала важливу роль у середньовічному суспільстві й ініціювала надання допомоги бідним та голодуючим, зокрема, впливаючи на земельні відносини і розподіл продуктів шляхом прийняття власних актів; в) розмаїття місцевих норм: у різних регіонах і країнах існували власні норми та традиції щодо земельних відносин, забезпечення продовольчої безпеки, стандартів якості, цін і торговельних правил тощо.

Фактично на цьому етапі роль гаранта продовольчої безпеки і захисника від головних загроз, включаючи продовольчі, відігравав феодал (сеньйор), а його маєток-держава, як владний інститут, використовував всі інструменти забезпечення продовольчої безпеки. Серед таких: заборона на експорт певних груп

36

[36] Ingram J. C. A History of Slavery and Serfdom: from the Earliest Times to the Present Day. London: Adam and Charles Black, 1895. 314. URL: https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.84450/page/n29/mode/2up

[37] Румик І. І. Продовольча безпека в умовах комплементарності національної економіки : дис. … д.е.н. / ВНЗ «Ун-т економіки та права "Крок"». Київ, 2020. С. 47, 50.

товарів; введення транзитних мит; функціонування митних органів тощо. Так, за Законом Візантійської імперії у 370-375 роках було введено заборону на продаж «варварам» вина, олії та солоної риби. Цей закон мав на меті створити умови для задоволення потреб власного населення у продуктах першої необхідності, щодо яких існувала гостра нестача[38]. Включно до XII століття владою Візантії здійснювався контроль за безперебійним постачанням продовольчих товарів першої необхідності: хлібом, рибою, вином, забійною худобою. Спекуляція життєво важливими товарами під час ендеї (нестачі) вважалася серйозним злочином і суворо каралася владою. При цьому заборона на спекуляції в період екстремальних умов, а також на штучне створення потреби у продовольстві закріплювалася на законодавчому рівні[39].

З плином століть й розвитком науково-технічного прогресу, зародженням промислової революції було започатковано індустріалізацію та інтенсифікацію сільськогосподарського виробництва, більшість виробничих процесів стали автоматизованими. У зв'язку із розвитком товарно-грошових (ринкових) відносин, поглибленням розподілу праці особливої уваги з боку держави і законодавця набувають фактори економічної та фізичної доступності продовольства для населення.

Так, у XVII ст. в Англії через суттєве збільшення в країні злидарів, жебраків, бідних було введено податок на користь бідних. Центральний уряд вимагав від міст та приходів матеріально підтримувати бідних за рахунок добровільних пожертвувань місцевих заможних громадян, які поступово перетворилися на обов'язкові збори[40].

У 18 столітті на території Російської Імперії у великих містах було запроваджено створення державних продовольчих пунктів. Цим забезпечувався фізичний доступ місцевого населення до необхідного продовольства, стабільність його поставок і

[38] Сорочан С. Б. Візантія 4–9 століть. Етюди ринку. Структура механізмів обміну. Харків: Майдан, 2001. С. 535.

[39] Сорочан С. Б. Візантія. Парадигми побуту, свідомості та культури. Харків: Майдан, 2011. С. 265.

[40] Виникнення та розвиток місцевого оподаткування. URL: https://studentam.net.ua/content/view/4789/132

певний контроль за рівнем цін. На окремі види продовольства запроваджувалось часткове державне регулювання цін.

На початку XX ст., у 1918–1919 роках, за часів існування ЗУНР в Гуцульській республіці за ініціативи Гуцульської Народної Ради було взято під контроль усі продовольчі запаси, розроблено план їх поповнення, проводилася боротьба зі спекуляцією і бандитизмом. Відповідні комісії надавали продовольчу та соціальну допомогу інвалідам, бідним гуцульським родинам, дітям-сиротам[41].

Таким чином, проблеми економічної і фізичної доступності харчових продуктів ще до введення у нормативний і науковий обіг категорії «продовольча безпека» були предметом державного регулювання. Основним регулятором суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки на цей час виступають норми національного законодавства окремих держав.

На сучасному етапі (кінець XX – початок XXI ст.) сільське господарство зазнало суттєвих змін й почало розвиватися в інноваційному напряму – використання комп'ютерної та робототехніки, досягнень генної інженерії (ГМО), біопестицидів, ведення органічного сільського господарства, точного землеробства тощо. Серед характерних ознак правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки на цьому етапі слід виділити: а) посилення ролі держави в гарантуванні права населення на продовольство й у забезпеченні продовольчої безпеки; б) прийняття окремими державами спеціальних законів для врегулювання відносин у досліджуваній сфері (перший такий Закон було прийнято у 1985 р. у США *(The Food Security Act)*[42]); в) багаторівневе регулювання на національному, регіональному (держави-члени ЄС, країни Африки тощо) і глобальному рівнях; г) поява міжнародних спеціалізованих інституцій, що створюють систему міжнародно-правового забезпечення продовольчої безпеки (ООН, ФАО, ВООЗ, Всесвітня продовольча програма та ін.), розробляють і приймають численні акти міжнародного характеру; д) значна увага

[41] Пагіря О. Гуцульський зрив. Український тиждень. 14 лист. 2010 р. URL: https://tyzhden.ua/hutsulskyj-zryv/

[42] Курман Т. В. Актуальні питання правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах агроекоциду. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 5. С. 295. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.52

законодавчому унормуванню безпеково-якісних показників харчових продуктів і продовольчої сировини; е) проголошення подолання голоду однією з Глобальних цілей сталого розвитку (Ціль № 2 «Нульовий голод»)[43] в межах Порядку денного на XXI століття, що знайшов закріплення у підсумковому документі Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року»[44] та ін.

Отже, підсумовуючи викладене, можна виділити наступні декілька етапів історичного розвитку відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки: а) первісний (полювально-збиральницький чи привласнювальний); б) стародавній (зародження натурального сільськогосподарського виробництва та розвиток торгівлі); в) середньовічний; г) індустріальний; д) сучасно-інноваційний.

Як бачимо, кожен із вказаних етапів характеризується специфічним підходом до регулювання досліджуваних відносин й власним регуляторним інструментарієм, про що йшлося вище. Загалом можна дійти висновку, що ґенеза правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки являє собою складний, триваючий протягом століть процес, що бере початок від мононорм первісного суспільства й до сучасного, багаторівневого й комплексного правового регулювання. Водночас, можна виокремити й деякі спільні риси, починаючи від стародавнього етапу: з появою держави вказані відносини набувають публічно-правового характеру, обов'язок забезпечення продовольчої безпеки покладається на державу (правителя), формування певних продовольчих запасів на випадок стихійних лих, неврожаю та ін., захист права на продовольство соціально незахищених верст населення та ін.

Окремо слід вказати й на ґенезу протягом XX сторіччя категорії «право на продовольство» *(right to food)*, що посідає визначальне місце серед базових прав людини. Вказана категорія пройшла складний шлях становлення: свій початок вона бере

[43] What are the Sustainable Development Goals? *UNDP.* URL: https://www.undp.org/ukraine/sustainable-development-goals

[44] Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 р. : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. URL: http://www.sd4ua.org/wp-content/uploads/2015/02/SD_resolution_NY_2015.pdf

від свободи від голоду, згодом трансформується у право людини на достатній життєвий рівень, включаючи їжу для себе і своєї сім'ї, й поступово набуває свого сучасного звучання і сенсу – право на продовольство *(right to food)*.

Усвідомлення необхідності вирішення продовольчої проблеми й боротьби з голодом на рівні міжнародної спільноти вперше для сучасного світу постало під час Другої Світової війни. Так, в період з 18 травня по 3 червня 1943 р. у місті Хот-Спрінгс (Вірджинія, США) на конференції з питань продовольства і сільського господарства представниками 44 держав розглядалася можливість досягнення «свободи від голоду» на глобальному рівні. Можна констатувати, що на цій конференції було закладено основи для комплексного підходу до визначення продовольчої безпеки за рахунок диференціації різних її складових. При цьому, категорія «свобода від голоду» по суті охоплювала декілька традиційних елементів продовольчої безпеки: наявність продовольства, його поживність і якісні характеристики, а також стабільність постачання[45].

Одним із перших державних діячів, який звернув увагу на проблему забезпечення людей продовольством, пов'язавши дотримання права на продовольство (їжу) з економічною та національної безпекою, був президент США Ф. Рузвельт. У 1944 році у своїй доповіді на захист прийняття Білля про економічні права «Economic Bill of Rights» Рузвельт зауважив, що справжня свобода не може існувати без економічної безпеки і незалежності. Людина, яка має потреби в харчуванні, не може бути вільною, а не маючи можливості отримати продукти харчування і роботу, вона є матеріалом, з якого зроблена диктатура[46].

Після закінчення Другої Світової війни 16 жовтня 1945 р. було засновано Продовольчу та сільськогосподарську організацію ООН (ФАО) як спеціалізовану установу ООН, що покликана займатися проблемами розвитку сільських регіонів і сільсько-

45 [45] Залізнюк В. П. Еволюція поняття та підходів щодо виміру продовольчої безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1249

[46] Каліущенко І. М. Інституційний механізм забезпечення міжнародної продовольчої безпеки. *Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту.* 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 125.

господарського виробництва, маючи за девіз: «допомагаємо побудувати світ без голоду». Відповідно до положень Статуту ФАО діє з метою: підвищення рівня харчування і стандартів життя народів, що знаходяться під юрисдикцією країн-членів; забезпечення зростання продуктивності виробництва й розподілу продовольства і сільськогосподарської продукції; поліпшення умов життя сільського населення; і, таким чином, сприяння зростанню світової економіки й забезпечення свободи людства від голоду[47]. Спеціальні програми ФАО допомагають країнам запобігти виникненню можливого кризового стану з продовольством й, у разі необхідності, передбачають надання відповідної допомоги.

Надалі у Загальній декларації прав людини 1948 р. проголошується право кожного на такий життєвий рівень, включаючи їжу, який є необхідним для підтримання здорового способу життя й достатнього рівня добробуту його та членів його сім'ї, в тому числі у разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості або іншого випадку втрати засобів до існування з незалежних від особи обставин (ст. 25). Аналогічні положення в подальшому було закріплено і в інших актах міжнародного характеру: Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. (ст. 11)[48]; Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.[49] (ст. 12); Конвенції про права дитини 1989 р.[50] (ст. 27, ст. 24 (2c)) та ін. Право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, знайшло своє закріплення і в ст. 48 Конституції України[51].

Наприкінці XX – початку XXI століття у наукових джерелах та актах міжнародного характеру широкого поширення набуває категорія «право на продовольство» («right to food»). На сьогод-

[47] Статут Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН. 16.10.1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c17#Text

[48] Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042

[49] Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text

[50] Конвенція про права дитини (1989). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text

[51] Конституція України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. Ст. 141.

ні право на продовольство є визнаним у міжнародному праві правом людини, що наділяє особу правами для доступу до достатнього і безпечного харчування й ресурсів, необхідних для стійкого забезпечення продовольчої безпеки. Аналогічно забезпеченню всіх інших прав людини гарантування права на продовольство заохочується й стимулюється відповідно до ст. 55 розділу IX Статуту ООН[52] задля створення умов стабільності й добробуту.

Водночас закріплення права на продовольство (їжу) відбувається й на регіональному рівні у відповідних міжнародних актах. Прикладом такого акту є Латиноамериканська декларація прав людини (т. зв. Панамська декларація) від 3 грудня 2009 р., у статтях 7 та 11 якої проголошується: «Всі люди Латинської Америки мають право на їжу»[53].

Як вбачається, право на продовольство (їжу) можна визначити як законодавчо забезпечену можливість фізичного, економічного та соціального доступу людини до достатньої для підтримання нормальної життєдіяльності кількості й асортименту продуктів харчування, що відповідають встановленим якісним показникам і не справляють шкідливого впливу на її здоров'я ні в момент їх споживання, ні в майбутньому, а також можливість вільного доступу до інформації про харчові продукти та її поширення. Право на продовольство є гарантованим Конституцією України і міжнародно-правовими актами комплексним правом, яке слід вважати складовою природного права людини на життя, адже людський організм не здатен нормально функціонувати і підтримувати життя без їжі, достатньої, якісної та безпечної[54].

---

[52] Статут ООН від 26 червня 1945 р. ООН. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf

[53] Framework law on the right to food and food sovereignty. Latin American and Caribbean Parliament. Panama City, 2018. URL: http://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/derecho-alimentacion-soberania-ing.pdf

[54] Курман Т. В. Право на продовольство: сучасні виклики і проблеми правового забезпечення. *Державотворчі процеси в Україні: реалії сьогодення : тези доп. за матеріал. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30 квіт. 2025 р.)* / відп. ред. В. В. Аніщук, С. Г. Зицик Луцьк : ІВВ ЛНТУ, 2025. С. 41-42.

1.1. Детермінанти і ґенеза правових основ забезпечення продовольчої безпеки

Право людини на продовольство (їжу) на даний час знайшло закріплення у конституціях понад 40 країн[55]. Водночас, за оцінками експертів ФАО, у багатьох з них це право не отримало належного рівня гарантування й не повною мірою імплементоване до національного законодавства, як того вимагає Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права[56].

Загалом світовій практиці відомі три основні способи впровадження положень щодо гарантування права на продовольство (їжу) на національному рівні. Перший спосіб – через його закріплення на конституційному рівні: а) як загального. Так, Конституція Болівії проголошує: «кожна людина має право на воду та їжу, а держава зобов'язана гарантувати продовольчу безпеку за допомогою здорової, адекватної та достатньої кількості їжі для всього населення»[57]; б) лише для окремих категорій населення, наприклад дітей (Бразилія (ст. 227), Мексика (ст. 4) та ін.), ув'язнених та затриманих (Південна Африка (ст. 35.2.e))[58] тощо.

Що стосується форм конституційного визнання вказаного права, їх можна виділити декілька: а) явне і пряме визнання права на продовольство як окремого права людини або як частини іншого, більш широкого права людини (право на достатній життєвий рівень, включаючи їжу – ст. 48 Конституція України); б) визнання права на продовольство (їжу) є неявним і охоплюється більш широким правом людини (права на життя;

---

[55] Австралія, Бангладеш, Бельгія, Болівія, Бразилія, Кабо-Верде, Хорватія, Данія, Еквадор, Ефіопія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Гватемала, Гондурас, Угорщина, Ісландія, Іран, Ірландія, Казахстан, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Малаві, Нідерланди, Нова Зеландія, Нікарагуа, Нігерія, Норвегія, Панама, Перу, Польща, Португалія, Пуерто-Рико, РФ, Суринам, Швеція, Уганда, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, колишня Югославська Республіка Македонія, Венесуела.

[56] McClain-Nhlapo C. (2004). Implementing a Human Rights Approach to Food Security. International Food Policy Research Institute. Rome. P. 3. URL: https://www.researchgate.net/publication/5055802_Implementing_a_human_rights_approach_to_food_security

[57] Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf

[58] Knuth L, Vidar M. Constitutional and legal protection of the right to food around the world. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2011. P. 23. URL: http://www.oda-alc.org/documentos/1340937409.pdf

права на працю (Конституція Бразилії (ст. 7.4)[59]); в) визнання права на їжу як мети або керівного принципу в рамках конституційного ладу; г) непряме визнання через тлумачення інших прав людини судовою владою[60].

Другий спосіб полягає у прийнятті рамкового закону про право на продовольство або продовольчу безпеку. Такий Регіональний рамковий закон про право на продовольство, продовольчу безпеку та продовольчий суверенітет прийнято у 2012 р. парламентом Латинської Америки[61].

Третій спосіб – через створення галузевого продовольчого законодавства. Приміром, у США, де забезпечення продовольчої безпеки визнано найважливішим стратегічним завданням національної політики держави, сформовано потужне галузеве продовольче законодавство, що включає Закони «Про продовольчу безпеку США» (1985), «Про покращення продовольчої безпеки» (1986); «Про сільськогосподарську політику» (1990), «Глобальний закон про продовольчу безпеку» (Global Food Security Act)[62] (2014) та ін.

У найбільш розвинених європейських державах норми міжнародного права щодо гарантування права на продовольство визнаються без необхідності їх спеціальної імплементації, а важливим елементом правового механізму його забезпечення виступає ефективна система захисту на всіх рівнях: національному, регіональному та міжнародному, на чому акцентовано увагу у спеціальній літературі[63].

Забезпечення продовольчої безпеки і гарантування права людини на продовольство (на їжу) постало актуальним завдан-

59 [59] Constitution of the Federative Republic of Brazil. URL: https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/11795

60 [60] Knuth L, Vidar M. Constitutional and legal protection of the right to food around the world. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2011. P. 16. URL: http://www.oda-alc.org/documentos/1340937409.pdf

61 [61] Framework law on the right to food and food sovereignty. Latin American and Caribbean Parliament. Panama City, 2018. URL: http://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/derecho-alimentacion-soberania-ing.pdf

62 [62] Global Food Security Act of 2016. Senate of the United States. April 13, 2016. URL: https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1567/text

[63] Батигіна О.М. Продовольча безпека: історія розвитку та сучасний стан правового рулювання. *Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку* : кол. моногр. / за ред. А. П. Гетьмана та Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 163.

ням на порядку денному світової спільноти у XXI столітті. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. «Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) проголошено Глобальні цілі сталого розвитку на період до 2030 року, серед яких виділено Ціль №2 «Подолання голоду». Дана ціль передбачає досягнення наступних результатів до 2030 р.: а) ліквідацію голоду у світі й забезпечення всім, особливо малозабезпеченим і вразливим групам населення, доступ до безпечної, поживної і достатньої їжі; б) забезпечення продовольчої безпеки та покращення харчування, подолання всіх форм недоїдання, боротьби з затримкою росту і виснаженням у дітей віком до п'яти років, задоволення потреб у харчуванні дівчат підліткового віку, вагітних і жінок, які годують, та літніх людей; в) сприяння сталому розвитку сільського господарства шляхом подвоєння його продуктивності й доходів дрібних виробників продовольства (жінок, представників корінних народів, сімейних фермерських господарств, скотарів і рибалок), у тому числі через забезпечення гарантованого та рівного доступу до землі, інших ресурсів і факторів сільськогосподарського виробництва, знань, фінансових послуг, ринків і можливостей для збільшення доданої вартості та зайнятості в несільськогосподарських секторах; г) створення стійких агропродовольчих систем на основі впровадження сталих методів і форм ведення сільського господарства, що дозволяють підвищити продуктивність аграрного виробництва, здатність адаптуватися до змін клімату, сприяють збереженню екосистем й поступово покращують якість земель і ґрунтів; д) збереження генетичного різноманіття насіння і культивованих рослин, а також сільськогосподарських і домашніх тварин та відповідних їм диких видів[64].

Вказана Ціль знайшла своє закріплення і на національному рівні відповідно до Указу Президента України від 30 вересня 2019 р. «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»[65]. На її виконання спрямовано й положення Стратегії

[64] 17 Цілей сталого розвитку. Global Compact Network Ukraine. URL: https://globalcompact.org.ua/tsili-stijkogo-rozvytku/ 64

[65] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. *Офіційний вісник України.* 2019. № 79. Ст. 2712.

продовольчої безпеки України на період до 2027 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р.[66], якою визначено за необхідне створення стійкої до будь-яких загроз агропродовольчої системи, що надасть змогу забезпечити всі групи населення безпечними і якісними харчовими продуктами з урахуванням нормативів фізіологічної потреби організму людини в них за рахунок як власного виробництва, так і необхідного імпорту, що свою чергу, сприятиме формуванню фізично та інтелектуально розвиненої людини. Водночас, як вбачається, викликає сумнів термін дії даної Стратегії – до 2027 року. Навряд чи протягом такого нетривалого часового проміжку (3 роки), ще й в умовах воєнного стану вдасться вирішити настільки амбітне завдання[67].

Між тим, вживати всіх необхідних заходів для подолання голоду й гарантування права кожного на продовольство (їжу) – першочергове завдання кожної цивілізованої держави. Адже, як справедливо зазначає Т.О. Коваленко, продовольча безпека є об'єктивною та незамінною основою існування нації, народу, держави, суспільства і окремої людини[68].

1.2. Доктринальні та методологічні підходи до розуміння продовольчої безпеки як правової категорії

Сучасний стан розвитку українського державотворення характеризується зростаючою роллю сфери безпеки, яка виступаючи загальним чинником життя суспільства, активно й безпосередньо впливає на стан політичної, економічної, екологічної, соціальної та інших складових національної безпеки України.

---

[66] Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 70. Ст. 4220.

[67] Курман Т.В. Право на продовольство: сучасні виклики і проблеми правового забезпечення. *Державотворчі процеси в Україні: реалії сьогодення : тези доп. за матеріал. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30 квіт. 2025 р.)* / відп. ред. В. В. Аніщук, С. Г. Зицик Луцьк: ІВВ ЛНТУ, 2025. С. 43.

[68] Коваленко Т. О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/747050.pdf

1.2. Доктринальні та методологічні підходи до розуміння продовольчої безпеки як правової категорії

Основні засади правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні, як відомо, містить Конституція України. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Основного закону захист суверенітету нашої держави та забезпечення її економічної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Продовольча безпека – один з найголовніших складників національної економічної безпеки, а, отже, забезпечення продовольчої безпеки є одним з основних завдань нашої держави. Необхідність забезпечення продовольчої безпеки витікає також з конституційного визначення України як соціальної держави (ст. 1 Конституції). Конституційно-правовими гарантіями забезпечення продовольчої безпеки є й положення статей 3 і 48. У ст. 3 Основного закону вперше на конституційному рівні людину, її життя та здоров'я проголошено найвищою соціальною цінністю в Україні, а забезпечення її прав і свобод – головним обов'язком держави. Із положень ст. 48 Конституції, яка закріплює право кожної особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, випливає, що держава в особі компетентних органів повинна виконувати відповідні зобов'язання перед суспільством, а саме:

– захищати права громадян на повноцінне харчування;

– створити справедливу політику продовольчого забезпечення шляхом усунення дисбалансу споживання між соціальними групами, підвищення купівельної спроможності соціально незахищених верств населення, зокрема, пенсіонерів та осіб, які залежать від державного соціального забезпечення;

– вживати заходів для скорочення імпорту продовольства і ліквідації імпортної залежності від інших країн як щодо продовольства, так і щодо ресурсного забезпечення;

– забезпечувати виробництво національними товаровиробниками якісної, екологічно безпечної продовольчої продукції;

– правовими й економічними засобами протидіяти незаконній діяльності виробників, які виготовляють неякісні чи небезпечні для здоров'я людини харчові продукти і продовольство, створюють штучний продовольчий дефіцит, необґрунтовано підвищують ціни на харчові продукти, завдають шкоди довкіллю, виснажуючи природоресурсний потенціал агросфери

та ін. Ця думка активно підтримується й науковцями-правознавцями[69].

У зв'язку з викладеним на сьогодні значної актуалізації набувають питання формулювання методологічних і теоретичних засад функціонування правової категорії «продовольча безпека» в сучасному праві України.

Дослідженню проблеми забезпечення продовольчої безпеки присвячено праці таких представників економічної та юридичної науки, як: В. М. Баб'як, О. М. Батигіна, О. В. Білінська, Н. М. Василець, О. В. Гафурова, О. І. Гойчук, Х. А. Григор'єва, В. М. Єрмоленко, Т. О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, В. І. Курило, С. О. Лушпаєв, С.І. Марченко, В. В. Носік, М. М. Пархоменко, Б. Й. Пасхавер, І. І. Румик, П. Т. Саблук, О. В. Скидан, Р. І. Тринько, О. М. Туєва, Т. Є. Харитонова, О. А. Шевченко та ін. Однак, брак ефективного механізму законодавчого забезпечення продовольчої безпеки в умовах сучасних викликів і загроз й викликана цим необхідність вдосконалення чинного аграрного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки як обов'язкової умови й необхідного чинника соціальної та економічної стабільності держави зумовлюють актуальність цього дослідження.

Загалом, категорія «продовольча безпека» – видове поняття. У спеціальній політичній, економічній, юридичній літературі термін «безпека» розглядається й використовується як багатоаспектний (безпека національна, безпека міжнародна, безпека інформаційна, безпека економічна, безпека екологічна, безпека радіаційна, безпека кліматична, безпека харчова, безпека виробництва, безпека праці, безпека дорожнього руху тощо). В енциклопедичній літературі безпеку визначають як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує[70]; стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз[71].

---

[69] Статівка А. Державне регулювання продовольчого ринку України в сучасних умовах. *Право України*. 2001. № 10. С. 31–32.

[70] *Великий тлумачний словник сучасної української мови* (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 70.

[71] *Юридична енциклопедія : в 6 т. /* Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. С. 207.

1.2. Доктринальні та методологічні підходи до розуміння продовольчої безпеки як правової категорії

Продовольча безпека як економічна категорія характеризує економічні відносини на різних рівнях людської спільноти: глобальному, національному, регіональному, приватному (рівні соціальних груп, сімей, окремої особи)[72], і використовується для характеристики стану як продовольчого ринку окремої країни, так і світового ринку в цілому. Ще в 70-х роках XX ст. авторитетні міжнародні організації – ФАО, ВООЗ обґрунтували необхідність включення до цілей аграрної політики забезпечення здорового і достатнього харчування[73]. Прийнято вважати, що поняття «продовольча безпека» увійшло у науковий обіг у 70-х р.р. XX століття під час світової зернової кризи, наслідком якої стало зростання цін на зерно майже втричі у 1972–1974 р.р., й вперше згадується на Всесвітній конференції з проблем продовольства, організованій ФАО у 1974 р. у Римі.

На сучасному етапі розвитку суспільства і правової системи продовольча безпека стає доволі визнаною правовою категорією, що характеризується не тільки наявністю достатньо розвиненої правової доктрини, але й закріпленням у чинному аграрному законодавстві її легальної дефініції. Так, згідно з п. 2.13 ст. 2 Закону України від 24 червня 2004 р. «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку»[74] продовольча безпека являє собою захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

Вказане законодавче визначення продовольчої безпеки цілком закономірно піддається критиці з боку вітчизняних дослідників – представників юридичної науки, насамперед, через неповне відображення її ознак. Включаючи лише економічну доступність продовольства та враховуючи виключно кількісні показники продовольчої безпеки, у даному визначенні не зна-

[72] Аграрне право: підручник / [Т. В. Курман (кер. авт. кол.), Ю. Ю. Бакай, В. І. Гордєєв та ін.] ; за ред. Т. В. Курман. Харків : Право, 2024. С. 116.

[73] Миценко І.М. Продовольча безпека України: оцінка стану та світовий досвід вирішення проблеми. Кіровоград : Центр.-Укр. вид-во, 2001. С. 20.

[74] Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку: Закон України від 24 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 30. Т. 1. Ст. 1987.

ходять свого закріплення ні фізична чи соціальна доступність продовольства, ні його якісні та безпекові показники. Адже продовольча безпека – це не лише забезпечення населення необхідною кількістю продовольства чи виключно наявність економічної спроможності населення придбати таке продовольство, це ще і його відповідність безпеково-якісним показникам, на чому справедливо наголошується у спеціальній літературі[75].

Справедливою вбачається й думка П. Ф. Кулинича, який вказує на наявність недоліків методологічного характеру, притаманних наведеному законодавчому визначенню продовольчої безпеки. Адже в його основі – акцент на гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до харчових продуктів. Водночас економічна доступність продовольства для населення неможлива без його фактичної наявності – виробництва аграрним сектором країни достатніх обсягів продовольства або ж його імпорту. Більше того, на продовольчу безпеку впливає доступність для агровиробників засобів аграрного виробництва[76]. Дійсно, приміром, нестача добрив розглядається ООН як ключовий ризик для доступності продовольства[77]. Це твердження буде справедливим й щодо інших ресурсів, які використовуються у процесі виробництва продовольчої продукції.

Тож слід погодитися з Х. А. Григор'євою щодо того, що сформульована понад двадцять років тому легальна дефініція продовольчої безпеки вже досить суттєво не відповідає потребам

---

[75] Курман Т. В. Поняття, ознаки, основні категорії та принципи продовольчої безпеки. *Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України:* моногр. / за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2013. С. 14.; Курман Т. В. Організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення :* моногр. / за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. С. 225.

[76] Кулинич П. Ф. Екологічна, кліматична і продовольча безпека в сучасному праві України : методологічні та теоретичні аспекти. *Правова держава : щорічник наук. праць Інст-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* Вип. 36. Київ, 2025. С. 389.

77

[77] Продовольча безпека світу під загрозою через нестачу добрив. URL: https://kurkul.com/news/32522-prodovolcha-bezpeka-svitu-pid-zagrozoyu-chereznestachu-dobriv

часу, законодавству про національну безпеку, актуальному ступеню розвитку доктрини у цій сфері[78], а отже, потребує удосконалення.

Доволі широкий плюралізм стосовно визначення багатовимірного поняття «продовольча безпека» спостерігається на доктринальному рівні. Зокрема, різні підходи до визначення дефініції цієї категорії наявні й у спеціальній економічній літературі. Так, на думку О. В. Скидана, продовольча безпека регіону – це такий еколого-економічний стан регіону, за якого всі його громадяни забезпечені якісним продовольством у необхідній кількості й асортименті, а це підтримує найвищий рівень їх фізичного й психічного здоров'я, що знаходить прояв у максимально можливій тривалості життя[79].

Інший вчений-економіст Б. Й. Пасхавер визначає продовольчу безпеку як забезпечення доступності та достатності продовольчого споживання всіма прошарками населення переважно за рахунок вітчизняного агропромислового виробництва[80].

О. В. Вараксіна під продовольчою безпекою пропонує розуміти стан економіки держави, за якого, на основі сталого функціонування аграрного сектору, створюється оптимально-необхідний рівень фізичної та економічної доступності всіх верств населення до продуктів харчування, за обсягом, асортиментом та якістю на рівні науково обґрунтованих норм, що забезпечує належний рівень фізичного і психоемоційного здоров'я кожної людини та розвиток нації і в цілому держави[81].

Дослідженню поняття продовольчої безпеки та її ознакам і чинникам значну увагу приділено й у працях низки зарубіжних вчених. Так, на думку Helton Jesse J., продовольча безпека являє собою стан країни, за якого населення забезпечується доступ-

---

[78] Григор'ева Х. А. *Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів :* моногр. Луцьк: Вежа-Друк, 2024. С. 10.

[79] Скидан О. Продовольча безпека як пріоритет регіональної аграрної політики. *Економіка України*. 2004. № 3. С. 55.

[80] Пасхавер Б. Цінова конкурентність аграрного сектору. *Економіка України.* 2007. № 1. С. 80–84.

[81] Вараксіна О. В., Титатренко А. А. Принципи формування продовольчої безпеки національної економіки : теоретичний аспект. *Економіка та суспільство.* 2020. Вип. 22. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-32

ним і якісним продовольством зі стабільними періодами постачання[82]. Bezner Kerr Rachel продовольчу безпеку трактує через інноваційну складову і зазначає, що стабільний розвиток і застосування в сучасному виробництві інноваційних продуктів сприяє зростанню рівня продовольчої безпеки[83].

Переходячи до здобутків представників юридичної науки щодо досліджуваної категорії, слід зазначити, що доволі слушним вбачається визначення продовольчої безпеки, яке надають О. І. Гойчук і В. І. Курило, – це гарантована здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами за їх економічної і фізичної доступності незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників задовольняти потреби населення в особі кожного громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток[84].

С. О. Лушпаєв продовольчу безпеку держави визначає як стан розвитку суспільних відносин, за якого сукупність правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, організаційних, інформаційних та інших заходів спрямована на забезпечення фізичної та економічної доступності для населення продуктів харчування, відповідності продуктів харчування критеріям якості та безпечності для життя та здоров'я, забезпечення продовольчої незалежності держави на рівні 90% задоволення попиту на продовольство за рахунок власного ресурсного потенціалу, запобігання настанню продовольчої залежності держави, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій. При цьому вчений пропонує граничний поріг забезпечення продовольчої незалежності держави законодавчо закріпити на рівні 90% задоволення попиту на продовольство

82 [82] Helton J. J. Moore A. R., Henrichsen C. (2018). Food Security Status of Mothers At-risk for Child Maltreatment. Children and Youth Services Review. Vol. 93. P. 263-269. DOI: https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.07.031

83 [83] Kerr, R., Kangmennaang, J., Dakishoni, L., Nyantakyi-Frimpong, H., Lupafya, E., Shumba, L., Msachi, R., Boateng, G., Snapp, S., Chitaya, A., Maona, E., Gondwe, T., Nkhonjera, P., & Luginaah, I. (2019). Participatory Agroecological Research on Climate Change Adaptation Improves Smallholder Farmer Household Food ecurity and Dietary Diversity in Malawi. *Agriculture Ecosystems & Environment*. № 271, P. 109-121. DOI: https://doi.org/10.1016/j.agee.2019.04.004.

[84] Гойчук О. І., Курило В. І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення. *Адвокат.* 2006. № 3. С. 3.

за рахунок власного ресурсного потенціалу[85], тобто фактично досягти майже 100%-ого рівня самозабезпечення всіма групами продуктів харчування рослинного і тваринного походження. У сучасних умовах це видається не дуже реалістичним, особливо щодо продукції аквакультури, й, окрім того, вказаний показник є значно вищим за визнаний достатнім світовий критерій продовольчої незалежності – не більше 30% імпорту окремих видів продовольства.

В. М. Єрмоленко розглядає продовольчу безпеку як комплексне соціально-економічне явище, яке формують наступні чинники: продовольча незалежність держави; якість і безпечність харчової продукції; фізична доступність продуктів харчування для населення; економічна доступність продуктів харчування для населення[86].

П. Ф. Кулинич пропонує під продовольчою безпекою розуміти такий стан правової захищеності життєвих інтересів людини, який виражається у створенні державою правових і соціально-економічних умов для виробництва продовольчої продукції та/чи її імпорту в кількості та асортименті, достатніх для задоволення потреб населення у продуктах харчування належної якості, а також у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її нормальної життєвої діяльності[87].

Інтегроване визначення продовольчої безпеки запропоновано Х. А. Григор'євою як гарантованої державою захищеності інтересів і потреб людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямо-

[85] Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. … к.ю.н., спец-ть 12.00.06. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. С. 12.

[86] Єрмоленко В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць Круглого столу (м. Київ, 18 берез. 2011 р.)*. Київ : ВГЛ «Обрії», 2011. С. 114.

[87] Кулинич П. Ф. Екологічна, кліматична і продовольча безпека в сучасному праві України : методологічні та теоретичні аспекти. *Правова держава: щорічник наук. пр. Інст-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* Вип. 36. Київ, 2025. С. 389.

ваним підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення[88]. При цьому, узагальнюючи на основі системного аналізу підходи до розуміння продовольчої безпеки, вчена їх класифікує на: економічний (який сповідують представники економічної науки, роблячи акцент на економіці як системі виробництва та споживання благ і послуг), державоцентричний (апологети якого асоціюють продовольчу безпеку з державою і роблять акцент на загальнодержавних показниках) та людиноцентричний (в рамках якого зроблено акцент на задоволенні продовольчих потреб індивідів)[89].

В цілому погоджуючись із запропонованою класифікацією, слід зазначити, що, враховуючи багатоаспектність і складність категорії «продовольча безпека», при формулюванні її поняття доцільно використовувати комплексний підхід, що органічно поєднує елементи всіх трьох представлених підходів з акцентом на антропоцентризм. Адже визначальним має залишатися задоволення потреб людини у продовольстві (їжі) задля забезпечення її нормальної життєдіяльності й підтримання здоров'я. Без гарантування права людини на продовольство (їжу) виникають об'єктивні загрози у сфері гарантування державою самого права на життя, оскільки, як зазначалося вище, право на продовольство є важливою складовою природного права людини на життя. Водночас, безумовно, досягнення стану продовольчої безпеки можливо лише за активної ролі держави й належної реалізації нею обов'язку гарантувати право людини на продовольство (їжу) при забезпеченні відповідних правових, інституційно-організаційних та інших умов для ефективного і сталого функціонування національного аграрного сектору, а також розвитку економіки в цілому, що, серед іншого, створить можливість, у випадку необхідності, забезпечити потреби населення за окремими групами харчових продуктів за рахунок імпорту.

[88] Григор'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів : моногр. Луцьк: Вежа-Друк, 2024. С. 22.

[89] Григор'єва Х. А. Вказ. праця. С. 14–15.

На нашу думку, продовольчу безпеку слід розуміти як складову національної безпеки держави, що передбачає такий стан захищеності життєвих інтересів людини, який виражається у гарантуванні державою на основі самозабезпечення й сталого функціонування аграрного сектору, незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників, безперешкодного фізичного та економічного доступу всіх соціальних верств населення до безпечного і якісного продовольства у кількості й асортименті, необхідних для підтримання здоров'я та нормальної життєдіяльності організму людини.

Для України як держави з потужним земельним, природоресурсним та експортним потенціалом, віковими традиціями землеробства вкрай важливо досягти рівня самозабезпечення за всіма основними групами харчових продуктів рослинного і тваринного походження в аспекті гарантування продовольчої безпеки. Саме таким чином можна забезпечити продовольчу незалежність і зберегти продовольчий суверенітет нашої держави. При чому, як вбачається, вирішення цього амбітного завдання можливе лише за умови ефективного і сталого функціонування аграрного сектору національної економіки, сталого розвитку рослинництва, тваринництва та аквакультури. В умовах глобальної екологічної кризи, що, зокрема, знаходить свій прояв у зміні клімату, вирішення проблем забезпечення продовольчої безпеки, безумовно, має бути пов'язаним з вирішенням екологічних проблем сучасного сільськогосподарського виробництва, його екологізацією, забезпеченням екологічної безпеки в агросфері і сталого сільськогосподарського земле- та природокористування, розвитком кліматично орієнтованих й адаптивних форм сільського господарства. У зв'язку з викладеним цілком слушною вбачається теза О. А. Шевченко щодо того, що найбільш яскравим індикатором ефективної імплементації загальнодержавних стратегій як у сфері забезпечення екологічної безпеки, так і у сфері продовольчої безпеки має стати формування достатнього рівня самозабезпечення продовольством населення України поряд з підтримання належного стану довкілля[90].

[90] Шевченко О. Екологічна та продовольча безпека як складові забезпечення економічної безпеки України у стратегічному форматі. *Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту.* Серія : Право. 2021. Вип. 68. С. 116.

У спеціальній літературі до ознак продовольчої безпеки справедливо відносять: фізичну та економічну доступність для населення продовольства (продуктів харчування); відповідність продовольства критеріям якості та безпечності для життя і здоров'я населення; забезпечення продовольчої незалежності держави на рівні не менше 80% задоволення попиту на продовольство за рахунок власного ресурсного потенціалу; запобігання настанню продовольчої залежності держави; запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій[91].

Що стосується доктринальних підходів до розуміння юридичної природи відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, слід зупинитися на наступному. Становлення права продовольчої безпеки припадає на початок XXI ст. Саме в цей час представниками юридичної науки починають осмислюватися роль і значення продовольчої безпеки у забезпеченні економічного та соціального розвитку, політичної і громадянської стабільності, зрештою, національної безпеки держави як такої, і вносяться пропозиції щодо формування правового механізму забезпечення продовольчої безпеки.

Доцільно також відзначити, що у відповідь на розвиток суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки протягом останніх десятиріч було сформовано певну законодавчу базу як систему нормативно-правових актів різної юридичної сили і характеру, спрямовану на їх врегулювання, включаючи низку програмних документів. Аналіз ґенези аграрного законодавства у вказаній сфері дозволяє простежити, як поступово в рамках аграрного права почав виокремлюватися блок правових норм, спрямованих на унормування відносин із забезпечення продовольчої безпеки. Згодом він утворює самостійний аграрно-правовий інститут, а пізніше шляхом включення і виокремлення окремих правових інститутів, набуває ознак підгалузі аграрного права.

Серед представників аграрно-правової науки, що підтримують дану точку зору, – В. М. Єрмоленко, який справедливо зазначає, що вітчизняна аграрно-правова доктрина розпочала

[91] Див.: Право продовольчої безпеки : конспект лекцій / кол. авт. : Ю. Ю. Бакай, Д. М. Данілік, Д. Ю. Кондратенко та ін.; за заг. ред. Т. В. Курман, О. М. Туєва. Харків, 2023. С. 18–20.

активний розвиток проблематики продовольчої безпеки орієнтовно з 2010 року. В результаті опрацювання науковцями окремих актуальних питань щодо правового забезпечення продовольчої безпеки відбулася консолідація доктринальних підходів щодо визначення місця правового забезпечення продовольчої безпеки у системі національного права як аграрно-правового інституту (свого роду інституту-принципу аграрного права) з перспективою його розвитку у підгалузь аграрного права[92].

Дійсно, можна виділити декілька доктринальних підходів щодо визначення місця правового забезпечення продовольчої безпеки у системі національного права. Перший полягає у виокремленні окремого галузевого принципу забезпечення продовольчої безпеки в системі принципів аграрного права[93]. Доцільність розглядати продовольчу безпеку як принцип правового регулювання аграрних відносин та як основну ціль, реалізація яких забезпечується практично всіма нормами аграрного права України, обґрунтовує П.Ф. Кулинич[94].

Другий підхід – обґрунтування існування окремого аграрно-правового інституту правового забезпечення продовольчої безпеки. Так, на думку С.О. Лушпаєва, норми, що врегульовують продовольчу безпеку держави, складають окремий інститут аграрного права – інститут правового регулювання продовольчої безпеки України, що є групою правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини в сфері забезпечення продовольчої безпеки держави. При цьому основу вказаного

[92] Єрмоленко В. М. Стан і перспективи наукового, нормативно-правового та освітнього забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.)*. Київ : ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 24.

[93] Аграрне право: підручник / [Т. В. Курман (кер. авт. кол.), Ю. Ю. Бакай, В. І. Гордєєв та ін.]; за ред. Т. В. Курман. Харків : Право, 2024. С. 19.

[94] Кулинич П. Ф. Екологічна, кліматична і продовольча безпека в сучасному праві України: методологічні та теоретичні аспекти. П*равова держава : щорічник наук. пр. Інст-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 36. Київ, 2025. С. 389–390.

інституту складають норми, що регулюють відносини з виробництва тваринницької, рибної та рослинницької продукції[95].

Третій підхід – визнання права продовольчої безпеки підгалуззю сучасного аграрного права. Як справедливо зазначає М. М. Чабаненко, для права продовольчої безпеки як підгалузі аграрного права характерними є наявність власного предмета правового регулювання в межах предмета аграрного права, входження до його складу певної кількості правових інститутів, наявність специфічних правових принципів й законодавча відокремленість у межах аграрного законодавства[96].

Як вбачається, праву продовольчої безпеки на сьогодні притаманні всі ознаки, що дозволяють визнати його підгалуззю аграрного права. Воно має власний предмет правового регулювання в межах предмета аграрного права – правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки. Слід зазначити, що вказані правовідносини є одним із самостійних різновидів аграрних правовідносин як предмета сучасного аграрного права. Дану тезу підтримують представники аграрно-правової науки, зокрема, автори підручника «Аграрне право» за ред. А. М. Статівки (2020 р.), які акцентують увагу на розширенні сфери аграрних відносин за рахунок включення до них відносин щодо правового регулювання продовольчої безпеки[97]. Подібної думки дотримується й О. М. Савельєва, відносячи до предмета аграрного права як аграрні відносини, що виникають в процесі аграрного виробництва, так і тісно пов'язані з ними відносини, зокрема, щодо гарантування продовольчої безпеки[98].

При цьому правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки як предмет права продовольчої безпеки мають публічно-правову природу і становлять складну правову категорію.

---

[95] Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. … к.ю.н., спец-ть 12.00.06. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. С. 13.

[96] Чабаненко М.М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: моногр. Дніпропетровськ : вид-во «Грані», 2015. С. 222–223.

[97] Аграрне право: підруч. / за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-е, змін. Харків : Право, 2019. С. 41, 102–112.

[98] Аграрне право: посібник для підготовки до іспиту / за заг. ред. А. М. Статівки та Т. В. Курман. 5-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2022. С. 9 с.; Савельєва О. М. Правове регулювання відносин в агросфері: моногр. / за ред. М. В. Шульги. Харків : Друкарня Мадрид, 2017. С. 64.

Вони є невід'ємною складовою предмета аграрного права, водночас характеризуючись комплексністю. Даної точки зору дотримується і М. М. Чабаненко, який підкреслює комплексний характер відносин із забезпечення продовольчої безпеки як предмета правового регулювання права продовольчої безпеки[99]. Дійсно, зазначені правовідносини відображають як вертикальні зв'язки між суб'єктами владних повноважень і приватними особами (виробниками і споживачами продовольства, окремими громадянами, населенням в цілому), так і горизонтальні – між виробниками продовольчої продукції рослинництва, тваринництва, аквакультури та її споживачами, що свідчить про інтегративний характер правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні, яке ґрунтується на поєднанні норм публічно-правового і приватноправового змісту.

Використовуючи предметний критерій класифікації, правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки доцільно поділяти на такі основні види: правовідносини у сфері державно-правового регулювання продовольчої безпеки; правовідносини у сфері формування та реалізації агропродовольчої політики; агровиробничі правовідносини; правовідносини, пов'язані із забезпеченням безпечності та якості продовольчої продукції; правовідносини у сфері експорту та імпорту продовольства та продовольчої сировини; інфраструктурно-логістичні правовідносини; інформаційні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки; а також правовідносини, що виникають у межах міжнародно-правового співробітництва з питань продовольчої безпеки.

Окрім того, залежно від сфери виникнення та рівня регулювання, зазначені правовідносини поділяються на внутрішні (національні), що регулюються нормами внутрішнього законодавства, і зовнішні (міжнародні), які регламентуються нормами міжнародного права та міжнародними договорами України[100].

До основних принципів права продовольчої безпеки як підгалузі аграрного права, на нашу думку, належать наступні:

[99] Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: моногр. Дніпропетровськ : вид-во «Грані», 2015. С. 211.

[100] Курман Т. В. Право продовольчої безпеки: еволюція та перспективи розвитку. *Юридичний наук. електронний журнал*. 2023. № 10. С. 264.

– принцип пріоритету права людини на їжу і на достатній життєвий рівень. Даний принцип має міжнародно-правове і конституційне закріплення (ст. 25 Загальної декларації прав людини (1948 р.) ст. 48 Конституції України);

– принцип державно-правового регулювання продовольчої безпеки держави. Відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки мають публічно-правовий характер і передбачають активну роль держави, її компетентних органів та посадових осіб у їх регулюванні та у здійсненні відповідних заходів із гарантування права людини на продовольство;

– принцип гарантування підтримання мінімального рівня продовольчої безпеки держави й недопущення настання надзвичайних продовольчих ситуацій (продовольчих криз: локальних, загальнонаціональних, регіональних або глобальних);

– збереження продовольчої незалежності держави, що є одним із чинників забезпечення її продовольчого суверенітету та національної безпеки;

– гарантування доступності продовольства для всіх категорій населення України (фізичної, економічної і соціальної). Згідно з Римською декларацією «Про всесвітню продовольчу безпеку» 1996 р. продовольча безпека існує, коли всі люди у будь-який час мають фізичний та економічний доступ до безпечних та якісних продуктів харчування в достатній кількості, яка відповідає їх потребам для здорового життя, фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я й розширеного відтворення народонаселення;

– принцип дотримання безпеково-якісних показників продовольства на всіх етапах його виробництва, переробки, реалізації, транспортування, зберігання та ін. Даний принцип знаходить своє законодавче закріплення у Законі України від 23 грудня 1997 р. «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»;

– принцип інформаційного забезпечення стану продовольчої безпеки України. Відповідно до ст. 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про якість і безпечність харчових продуктів, а також право на її поширення;

– принцип самозабезпечення, що має знаходити свій вияв у здатності національного аграрного сектору забезпечувати

потреби населення держави необхідною для підтримання нормальної життєдіяльності кількістю якісних і безпечних продуктів харчування та продовольства, незалежно від їх зовнішніх поставок, в тому числі за умови наявності будь-яких внутрішніх чи зовнішніх загроз. Ілюстративним було закріплення у постанові КМУ від 05 грудня 2007 р. «Деякі питання продовольчої безпеки» в якості одного з індикаторів оцінювання стану продовольчої безпеки достатності запасів зерна у державних ресурсах, граничним (пороговим) критерієм якого вважався 17%-ий рівень, що відповідало 60 дням споживання. Інакше кажучи, запаси зерна у державних резервах мали б забезпечити потреби населенням держави протягом 60 днів, навіть за умови повного припинення його внутрішнього виробництва та відсутності зовнішніх поставок. На сьогодні, на жаль, вказаний індикатор не передбачено Методикою розрахунку індикаторів продовольчої безпеки, затвердженою постановою КМУ від 15 вересня 2025 р.;

– принцип міжнародної співпраці у сфері забезпечення продовольчої безпеки та інші.

Безумовно, важливу роль у правовому регулюванні відносин із забезпечення продовольчої безпеки відіграють і галузеві принципи аграрного права, зокрема принцип аграрного протекціонізму, принцип екологізації аграрного виробництва, принцип сталого розвитку агросфери тощо, що ще раз підкреслює їх органічний зв'язок як системи «галузь права – підгалузь». Не менш значущими є міжгалузеві (інтергалузеві) та загальноправові принципи (верховенства права, законності, правової визначеності та ін.), які є універсальними й формують нормативно-ціннісну основу функціонування відповідного правового механізму забезпечення продовольчої безпеки.

Водночас слід зауважити, що система принципів права продовольчої безпеки є динамічною, відображає трансформаційні процеси у правовій системі і законодавстві та постійно еволюціонує відповідно до викликів сьогодення, розвитку економіки й відповідних суспільних відносин.

З урахуванням викликів і загроз воєнного стану, необхідності забезпечення продовольчої та агроекологічної безпеки, запобігання подальшому поглибленню глобальної продовольчої

та екологічної кризи, цілком прогнозованим є подальший розвиток таких основних правових інститутів права продовольчої безпеки як підгалузі аграрного права, як інститути правового регулювання агровиробничих, агропротекційних, агроекологічних, безпеково-якісних, експортно-імпортних, агроінформаційних та інших відносин.

Водночас визнання права продовольчої безпеки підгалуззю сучасного аграрного права, все ж не означає виключної монополії останнього на правове регулювання відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки. Безперечно, продовольча безпека забезпечується всією сукупністю норм аграрного права. Однак в системі її правового забезпечення певне місце посідають й норми інших галузей національної системи права, насамперед, земельного, екологічного, конституційного, міжнародного та ін. Слід погодитися з П. Ф. Кулиничем, що правове забезпечення продовольчої безпеки України є функцією всієї правової системи держави, де кожна галузь права відіграє власну забезпечувальну роль і має власний рівень впливу на врегулювання відносин продовольчої безпеки. При цьому одні з цих галузей є основними, системоутворюючими для продовольчої безпеки як правової категорії, безпосередньо формують її зміст, інші – допоміжними, що здатні посилювати правовий вплив основних галузей права на відносини продовольчої безпеки[101].

Як вбачається, функцію основної системоутворюючої галузі національної системи права щодо забезпечення продовольчої безпеки виконує саме аграрне право, адже базовими відносинами у цій сфері є відносини з виробництва сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження – продуктів харчування і продовольчої сировини. Однак, ефективне правове забезпечення продовольчої безпеки, безумовно, вимагає інтеграції в застосуванні норм і принципів інших (допоміжних) галузей права — земельного, екологічного, адміністративного, фінансового, інформаційного, міжнародного та ін. Тож, що стосується методологічного підходу до забезпечення продовольчої безпеки, слід зазначити наступне. Саме міждисциплі-

[101] Кулинич П. Ф. Екологічна, кліматична і продовольча безпека в сучасному праві України : методологічні та теоретичні аспекти. *Правова держава : щорічник наук. пр. Інст-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* Вип. 36. Київ, 2025. С. 390.

нарний підхід дозволить враховувати складну природу зазначених правовідносин, надасть можливість ефективно здійснювати моніторинг стану продовольчої безпеки, адекватно реагувати на ризики продовольчих криз, в тому числі й на глобальному рівні, забезпечувати належний рівень контролю за якістю та безпечністю харчової продукції, а також ефективно реалізовувати державну політику в цій сфері з метою гарантування права людини на продовольство (їжу). Таким чином, міждисциплінарний підхід виступає не лише методологічним інструментом дослідження права продовольчої безпеки, але й необхідною умовою формування цілісної, адаптивної та ефективної системи правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах сучасних викликів і глобальних трансформацій.

Окремо слід зупинитися на термінологічному розмаїтті, притаманному сучасній правовій доктрині, адже у спеціальній юридичній літературі одночасно вживаються категорії «право продовольчої безпеки», «агропродовольче право», «продовольче право», «харчове право» та ін.

О. В. Гафурова, зазначаючи, що формування продовольчого (харчового) права в Україні як галузі законодавства відбувається під прямим впливом законодавства ЄС[102], фактично ототожнює ці дві категорії: «продовольче право» і «харчове право».

Термін «харчове право» є широко поширеним в іноземній юридичній доктрині і законодавстві, зокрема, він є притаманним правовій системі Європейського Союзу. Згідно з п. 1 ст. 3 Регламенту (ЄС) № 178/2002 Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2002 р. про встановлення загальних принципів і вимог харчового права, створення Європейського органу з безпечності харчових продуктів та встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпечністю харчових продуктів[103], хар-

[102] Гафурова О. В. Продовольче право як навчальна дисципліна: чи потрібно вивчати в університетах? *Правове забезпечення екологічної та продовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 75 річниці ІДП ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ, 15 листоп. 2024 р.)*. Київ : Наук. Столиця, 2024. С. 160.

[103] Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 178/2002 від 28 січня 2002 р. про встановлення загальних принципів і вимог харчового права, створення Європейського органу з безпечності харчових продуктів та встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпечністю харчових продуктів (ОВ L

чове право включає закони, підзаконні нормативно-правові акти та адміністративні положення, що регулюють харчові продукти загалом і безпечність харчових продуктів зокрема, як на рівні Співтовариства, так і на національному рівні; воно охоплює будь-які етапи виробництва, перероблення і розповсюдження харчових продуктів, а також кормів, що виготовлені для продуктивних тварин або згодовані продуктивним тваринам. При цьому, обов'язковою стадією є первинне виробництво – виробництво, розведення чи вирощування первинних продуктів, включаючи збирання врожаю, доїння та розведення тварин до моменту забою, а також цей термін включає мисливство, рибальство й збирання врожаю диких рослин (п. 17 ст. 3).

З наведеного визначення харчового права можна зробити певні висновки: по-перше, мова йде не про галузь права чи інший елемент правової системи, а про окрему галузь законодавства; по-друге, очевидним є аграрно-правовий характер регульованих відносин, адже основу харчового права складають норми права, що врегульовують відносини у сфері сільськогосподарського виробництва; й, по-третє, чітко окреслено предметну галузь – харчові продукти загалом і їх безпечність зокрема.

Тож можна стверджувати, що категорія «харчове право», предметно охоплюючи відносини у сфері забезпечення безпеково-якісних показників продовольства, продовольчої сировини і кормів, є більш вузькою, ніж категорія «право продовольчої безпеки». Остання предметом свого регулювання охоплює як безпеково-якісні показники продовольства, так і його достатність (кількісні показники), доступність (фізичну, економічну, соціальну), інституційну складову тощо.

Слід також акцентувати увагу на тому, що результати наукових розвідок у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки, окрім доктринального, зосереджено й на інших напрямах, в тому числі нормотворчому і навчально-методичному.

Зокрема, у нормотворчому напряму можна виокремити декілька позицій: одними науковцями обґрунтовано необхідність розробки і прийняття спеціального Закону України «Про

103

031 01.02.2002, с. 1). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-02#Text

продовольчу безпеку» (В. М. Єрмоленко, Т. В. Курман, С. О. Лушпаєв, О. М. Туєва та ін.); іншими – висувається пропозиція застосування так званого «конструктивного» шляху, найбільш виваженого й оптимального, що передбачає паралельне започаткування роботи над розробкою спеціального законодавства з одночасним внесенням точкових оперативних змін до чинних нормативно-правових актів, потреба в яких є нагальною й не може відкладатися до завершення масштабної роботи зі створення нової нормативно-правової основи (Х. А. Григор'єва)[104].

В свою чергу, П. Ф. Кулинич, підтримуючи позицію щодо необхідності вдосконалення правового забезпечення продовольчої безпеки, пропонує прийняти Закон України «Про основні засади (мету, критерії та принципи, напрями забезпечення) продовольчої безпеки України», який має виконувати функцію рамкового закону й визначати базові положення – мету, критерії, принципи, основні напрями правового забезпечення продовольчої безпеки України, а також підпорядкує цій меті, критеріям, принципам і напрямам регулятивну дію всіх законодавчих актів з питань продовольчої безпеки України різної галузевої належності[105].

Між тим цілком очевидним є той факт, що врегулювати весь спектр суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки шляхом прийняття лише одного спеціального Закону «Про продовольчу безпеку» чи «Про основні засади продовольчої безпеки України» є неможливим. Даний Закон лише створить фундамент правового регулювання в зазначеній сфері, закладе основи для розвитку спеціального законодавства. Однак, безумовно, комплексний характер предмета права продовольчої безпеки зумовлює необхідність застосування

[104] Григор'єва Х. А. Законодавство про продовольчу безпеку: вибір шляху розвитку на еволюційному перехресті. *Правове забезпечення екологічної та продовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 75 річниці ІДП ім. В. М. Корецького НАН України* (м. Київ, 15 листоп. 2024 р.). Київ : Наук. Столиця, 2024. С. 158.

[105] Кулинич П. Ф. Екологічна, кліматична і продовольча безпека в сучасному праві України: методологічні та теоретичні аспекти. *Правова держава : щорічник наук. пр. Інст-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 36. Київ, 2025. С. 392.

міждисциплінарного підходу до правового забезпечення продовольчої безпеки.

Водночас, у навчально-методичному напряму представниками аграрно-правової науки сформульовано пропозиції щодо розробки відповідних навчально-методичних комплексів і впровадження в освітній процес навчальної дисципліни «Право продовольчої безпеки»[106]. Вказана навчальна дисципліна, приміром, включена до циклу вибіркових дисциплін й викладається у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого та інших юридичних ВНЗ.

1.3. Виклики та перспективи правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні

Продовольча безпека є ключовою складовою національної безпеки України. В умовах глобалізації, кліматичних змін, воєнних загроз та зростаючих економічних викликів постає нагальна потреба в удосконаленні правотворчої діяльності, спрямованої на формування ефективного механізму забезпечення продовольчої безпеки й гарантування права населення на достатнє, якісне і безпечне харчування (їжу). Адже сучасний стан сільського господарства, як єдиного сектору економіки, що забезпечує виробництво продуктів харчування і продовольчої сировини, зумовлює необхідність подолання серйозних викликів, пов'язаних з повномасштабним вторгненням, забрудненням і замінуванням земель, зміною клімату, необхідністю подальших реформ та адаптації до стандартів ЄС у рамках євроінтеграційного курсу.

Водночас продовольча проблема була визначальною на усіх етапах розвитку нашої країни. Особливої гостроти вона набула у XX столітті, протягом якого український народ пережив кілька революцій, війн, Голодомор 1932–1933 років, післявоєнний голод у 1946–1947 роках, дефіцит продуктів харчування у 80-х роках, радіоактивне забруднення значної території країни внаслідок Чорнобильської аварії, відсутність повноцінного хар-

[106] Курман Т. В. До питання про ґенезу і перспективи розвитку права продовольчої безпеки. *Актуальні проблеми реформування земельних, аграрних, екологічних та трудових правовідносин : зб. тез Всеукр. наук.-практ. кругл. столу (м. Хмельницький, 31 трав. 2024 р.)*. Хмельницький : Хмельниц. ун-т управління та права ім. Л. Юзькова, 2024. С. 56–58.

чування у більшої частини населення через бідність у 90-х р.р. минулого століття. В подальшому було вжито численних заходів, в тому числі й організаційно-правових, спрямованих на запобігання виникненню подібних ситуацій. Зокрема, упродовж останніх понад 20 років в Україні здійснено певні кроки щодо створення правової бази для забезпечення продовольчої безпеки. Так, гарантування продовольчої безпеки проголошено Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» однією зі стратегічних цілей державної аграрної політики; визначення продовольчої безпеки закріплено на законодавчому рівні, у Законі України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку»; розроблено декілька проектів Закону «Про продовольчу безпеку» (але, на жаль, жоден з них так і не було прийнято); Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» закріплено намір нашої держави забезпечувати дотримання такої ЦСР як подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; нормативно затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки (постанова КМУ від 5 грудня 2007 р. «Деякі питання продовольчої безпеки»[107]).

Новими викликами у сфері забезпечення продовольчої безпеки, які принесло XXI століття, стали пандемія COVID-19 і ведення повномасштабної агресивної війни на території нашої держави. Так, пандемія COVID-19 стала причиною наступного загострення глобальної продовольчої проблеми, що зумовлено низкою обмежень у сфері господарювання та прав людини, пов'язаних з цим. Порушення агропродовольчих систем, зменшення зайнятості, закриття ринків і кордонів тощо призвело до виникнення проблем із доступом до продовольства, особливо для найбільш уразливих верств населення в усьому світі. За даними ФАО нова хвиля голоду у 2020 році в умовах пандемії охопила 265 млн осіб[108].

[107] Деякі питання продовольчої безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1379. *Офіційний вісник України.* 2007. № 93. Ст. 3405.

[108] FAO. 2020. Addressing the impacts of COVID-19 in food crises (April-December 2020): FAO's component of the Global Humanitarian Response Plan for COVID-19

Наступною загрозою продовольчій безпеці як на національному, так і на глобальному рівні стало ведення повномасштабної війни на території України. Знищення ворогом матеріально-технічної бази аграрних товаровиробників та об'єктів аграрної інфраструктури, посівів, насаджень і врожаю сільськогосподарських культур, стад сільськогосподарських тварин, блокування морських логістичних шляхів, обстріл агропродовольчих ринків, колосальна шкода, завдана ґрунтам, лісам, водним об'єктам, підрив Каховської ГЕС та ін. – все це засвідчує порушення РФ встановлених міжнародним правом правил ведення війни, використання тактики «продовольство як зброя», що слід вважати проявом агроекоциду, спрямованого на поглиблення глобальної екологічної та продовольчої криз[109]. Класичною ілюстрацією застосування тактики «продовольство як зброя» стала війна в Ємені, що отримала назву «знищення сільського господарства», адже задля досягнення воєнно-стратегічних цілей систематично знищувалися посіви і сільськогосподарська інфраструктура[110]. В Україні державою-агресором вказана тактика набула широкого застосування, як наслідок – завдання колосальних збитків національному аграрному сектору й виникнення реальних загроз у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Як один з прикладів, 03 жовтня 2025 р. на Харківщині внаслідок цілеспрямованого декількагодинного обстрілу було знищено ПП «Агрофірма «Світанок», загинуло 13 тис. поголів'я свиней. Орієнтовні втрати агрофірми – не менше 300 млн грн, 50 працівників господарства залишилися без роботи[111]. На жаль, такі випадки не поодинокі, подібних зафіксованих фактів – сотні. І всі вони поглиблюють глобальну продовольчу кризу, створюючи загрози у сфері гарантування права людини на продовольство (їжу).

---

108 (July update). Rome. URL: https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0223en

109 Курман Т. В. Право продовольчої безпеки: еволюція та перспективи розвитку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 264.

110 Sowers J. The Saudi Coalition"s Food War on Yemen. *Middle East Report.* Winter, 2018; Mundy M. The strategies of the coalition in the Yemen war. *World Peace Foundation.* 2018. URL: https://sites.tufts.edu/wpf/files/2018/10/Strategies-of-Coalition-in-Yemen-War-Final-20181005-1.pdf

111 Загинули 13 тисяч свиней: ферму на Харківщині атакували російські дрони. URL: https://www.youtube.com/watch?v=ItsgddHBkiM

На думку дослідників, враховуючи важливу роль України в світовій аграрній геополітиці, війна стала ключовим негативним чинником погіршення продовольчої безпеки в багатьох країнах світу[112]. Про загострення продовольчої кризи на глобальному рівні свідчать дані ФАО: у 2023 р. від голоду потерпали до 757 млн осіб, що становить 9,4% населення світу. Варто також відмітити, що на функціонування світової агропродовольчої системи безперечно вплинули й інші, ще довоєнні фактори, як-от: диспаритет цін на продукцію сільськогосподарського виробництва і промисловості; низька якість та незадовільна кількість матеріально-технічних засобів для аграрного виробництва (зокрема, засобів захисту рослин та добрив); негативні соціально-економічні наслідки, викликані пандемією COVID-19; зміна кліматичних умов на Землі[113].

Викладене не лише визначає глобальну продовольчу кризу однією з основних проблем людства, вирішення якої є нагальним завданням світової економіки, але й засвідчує вагому роль України, що має потужний агропродовольчий потенціал, у вирішення данного завдання. Тож вбачається обгрунтованою пропозиція П. Ф. Кулинича щодо надання Україні як експортеру продовольства на основі відповідного міжнародного договору правового статусу гаранта глобальної продовольчої безпеки задля захисту від будь-яких ворожих дій іншої країни, що можуть унеможливити або істотно зменшити експорт продовольчих товарів, й забезпечення можливості застосування дієвих міжнародно-правових санкцій до країни-порушника[114].

Війна зумовила й загострення проблеми економічної доступності продовольства. Так, згідно із Стратегією розвитку сіль-

---

[112] Андрощук І. О., Рябоволик Т. Ф., Рябоволик Ю. В. Роль аграрного сектору економіки в забезпеченні продовольчої безпеки України та світу. *Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту.* Серія: Міжнар. економічні відносини та світове господарство. 2022. Вип. 45. С. 11.

[113] Бойко В. О., Бойко Л. О. Продовольча безпека та ризики для аграрного виробництва під час війни в Україні. *Економіка та суспільство.* 2022. Вип. 41. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/1552/1493

[114] Кулинич П. Ф. Продовольча безпека України та світу в умовах збройних конфліктів: шляхи вдосконалення правового забезпечення. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу : тези доп. учасн. Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 верес. 2022 р.).* Київ : ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 35-36.

ського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 р., схваленої розпорядженням КМУ від 15 листопада 2024 р., для населення, яке протягом періоду воєнних дій 2022–2024 р.р. залишалося на території України, найбільш відчутним стало підвищення споживчих цін на харчові продукти з одночасним зниженням рівня доходів та купівельної спроможності. Як результат – певна частина населення має обмежений доступ до необхідних харчових продуктів. За останніми даними Держстату, підвищення цін суттєво впливає на рівень витрат на харчові продукти у сільській місцевості, де рівень зайнятості населення віком 15–70 років у 2021 р. становив лише 53,6%, а середня заробітна плата була у 1,5 рази нижчою за заробітну плату у місті, що спонукає сільських мешканців до більшого самозабезпечення продовольством. При цьому у 2021 р. частка споживчих витрат на продукти харчування та безалкогольні напої у структурі сукупних витрат домогосподарств залишалася високою – близько 46% (для порівняння в США цей показник становить 6,7%, у Німеччині – 12%). Окрім того, в Україні спостерігається значна диференціація споживання білкової продукції та фруктів залежно від рівня середнього доходу на одну особу, зокрема люди з найвищим середнім доходом на одну особу споживають у 2 рази більше м'яса та м'ясних продуктів порівняно з тими, хто має найнижчий дохід, для молочних продуктів ця різниця становить 2,2 раза, для фруктів та ягід – 2,6 раза[115].

З метою запобігання виникненню продовольчої кризи й задля гарантування прав населення на продовольство (їжу) під час воєнного стану законодавець вимушено вдається до термінових дій. Так, було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких: Закони України від 24 березня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»; від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сіль-

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

ськогосподарської продукції під час воєнного стану»; від 09 липня 2023 р. «Про державні резерви»; від 27 липня 2023 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва»; Указ Президента України від 9 жовтня 2023 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 жовтня 2023 року «Про стан забезпечення продовольчої безпеки»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р., яким схвалено Стратегію продовольчої безпеки України на період до 2027 р., від 15 листопада 2024 р., яким схвалено Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 р. та ін.

Цілком зрозуміло, що прийняті законодавцем нашвидкуруч новели покликані максимально оперативно адаптувати законодавчі приписи до нових загроз й запобігти виникненню і поглибленню продовольчої кризи (катастрофи) як на національному, так і на глобальному рівнях. Однак вказані кроки, на жаль, не формують науково обґрунтованого й системного підходу до правового регулювання відносин у сфері забезпечення проводольчої безпеки, не враховують потреб євроінтеграційних перетворень, необхідності стратегічних реформ у напрямку сталого розвитку агросфери, підвищення стійкості й адаптації аграрного виробництва до кліматичних змін, а також формування сталих агропродовольчих систем.

Отже, на сьогодні слід констатувати, що правові норми, спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, характеризуються декларативністю, терміновим характером прийняття у відповідь на вже наявні загрози, фрагментарністю регулювання, здебільшого відображені у стратегічних документах, що не містять реального регуляторного механізму, позбавлені систематизації, що, як наслідок, зумовлює виникнення прогалин і колізій у механізмі правової регламентації суспільних відносин із забезпечення продовольчої безпеки. До того ж вітчизняне законодавство у даній сфері потребує гармонізації із законодавством ЄС, що є важливою умовою набуття членства України в ЄС.

Викладене вище зумовлює виключну потребу в удосконаленні законодавства у досліджуваній сфері з метою формування

цілісного, ефективного і комплексного правового механізму забезпечення продовольчої безпеки держави.

Ще однією з актуальних проблем залишається невизначеність й непослідовність національної агропродовольчої політики як складової державної аграрної політики України. Слід зазначити, що незважаючи на неабиякий інтерес науковців до проблематики продовольчої безпеки, у більшості досліджень питання розвитку відтворювальних процесів у сільському господарстві та його сталого розвитку у взаємозв'язку із забезпеченням продовольчої безпеки як складової економічної безпеки держави не розглядаються. Окрім того, на сьогодні функціонування аграрного сектору як єдиного сектору матеріального виробництва, що здатен задовольнити потреби населення у продуктах харчування рослинного і тваринного походження, а промисловості – у продовольчій сировині, належним чином не забезпечено достатньо обґрунтованими науковими, методичними та аналітичними напрацюваннями у сфері формування і реалізації ефективної агропродовольчої політики стосовно забезпечення продовольчої безпеки як важливої складової економічної та національної безпеки нашої держави. На це звертається увага і в спеціальній літературі[116].

На думку дослідників, у сучасних умовах об'єктивно необхідними стають три основних напрями державної аграрної політики України у сфері забезпечення продовольчої безпеки: 1) досягнення повної продовольчої самозабезпеченості у виробництві так званих «стратегічних сільгосптоварів» (пшениця, ячмінь, рис, олійні, м'ясо, молочні продукти) з наступним перетворенням України у великого регіонального експортера даної продукції; 2) формування потужного, конкурентоспроможного агропромислового комплексу, стійкого до зовнішніх і внутрішніх загроз й заснованого на збалансованому розвитку всіх регіонів країни; 3) формування зовнішньоторговельних умов забезпечення продовольчої безпеки. При цьому продовольча

[116] Румик І. І. Продовольча безпека в умовах комплементарності національної економіки: дис. … д.е.н. / ВНЗ «Ун-т економіки та права "Крок"». Київ, 2020. С. 57.

безпека повинна мати два рівні виміру: мінімальний і рівень, що відповідає соціальним стандартам[117].

Як вбачається, державна стратегія національної продовольчої безпеки також повинна включати характеристику загроз продовольчої безпеки як сукупності наявних та потенційно можливих умов і факторів, що створюють або здатні створити небезпеку для життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави у продовольчій сфері і знижують рівень продовольчої безпеки, та належний механізм їх моніторингу.

У спеціальній літературі загрози продовольчої безпеки класифікують за різними ознаками: територіальною (внутрішні і зовнішні); предметною (загрози економічного, політичного, природного чи екологічного, організаційно-правового, виробничо-технологічного, інформаційного, соціального, законодавчого та іншого характеру); рівнем поширення (індивідуальні; локальні; національні; регіональні і глобальні загрози) та ін.[118]

Цілком обґрунтованою вбачається пропозиція розробки і впровадження в межах правового механізму забезпечення продовольчої безпеки дієвої системи моніторингу з метою виявлення наявних та потенційно можливих внутрішніх та зовнішніх загроз у сфері продовольчої безпеки. Моніторинг продовольчої безпеки – це комплексна система спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації щодо виробництва продовольства, формування державного продовольчого резерву, управління запасами і їх використання, якості і безпечності харчових продуктів, споживання продовольства та харчування населення тощо[119]. На основі отриманих у процесі моніторингу даних уповноважені суб'єкти приймають відповідні рішення та здійснюють необхідний комплекс дій щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону або держави в цілому. До того ж отримані дані можуть бути використані і для моніторингу продовольчої безпеки на глобальному рівні.

---

[117] Пушак Я. Я. Продовольча безпека та шляхи її забезпечення. *Наук. вісник Ужгородського ун-ту*. Серія: Економіка. 2011. Спецвип. 33. Ч. 4. С. 113.

[118] Право продовольчої безпеки: навч. посіб. / Т. В. Курман, О. М. Туєва. Харків: Юрайт, 2021. С. 24-25.

[119] Аграрне право : підручник / [Т. В. Курман (кер. авт. кол.), Ю. Ю. Бакай, В. І. Гордєєв та ін.] ; за ред. Т. В. Курман. Харків : Право, 2024. С. 124.

Водночас забезпечення продовольчої безпеки є настільки важливим для України, як власне й для кожної цивілізованої держави, що знаходить своє закріпленні у низці законодавчих актів серед основних засад і цілей національної політики та її галузевих складових. Так, гарантування продовольчої безпеки відповідно до ст. 7 Закону України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»[120] віднесено до основних засад внутрішньої політики в економічній сфері, статтею 2 Закону України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» визначено стратегічною ціллю державної аграрної політики України, а згідно з п. 4 ч. 3 ст. 4 Закону України від 8 жовтня 2024 р. «Про основні засади державної кліматичної політики»[121] – довгостроковою ціллю державної кліматичної політики України.

Але й навіть у довоєнний період, станом на початок 2022 р., незважаючи на значні зусилля українських аграріїв, продовольчу проблему повною мірою вирішити не вдалось. Наявний на той час стан розвитку сільськогосподарського виробництва створював певні загрози у сфері продовольчої безпеки та продовольчої незалежності України внаслідок трудової міграції, проблем із матеріально-технічним забезпеченням, виснажливим використанням природних ресурсів в процесі сільськогосподарського виробництва, занепаду соціальної інфраструктури села, переорієнтацією на виробництво енергетичних культур для виробництва біопалива тощо. Зберігалася й імпортозалежність держави по окремих видах сільськогосподарської продукції (приміром, риби та морепродуктів, фруктів та ягід), що також створювало загрозу для продовольчої безпеки держави.

В цілому, для сільського господарства України 2019–2021 роки стали одними з найбільш успішних років за весь час її незалежності. Врожай зернових досяг рекордного показника у 72,5 млн тонн (2019 р.), 65,5 млн тонн (2020 р.), в тому числі пшениці – 28 млн тонн (2019 р.), 25,2 млн тонн (2020 р.), що

[120] Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2010. № 40. Ст. 527.

[121] Про основні засади державної кліматичної політики : Закон України від 8 жовтня 2024 р. № 3991-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2025. № 9. Ст. 19.

дозволило Україні посісти 5 місце у світі за даним показником. У 2021 р. Україна побила власний рекорд – врожай зернових та олійних культур склав 107 млн тонн, в тому числі пшениці – 32,7 млн тонн[122].

Також Україна закріпилася як найбільший експортер соняшникової олії (1 місце в світі, 56,4% світового ринку) і другий за обсягом експортер ячменю (18,5%), увійшла до четвірки найбільших експортерів кукурудзи та п'ятірки найбільших експортерів пшениці. Ще за 9 іншими статтями аграрного експорту Україна входила до десятки найбільших експортерів у світі.

На даному фоні дивно і вкрай тривожно виглядає інший, більш важливий показник: за офіційними даними Глобального індексу продовольчої безпеки (GFSI), Україна за підсумками 2022 року посіла останнє місце за станом національного забезпечення продовольчої безпеки серед країн Європи та 71-е місці у світі. Зокрема, в період воєнного стану значно погіршився показник «Цінова доступність продуктів харчування» (Affordability), за ним Україна отримала 48,1 бала із 100 і посіла 93-є місце у світі та останнє 26-те місці з 26 країн Європи. Найнижчим показником української продовольчої безпеки є блок «Сталість та природні ресурси» (Natural Resources and Resilience) – 43,5 бала із 100 та 94-е місце у рейтингу за GFSI, що відображає наявність суттєвих проблем стосовно доступу й управління водними та іншими природними ресурсами, а також недоліків у системі управління ризиками[123].

У довоєнний період, до 2022 року основними сильними сторонами, визначеними в Глобальному Індексі для України, були безпека харчових продуктів (Quality and Safety), фізична доступність (Availlability), низька частка населення за глобальною межею бідності, низький рівень втрат продовольства. Порівняно із середньосвітовим показником, Україна мала кращі показники у фінансуванні програм безпеки харчових продуктів, наявності відповідних споруд для зберігання врожаю. Позитивними

[122] Рекордні 107 млн тонн зернових та олійних культур зібрали аграрії України. 20 груд. 2021 р. URL: https://superagronom.com/news/14604-rekordni-107-mln-tonn-zernovih-ta-oliynih-kultur-zibrali-agrariyi-ukrayini

[123] Global Food Security Index (2022) : Exploring challenges and developing solutions for food security across 113 countries. URL: https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index

показниками також визнавалася залізнична інфраструктура, дієтична різноманітність, наявність поживних мікроелементів в продуктах харчування та відсоток населення, що має доступ до питної води. До основних викликів довоєнного періоду належали: корупція, низька політична стабільність, мінімальні державні витрати на наукові дослідження в сільському господарстві, нерозвинута портова інфраструктура, обмежений доступ фермерів до фінансування та незначний відсоток земельних ділянок, обладнаних для зрошення. Ведення повномасштабної війни на території нашої держави ще більше актуалізувало всі вказані виклики.

На сьогодні лідерами із забезпечення продовольчої безпеки є Ірландія, Фінляндія та Франція. Ці країни відрізняються високим рівнем життя, що дає населенню можливість споживати якісні і, що дуже важливо, різноманітні продукти харчування. Крім того, в цих країнах діють досить високі стандарти щодо безпеки продовольчих товарів. А місцеві виробники завдяки потужній урядовій підтримці та доступу до дешевих кредитів мають можливість для забезпечення не лише внутрішніх потреб ринку, але й для постачання власних продовольчих товарів за кордон.

Загалом, з метою оцінювання рівня і стану продовольчої безпеки як окремих держав, так і світу в цілому використовуються наступні інтегральні індекси: вказаний вище Глобальний індекс продовольчої безпеки (Global Food Security Index, GFSI, який розраховується і оприлюднюється Дослідницьким центром Economist Intelligence Unit за підтримки публічної глобальної сільськогосподарської компанії Corteva Agriscience)[124], а також Глобальний індекс голоду (Global Hunger Index, GHI, що розраховується та оприлюднюється Міжнародним науково-дослідним інститутом продовольчої політики, International Food Policy Research Institute)[125].

В свою чергу, Глобальний індекс голоду (GHI) виступає ще одним інтегральним показником, який, безумовно, також може застосовуватись для вимірювання стану продовольчої

124 Global Food Security Index 2022 : Exploring challenges and developing solutions for food security across 113countries. URL: https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/

125 Global Hunger Index. URL: https://www.globalhungerindex.org/

безпеки на глобальному, регіональному і на національному рівнях. Показник GHI оцінюється за 100-бальною шкалою, при цьому 0 є його найкращим значенням. Основними індикаторами, на підставі яких визначається GHI виступають: 1) недоїдання (частка населення, чиє споживання їжі не забезпечує необхідну кількість калорій), 2) дитяче виснаження (частка дітей у віці до п'яти років, які мають недостатню для свого зросту вагу, що свідчить про недостатнє харчування), 3) затримка розвитку дітей (частка дітей у віці до п'яти років, які мають недостатній для свого віку зріст, що свідчить про недоїдання), 4) дитяча смертність (рівень смертності дітей у віці до п'яти років через неадекватне харчування та забруднене довкілля). За підсумками 2020 р., відповідно до методики GHI, Україна входить до групи країн з низьким рівнем небезпеки: її значення GHI оцінено на рівні менше 5 (у рейтингу 2020 р. таких країн лише 17)[126].

Глобальний показник GHI у 2023 році склав 18,3, що лише трохи нижче за показник GHI у 2015 р. – 19,1, коли світовою спільнотою серед Цілей сталого розвитку було проголошено боротьбу з голодом. Тобто можна констатувати, що на даний час світ опинився ще далі від цієї мети, ніж вісім років тому, адже кількість людей, що недоїдають, нині зросла до майже 760 млн. За оцінками GHI, у 43 країнах голод залишається на рівні, що викликає занепокоєння, при цьому особливо тривожна ситуація спостерігається в Африці і в Південній Азії. Ще у 34 країнах голод вважається серйозним. За нинішньої траєкторії 58 країн не зможуть досягти навіть низького рівня голоду – а тим більше нульового – до 2030 року. Незважаючи на безпрецедентні виклики та пережиті за останні роки трагедії, Індекс голоду в Україні станом на 2023 р. становив лише 8,2. Показник погіршився, але мінімально з 2015 р., коли він становив 7,1. Це відносить нашу країну до «зеленої зони» – держав із показни-

[126] Проданова Л. В., Клімов А. І., Кичко Д. В. Світові тенденції та український вимір агроекономічної безпеки. *Актуальні проблеми економіки*. 2021. № 11–12. (245–246). С. 91–102. URL: https://eco-science.net/wp-content/uploads/2021/12/11-12.21._topic_-Larysa-V.-Prodanova-Andrii-I.-Klimov-Dmytro-V.-%D0%9Aychko-91-102.pdf

ком GHI від 0 до 9,9, для яких загроза голоду є мінімальною. На сьогодні таких країн у світі лише 50[127].

Отже, одним із ключових завдань державної політики є проблема оцінювання та оптимізації стану продовольчої безпеки. Протягом останніх десятиріч ці питання знаходяться в центрі уваги органів державної влади. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. «Деякі питання продовольчої безпеки» було затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки держави. Відповідно до положень цього нормативно-правового акта основними індикаторами, що характеризують стан продовольчої безпеки в Україні, були наступні: добова енергетична цінність споживання (калорійність), забезпечення раціону людини основними видами продуктів харчування, достатність запасів зерна у державних ресурсах, економічна доступність продуктів, диференціація вартості харчування за соціальними групами, ємність і стійкість внутрішнього ринку окремих продуктів, продовольча незалежність за окремим продуктом.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2025 р. № 1140 було затверджено нову Методику розрахунку індикаторів продовольчої безпеки[128], а вказана вище Методика втратила чинність. Відповідно до п. 4 затвердженої Методики структурними елементами продовольчої безпеки та їх індикаторами виступають наступні: 1) забезпечення харчових потреб населення, що включає середньорічне споживання кожного продукту харчування у розрахунку на одну особу в натуральних одиницях виміру, що відстежується в динаміці, й визначається за такими основними групами харчових продуктів, як: хліб і хлібопродукти; картопля; овочі, баштанні; фрукти, ягоди і виноград; цукор; олія; м'ясо і м'ясопродукти; молоко і молочні продукти; риба і рибопродукти; яйця; а також добову енергетичну цінність раціону людини (не менше 2500 ккал на добу);

127

[127] Мельник Л., Кепко В., Ніконенко О. Зарубіжний досвід забезпечення продовольчої безпеки країни – виклики для України. *Інст-т бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації*. 2024. Вип. 1–2. С. 45–54. URL: https://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/52730/1/%D0%9C%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA.PDF

[128] Про затвердження Методики розрахунку індикаторів продовольчої безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2025 р. № 1140. *Офіційний вісник України.* 2025 р. № 81. Ст. 5540.

2) доступність харчових продуктів, яка охоплює: економічну доступність харчових продуктів; індекси споживчих цін на продукти харчування та безалкогольні напої, диференціацію вартості харчування за соціальними групами, що відстежується в динаміці та визначається як співвідношення між вартістю харчування 20% домогосподарств з найбільшими доходами та вартістю харчування 20% домогосподарств з найменшими доходами; 3) стабільність продовольчих систем, індикаторами якої виступають: імпортозалежність за окремими харчовими продуктами, граничним (пороговим) значенням для якого вважається його 30%-ий рівень; співвідношення вартості імпорту окремих харчових продуктів до вартості експорту окремих харчових продуктів; 4) використання сільськогосподарської продукції та основних видів продовольчих товарів, що засвідчується ємністю внутрішнього ринку окремих продуктів.

Властивість вказаних показників бути виміряними дозволяє їх застосування в управлінні процесами забезпечення продовольчої безпеки, зокрема, в частині моніторингу та оцінювання її стану. Здійснення розрахунку і моніторинг індикаторів продовольчої безпеки віднесено до повноважень Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України (п. 452 Положення про Міністерство, затвердженого постановою КМУ від 21 липня 2025 р.[129]), оновлення даних для розрахунку проводиться щорічно, станом на 31 грудня попереднього року. При цьому критерієм продовольчої безпеки виступає граничне (порогове) значення відповідного індикатора продовольчої безпеки, поза межами якого виникає продовольча загроза. Так, приміром, граничним (пороговим) значенням такого індикатора, як імпортозалежність за окремими харчовими продуктами, вважається його 30%-ий рівень, а перевищення цього показника відповідно до загальносвітових стандартів засвідчує втрату продовольчої незалежності за окремим видом харчового продукту. Результати проведення аналізу індикаторів продовольчої безпеки узагальнюються у звіті про стан продовольчої безпеки.

[129] Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903. *Офіційний вісник України.* 2025. № 66. Ст. 4566.

Аналіз обох названих Методик (попередньої та нової) засвідчує, що значних змін з прийняттям нової Методики, на жаль, не відбулося. Перелік індикаторів продовольчої безпеки залишився майже незмінним й при цьому його не можна вважати повним, оскільки й досі відсутні, зокрема, такі показники, як: фізична доступність продуктів харчування, їх якість та безпечність, рівень розвитку агропродовольчої сфери, сталість і ресурси тощо.

Окрім того, викликає певні занепокоєння виключення такого індикатора, як достатність запасів зерна у державних ресурсах, адже створення спеціальних продовольчих запасів в Україні передбачено на законодавчому рівні. Спочатку це було закріплено у Законі України від 24 січня 1997 р. «Про державний матеріальний резерв»[130], а в період воєнного стану, з прийняттям Закону України від 9 липня 2023 р. «Про державні резерви»[131], знайшло відображення в його нормах. Так, відповідно до ст. 2 цього Закону державні резерви складаються з державного матеріального та мобілізаційного резерву, в рамках кожного з яких передбачено створення запасу продовольства.

При цьому державним матеріальним резервом є запас матеріальних цінностей, що складається із запасів сировинних, паливно-енергетичних, матеріально-технічних ресурсів, промислових і продовольчих товарів, лікарських засобів та медичних виробів, призначених для використання у мирний час, а також в особливий період. Його призначено для: забезпечення потреб України в особливий період; забезпечення стратегічних потреб України; надання гуманітарної допомоги.

У свою чергу, мобілізаційний резерв призначається для забезпечення потреб України в особливий період і являє собою запас матеріальних цінностей, призначений для забезпечення розгортання в особливий період виробництва військової та іншої промислової продукції, харчових продуктів, ремонту військової техніки та майна, а також розгортання в особливий період робіт з відновлення залізничних та автомобільних шляхів, морських і річкових портів, аеродромів, ліній та інфра-

[130] Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 13. Ст. 112.

[131] Про державні резери : Закон України від 09 серпня 2023 р. № 3310-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 90. Ст. 341.

структури електронних комунікаційних мереж, газо-, нафтопродуктопроводів, у тому числі внутрішньопромислових систем енерго- і водопостачання та водовідведення, для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту, електронних комунікацій, надання медичної допомоги.

Водночас слід зазначити, що ні попередній Закон 1997 р., ні чинний Закон 2023 р. не містять визначення продовольчих запасів (запасу продовольства), а також не закріплюють спеціальних норм щодо їх накопичення, зберігання, використання тощо, на чому цілком справедливо акцентується увага й у спеціальній літературі. На думку Х. А. Григор'євої, чинний Закон потребує доповнення деякими спеціальними застереженнями, обумовленими специфікою забезпечення продовольчої безпеки (наприклад, забороною зберігати продовольчі резерви за межами території України)[132]. До таких застережень можна було б віднести й заборону на експорт продовольчих товарів і продовольчої сировини при введенні в Україні воєнного або надзвичайного стану.

Слід погодитися й з тим, що ключову роль у вирішенні проблеми забезпечення продовольчої безпеки держави відіграє розвиток аграрного сектора економіки. Дійсно, аграрне виробництво протягом багатьох століть виступало одним з рушіїв прогресу суспільства. Англійський економіст Адам Сміт джерелом багатства визнавав не обіг, а виробництво[133]. За твердженням представників економічної науки, чистий продукт в економіці створюється на землі, тобто в процесі аграрного виробництва. Для розвитку держави необхідні дійсні багатства, в яких завжди є потреба і які завжди можуть бути продані. Серед таких, насамперед, – продовольство і харчові продукти[134].

Сільське господарство є однією з пріоритетних галузей національної економіки. Ефективність виробництва галузі сіль-

[132] Григор'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів : моногр. Луцьк : Вежа-Друк, 2024. С. 105.

[133] Smith A. The Wealth of Nations. URL: https://www.rrojasdatabank.info/Wealth-Nations.pdf

[134] Румик І. І. Продовольча безпека в умовах комплементарності національної економіки : дис. … д.е.н. / ВНЗ «Ун-т економіки та права "Крок"». Київ, 2020. С. 51.

ського господарства забезпечує зростання добробуту населення, зміцнення економічної та продовольчої безпеки держави, нарощування експортного потенціалу. В той же час сільськогосподарське виробництво схильне до ризиків завдяки високій залежності від природно-кліматичних чинників. При цьому у галузевій структурі валової продукції сільського господарства провідне місце (понад 70% від загального обсягу виробництва) традиційно належить продукції рослинництва. Негативна динаміка розвитку виробництва продукції тваринництва призвела до збільшення її частки у особистих господарствах населення (ОСГ)[135].

Критичною на сьогодні слід визнати й ситуацію із виробництвом та забезпеченням потреб населення в продукції рибництва (аквакультури). За даними Держстату, фонд споживання риби та рибопродуктів в Україні у 2021 р. становив 547,7 тис. тонн, з яких лише 15,9% – національна рибна продукція, решта (84,1%) – імпортована в Україну. Вказане засвідчує відсутність продовольчої незалежності за даним харчовим продуктом, адже граничний рівень даного показника – це 30% імпорту. Водночас, на жаль, в Україні так і не вдалося досягти середньосвітового рівня споживання водних біоресурсів та виробленої з них продукції. За даними Держстату, у 2021 р. їх споживання на душу населення склало лише 13,2 кг. За оцінкою Комітету рибного господарства Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), середньорічний показник споживання водних біоресурсів та виробленої з них продукції у світі у 2018–2020 р.р. становив 20,5 кг на душу населення й, за прогнозами, до 2030 року має зрости до 21,2 кг[136].

Аквакультура є стратегічно важливою галуззю сільського господарства з огляду на забезпечення сталого постачання якісної продукції, необхідної для задоволення зростаючого попиту на рибу і морепродукти. Водні біоресурси та вироб-

[135] Вараксіна О. В. Формування організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки України : дис. … канд. екон. наук, спец-ть 08.00.03 / Полтав. ун-т економіки і торгівлі. Полтава, 2016. С. 102–103.

[136] Про схвалення Стратегії розвитку галузі рибного господарства України на період до 2030 р. та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 р.р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 травня 2023 р. № 402-р. *Офіційний вісник України.* 2023. № 48. Ст. 2663.

на з них продукція є одними з найбільш цінних продуктів харчування й відіграють важливе значення у забезпеченні продовольчої безпеки держави. Необхідність впровадження інноваційних технологій у цій сфері визначається як економічними перспективами, так і потребою у забезпеченні екологічної стійкості в умовах природних та антропогенних викликів. При цьому Україна має значний потенціал для розвитку аквакультури. Однак його реалізація гальмується низкою проблем, насамперед, негативним впливом бойових дій на довкілля, що значно ускладнює розвиток галузі й створює загрози для її сталого функціонування[137].

Стратегією розвитку галузі рибного господарства України на період до 2030 року, схваленою розпорядженням КМУ від 2 травня 2023 р., до основних проблем, що перешкоджають сталому розвитку галузі, також віднесено: виснаження промислових запасів більшості видів водних біоресурсів, низький рівень їх відтворення (як природного, так і штучного), що призводить до зменшення національного виробництва; високий рівень імпортозалежності внутрішнього ринку водних біоресурсів та виробленої з них продукції; негативний антропогенний вплив на водні екосистеми через гідробудівництво, зміни клімату та їх забруднення, що призводить до деградації природних біоценозів; відсутність прозорих та конкурентних механізмів отримання права на спеціальне використання водних біоресурсів; високий рівень незаконної, непідзвітної та нерегульованої рибальської діяльності; відсутність ефективних механізмів залучення інвестицій у галузь для збільшення виробництва продукції з високою доданою вартістю; недосконаліть процедури регулювання орендних відносин у галузі, зокрема щодо надання в оренду рибогосподарських технологічних водойм та гідротехнічних споруд рибогосподарської технологічної водойми як цілісних майнових комплексів; неврегульованість механізмів надання в користування на умовах оренди частин рибогосподарських водних об'єктів, акваторій (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України для здійснення індустрі-

[137] Тютюнник Г. О. Нарощування інноваційного потенціалу сектора аквакультури: організаційно-економічні аспекти. *Галицький економічний вісник*. 2024. Т. 90. № 5. С. 56.

альної аквакультури; недосконале розмежування функцій дозвільних органів, а також функцій з державного контролю й управління, що призводить до неефективного управління галузю; недостатнє наукове забезпечення галузі та ін.

На думку дослідників, для успішного нарощування інноваційного потенціалу галузі аквакультури в Україні необхідно формувати інтегровані організаційні структури, активно впроваджувати передові технології, створювати сприятливі фінансово-економічні умови та залучати інвестиції у розвиток аквакультури. Зокрема, мова йде про впровадження таких сучасних технологій та підходів, як системи рециркуляції води, інтегровані аквафеми та мультитрофічне екологічне землеробство[138]. За оцінками фахівців Spheric Research, інвестиції в наземні ферми з вирощування аквакультури за перший квартал 2025 р. перевищили 1 млрд дол. США[139]. Застосування вказаних інноваційних підходів дозволить не лише зменшити негативний вплив на навколишнє природне середовище, але й підвищити продуктивність і якість виробленої продукції.

Що стосується фінансово-економічних заходів, спрямованих на підтримку інноваційного розвитку аквакультури, доцільним вбачається використання кредитних ліній, податкових пільг, а також позитивного досвіду зарубіжних країн (Норвегія, Велика Британія та ін.), що демонструє ефективність впровадження і функціонування спеціалізованих інноваційних фондів для підтримки розвитку аквакультури. Так, у Норвегії, яка виступає одним із найбільших світових виробників продукції аквакультури й щорічно поповнює свій бюджет на $600 млн завдяки аукціонам на право здійснення аквакультурної діяльності в прибережних зонах, лише 20% цих надходжень залишаються в державному бюджеті, а 80% спрямовуються до Фонду аквакультури для фінансування наукових досліджень та підтримки галузі[140].

---

[138] Тютюнник Г. О. Нарощування інноваційного потенціалу сектора аквакультури: організаційно-економічні аспекти. *Галицький економічний вісник*. 2024. Т. 90. № 5. С. 65.

139

[139] Land-based aquaculture raised $1B in the first four months ... URL: https://www.rastechmagazine.com/land-based-aquaculture-raised-1b-in-the-first-four-months-of-2025-new-report-says/

[140] Тютюнник Г. О. Вказ. праця. С. 62.

Так само Європейський Фонд морського та рибного господарства спрямований на розвиток рибальства і аквакультури, збереження довкілля, підвищення економічної стійкості та соціальної відповідальності. Фонд фінансується за рахунок бюджетів ЄС та внесків держав-членів, здійснюючи підтримку проектів, спрямованих на технічний, науковий та організаційний розвиток галузі, покращення якості продукції й зменшення негативного впливу на довкілля. Зокрема, мова йде про підвищення рівня знань в рибницьких господарствах, які знижують вплив на довкілля, сприяють формуванню сталого використання ресурсів в аквакультурі, впровадженню нових сталих методів виробництва, покращують добробут тварин; розробку нових видів продукції, нових або суттєво поліпшених процесів та систем управління й організації тощо. Така діяльність здійснюється безпосередньо у співпраці з державними або приватними науковими або технічними органами, визнаними державою-членом, а її результати мають бути оприлюднені державою-членом[141].

Тож дослідниками акцентується увага на розробленні й впровадженні інноваційних підходів галузевого розвитку аквакультури, пошуку ефективних технологій та їх практичному впровадженні; системних змінах в управлінні галуззю, достатньому фінансуванні рибного господарства України, зокрема, наукової сфери[142]. Як вбачається, це сприятиме підвищенню продуктивності, якості та екологічної стійкості аквакультурного виробництва, забезпечуючи сталий розвиток галузі в майбутньому.

За сучасних умов існують й інші гострі питання розвитку вітчизняного сільського господарства. На думку фахівців, за відсутності дієвих заходів зі структурної перебудови сільського господарства, впровадження успішного зарубіжного досвіду управління сільськими територіями, активізації сільського населення й суб'єктів агробізнесу до пошуку інноваційних підходів у здійсненні сільськогосподарського виробництва, підви-

[141] Федоренко М. О., Вдовенко Н. М., Павлюк С. С., Дюдяєва О. А. Базові засади розвитку рибальства та аквакультури в умовах трансформаційних процесів. *Водні біоресурси та аквакультура.* 2020. Вип. 2 (8). С. 53–54.

[142] Федоренко М. О., Вдовенко Н. М., Павлюк С. С., Дюдяєва О. А. Вказ. праця. С. 55.

щення його ефективності втримати існуючі позиції навіть у середньостроковій перспективі буде неможливим. Надалі, вже за декілька років втрати від скорочення обсягів виробництва продукції сільського господарства стануть відчутними, а необхідність збільшення імпорту харчових продуктів за зростаючими світовими цінами викличе додаткові труднощі як із забезпеченням продовольчої безпеки, так і зі станом платіжного балансу країни[143].

Відтак, в економічній літературі слушно зазначається, що з метою розвитку вітчизняного сільського господарства необхідними є:

– підтримка залучення сучасних технологій виробництва, що забезпечували б зростання економічної ефективності сільгоспідприємств та підвищення конкурентоспроможності їх продукції;

– підтримка особистих сільських господарств населення та вдосконалення їх взаємодії з іншими суб'єктами аграрного ринку з метою збільшення частки їх доходів й оптимізації структури виробництва. Вітчизняний досвід демонструє власний тип продовольчого суверенітету, який ґрунтується на функціонуванні мільйонів ОСГ. А тому, як справедливо зазначає Х. А. Григор'єва, політика витіснення ОСГ із аграрного ринку, залишення їх поза підтримкою й зміна законодавства у невигідних для ОСГ напрямах є недалекоглядною, особливо ураховуючи економічний спад внаслідок ведення тривалих й масштабних воєнних дій, наявні екологічні проблеми, породжені інтенсивним сільським господарством, а головне – беручи до уваги гостру потенційну продовольчу небезпеку. Адже в складних умовах воєнного часу та післявоєнного відновлення часткове продовольче самозабезпечення населення здатне зняти тягар з держави, зменшити негативний вплив інтенсивної сільськогосподарської діяльності на довкілля, покращити якісні показники харчування населення[144];

[143] Вараксіна О. В. Формування організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки України: дис. … канд. екон. наук, спец-ть 08.00.03 / Полтав. ун-т економіки і торгівлі. Полтава, 2016. С. 105.

[144] Григор'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів : моногр. Луцьк : Вежа-Друк, 2024. С. 63, 90.

– формування та інформаційне забезпечення діяльності регіональних (локальних) ринків сільськогосподарської продукції з метою спрощення доступу сільськогосподарських виробників до переробних підприємств;

– активізація виробництва продукції тваринництва й водночас врегулювання проблеми кормів, ціни на які спричиняють нерентабельність здійснення цього виду діяльності в Україні й постійне скорочення виробництва м'яса та м'ясопродуктів;

– створення пільгових умов для закупівлі сільськогосподарської техніки;

– сприяння розвитку переробного виробництва на сільських територіях з метою створення додаткових робочих місць;

– наближення нормативів стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції та продуктів харчування до європейських з метою активізації виходу вітчизняних виробників на зовнішні ринки збуту;

– забезпечення інформаційної підтримки сільського господарства та подальшого розвитку цифрової трансформації аграрних і земельних відносин[145].

Слід погодитися, що стратегія продовольчої безпеки має бути спрямована на: забезпечення необхідної кількості продовольства за рахунок власного виробництва і за необхідності – за рахунок імпорту; підтримку стабільності продовольчого постачання за рахунок скорочення коливань пропозиції і врожайності, адекватного управління національними запасами продовольства, розвитку транспортної інфраструктури, логістики і систем збуту; забезпечення доступу (фізичного та економічного) всіх верств населення до наявного продовольства[146].

На думку фахівців, забезпечити глобальну продовольчу безпеку можливо лише за умови припинення війни розв'язаною агресивною РФ проти України та звільнення окупованих територій: гарантування світовими країнами безпеки та цілісності України; надання допомоги у розмінуванні й відновленні родю-

[145] Крупін В. Є. Аспекти формування продовольчої безпеки України / Крупін В. Є., Пушак Я. Я. *Економічні інновації.* 2012. Вип. 47. С. 70–80.

[146] Колісник Г. М. Продовольча безпека України та особливості її розвитку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2015. Вип. 5 (115). С. 75. URL: http://ird.gov.ua/sep/sep20155(115)/sep20155(115)_072_KolisnykHM.pdf

чих земель деокупованих територій; пільгового кредитування аграріїв задля відновлення пошкоджених або знищених у результаті бойових дій техніки і виробничих потужностей; надання іноземними інвесторами пільгових кредитів для відновлення інфраструктури зберігання, транспортування й переробки продукції галузі рослинництва і тваринництва; впровадження новітніх передових технологій з вирощування та переробки сільськогосподарської продукції для просування її експорту з високою доданою вартістю, зокрема, у м'ясо-молочній галузі, продукції невеликих агропідприємств, виробників крафтової продукції та нішевих культур; модернізації логістичних маршрутів, зокрема приведення ширини української залізничної колії до європейських стандартів із залученням іноземного капіталу. За підтримки світової спільноти створити умови для постійного, безперебійного та безпечного експорту аграрної продукції морськими шляхами, позбавивши агресивні країни можливості блокування портів[147].

В аспекті забезпечення продовольчої безпеки підтримка та стимулювання кооперативного руху у сільському господарстві в комплексі з використанням системи грантів та фінансових пільг для сільгоспвиробників-початківців, а також наданням допомоги у використанні інноваційних цифрових ресурсів, може стати у нагоді як потенційне джерело виробництва сільськогосподарської продукції, формування якісно нового руху у модернізації і створенні ферм нового типу за прикладом господарств у розвинутих країнах. Так, у Франції, де агроекологія розглядається як соціальний рух за продовольчий суверенітет, значного поширення набуло створення агроекологічних кооперативів. Як приклад, можна навести: кооперативне об'єднання Alliance BFC, що має на меті адаптацію до зміни клімату, зокрема, щодо управління водними ресурсами, та Maïsadour Groupe Cooperatif – одну з провідних аграрних кооперативних груп Франції, що об'єднує понад 8 тис. фермерів, 4 тис. співробітників, низку міжнародних компаній й спрямована на посилення підтримки фермерів, розвиток сталого сільського господарства

147 [147] Бойко В. О., Бойко Л. О. Продовольча безпека та ризики для аграрного виробництва під час війни в Україні. *Економіка та суспільство.* 2022. Вип. 41. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/1552/1493

шляхом впровадження агроекологічних практик, включаючи встановлення сонячних панелей на фермах, впровадження цифрових технологій у тваринництві, розвиток агролісівництва. До речі, такі кооперативи проводять семінари і просвітницькі програми для своїх членів з метою підвищення їх обізнаності у сфері агроекології[148], що слід розглядати як різновид освітянсько-виховних заходів забезпечення сталого розвитку, спрямованих на формування екоцентричного світогляду людини[149].

Вочевидь, такий напрям, як дбайливе, раціональне, екологічно збалансоване використання природних ресурсів агросфери, має забезпечуватися не лише діяльністю контролюючих суб'єктів, але й генеруватися у правосвідомості сільськогосподарських виробників, як невід'ємна умова їх сталого функціонування, що у довгостроковій перспективі працюватиме як на їхню репутацію й імідж їх господарства, оскільки зменшить витрати з пошуку чи відновлення нових аграрних ресурсів, так і стане важливим кроком до інтенсифікації аграрного виробництва. Вказаний напрям є вкрай цікавим як для споживачів, так і для іноземних партнерів, зацікавлених у придбанні якісної, екологічно безпечної продукції рослинного і тваринного походження.

Як вбачається, відновлення агросектору має бути не лише економічно і соціально відповідальним, але й таким, що забезпечує екологічну безпеку та стійкість у середньо- і довгостроковій перспективі. Дорожньою картою сталого відновлення України у розділі «Сільське господарство» передбачено декілька напрямів такого відновлення, а саме: 1. Комплексний підхід до сталого розвитку сільського господарства та сільських територій; 2. Стале землекористування та здоров'я ґрунтів; 3. Стале тваринництво[150]. Дещо дивним виглядає відсутність такого напряму, як стале рослинництво. Дійсно, в контексті забезпе-

[148] ТОП 100 AgTech компаній та стартапів для аграріїв України. Latifundist.com: головний сайт про агробізнес. URL: https://latifundist.com/kompanii/2599-masadour-groupe-cooperatif

[149] Курман Т.В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: моногр. Харків : Юрайт, 2018. С. 206.

[150] Дорожня карта сталого відновлення України. Сільське господарство. URL: https://buildukrainebackbetter.org/roadmap-agriculture-ua

чення продовольчої безпеки Україна є потужним виробником та експортером сільськогосподарської продукції рослинного походження, забезпечуючи продовольчі потреби у такій продукції як свого населення, так і інших країн світу. На противагу, щодо забезпечення потреб населення продукцією тваринництва протягом останніх десятиліть спостерігається дефіцит й, навіть, за окремими групами харчових продуктів – високий рівень імпортозалежності (приміром, риби і рибних продуктів). Тож цілком зрозумілою вбачається увага до питань забезпечення сталого розвитку тваринництва. Водночас, навряд чи виправданим є залишення поза увагою такого напряму, як розвиток сталого рослинництва. Стале рослинництво не обмежується лише питаннями сталого землекористування й зменшення залежності від агрохімікатів і пестицидів, воно охоплює і впровадження адаптивних, кліматично орієнтованих форм аграрного виробництва, забезпечення продовольчої безпеки, підвищення вимог до якості і безпечності продукції рослинництва, її сертифікацію, впровадження агроінновацій та ін.

При цьому, безперечно, у повоєнний період відродження економіки України на перше місце вийде вирішення саме проблеми продовольчої безпеки, що буде включати забезпечення не тільки фізичної, але й економічної та соціальної доступності продовольства й водночас збереження ресурсів агросфери для прийдешніх поколінь. У зв'язку з цим, на думку дослідників, перед державою постане ще одне важливе завдання – зниження частки витрат на харчування домогосподарств, як за рахунок зниження цін на харчові продукти, так і шляхом підвищення доходів населення[151].

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що у сучасних умовах проблему забезпечення продовольчої безпеки вкрай актуалізують наступні виклики і загрози:

– глобальні виклики екзистенційного характеру, що на сьогодні загрозливо постали перед людством, а саме продовольча та екологічна кризи, зумовлені зростанням чисельності населення світу, посиленням конкуренції за продовольчі ресур-

151 [151] Мельник Л., Кепко В., Ніконенко О. Зарубіжний досвід забезпечення продовольчої безпеки країни – виклики для України. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації.* 2024. Вип. 1–2. С. 45–54. DOI: https://doi.org/10.35774/ibo2024.01-02.045

си, виснаженням природних ресурсів агросфери, глобальними кліматичними змінами та ін.;

– виклики воєнного стану: зменшення кількості виробленого продовольства, порушення ланцюгів його постачання через блокування логістичних шляхів, окупація територій, критичний обсяг замінованих та хімічно забруднених важкими металами земель сільськогосподарського призначення (30% за оцінкою експертів Світового банку), нові види деградації ґрунтів (т. зв. «воєнна» деградація ґрунтів), руйнування системи зрошення південних регіонів площею близько 500 тис. га, «кадровий голод» у сільському господарстві внаслідок міграції працездатного сільського населення, мобілізації та людських втрат, знищення матеріально-технічної бази сільськогосподарських товаровиробників, об'єктів аграрної інфраструктури, сільськогосподарських тварин, багаторічних насаджень;

– євроінтеграційні виклики: необхідність подальшої адаптації чинного законодавства до стандартів ЄС (санітарні, фітосанітарні норми, вимоги щодо безпечності і якості харчових продуктів); відсутність правового механізму забезпечення сталого розвитку агросфери;

– економіко-соціальні: погіршення стану економічної та соціальної доступності продовольства в умовах воєнного стану; зниження доходів і купівельної спроможності населення та національних аграрних товаровиробників;

– екологічні виклики, зумовлені кліматичними змінами та антропогенним впливом, збільшенням кількості деградованих земель, зменшенням запасів води, що вимагають адаптації аграрного сектору до функціонування в умовах кліматичних змін, стимулювання розвитку адаптивних, кліматично орієнтованих форм аграрного виробництва, забезпечення екологічно збалансованого природокористування в агросфері тощо;

– інфраструктурні виклики, зумовлені недосконалістю національної транспортної, ринкової, дослідницької та інноваційної інфраструктури, недостатньою кількістю спеціально обладнаних місць зберігання продукції й відсутність діючої системи державних резервів;

– інституційні виклики. Відповідно до Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на

період до 2030 року однією з ключових стратегічних цілей визначено формування державної політики розвитку сільського господарства і сільських територій, включаючи покращення інституційної спроможності. В цьому контексті певні занепокоєння викликають інституційні зміни в системі центральних органів виконавчої влади, зокрема ліквідація Міністерства аграрної політики та продовольства України та передача його повноважень новоутвореному Міністерству економіки, довкілля та сільського господарства, положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. Такий підхід не є новим, адже подібне об'єднання вже мало місце у 2019 році, коли на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. було створено Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Проте вказаний експеримент інтегрованої моделі управління не засвідчив своєї ефективності, що згодом і зумовило повернення до окремого функціонування Мінекономіки та Мінагрополітики, щоправда, з певним перерозподілом повноважень. Зокрема, це стосується зміни підпорядкування Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Це вбачається не зовсім логічним, адже функції із забезпечення продовольчої безпеки та контролю за якістю і безпечністю харчових продуктів органічно пов'язані з аграрним виробництвом і, відповідно, мають перебувати у віданні спеціалізованого органу державної влади – Міністерства аграрної політики та продовольства України.

На сьогодні ж відповідно до Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, затвердженого постановою КМУ від 21 липня 2025 р., останнє є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у понад 20 різновекторних напрямах від економічного розвитку до охорони довкілля, серед яких, в тому числі, й державна аграрна політика, політика у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави, безпечності та якості харчових продуктів, захисту і карантину рослин, ветеринарної медицини, державних резервів та ін. При цьому задля можливості реалізації поставлених перед даним Міністерством завдань до його компетенції віднесено 570 повноважень, перелік яких не є вичерп-

ним. Такої кількості повноважень, до того різновекторних й функціонально суперечливих, напевно, не має жоден інший орган державної влади, що викликає цілком обгрунтовані сумніви в можливості забезпечення ефективності його діяльності й реалістичності досягнення задекларованих цілей.

Варто підкреслити, що у більшості розвинених держав світу, зокрема в усіх країнах Європейського Союзу, функціонують окремі галузеві міністерства або департаменти, уповноважені здійснювати формування й реалізацію державної політики у сфері сільського господарства, розвитку сільських територій і продовольчої безпеки. Такі інституції забезпечують системне управління агросферою, координацію державних програм підтримки аграрних виробників, агроінноваційний розвиток, опікуються іншими проблемами галузі, а також здійснюють контроль за якістю та безпечністю продовольства.

Як приклад, у Польщі діє Міністерство сільського господарства та розвитку села[152]; у Німеччині – Федеральне міністерство продовольства та сільського господарства[153]; у Литві – Міністерство сільського господарства[154]; у Болгарії – Міністерство сільського господарства, продовольства і лісового господарства[155]; у Франції – Міністерство сільського господарства та продовольчого суверенітету[156] тощо.

З огляду на зазначене, ліквідацію Міністерства аграрної політики та продовольства України навряд чи можна розцінювати як крок, що відповідає євроінтеграційним зобов'язанням нашої держави або сприяє підвищенню ефективності функціонування національного аграрного сектору. Й окрім того, подібні інституційні зміни потенційно здатні негативно вплинути на узгодженість державної аграрної політики, ослабити інституційну спроможність галузевого управління й ускладнити реалі-

[152] Website of the Republic of Poland. URL: https://www.gov.pl/web/agriculture/ministry-of-agriculture-and-rural-development

[153] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. URL: https://www.bmleh.de/EN/Home/home_node.html

[154] Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. URL: https://zum.lrv.lt/lt/

[155] Министерство на земеделието и храните. URL: https://www.mzh.government.bg/bg/

[156] Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. URL: https://agriculture.gouv.fr/

зацію стратегічних завдань у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Окремої уваги заслуговують проблеми вдосконалення правової регламентації відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки. З метою реалізації національних пріоритетів трансформації продовольчих систем країни на період до 2030 року, у тому числі за такими напрямами, як здорове харчування, дружнє до довкілля сільськогосподарське виробництво, стійкість до ринкової нестабільності та доступність харчових продуктів для всіх груп населення, законодавством передбачається, зокрема, необхідність розробки проектів нормативно-правових актів, насамперед у сфері сільського господарства, з питань продовольчої безпеки, безпечності та якості харчових продуктів (п. 1 Указу Президента України від 7 лютого 2022 р. «Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні»)[157]. На даний час, як зазначає О. М. Батигіна, ефективність наявної нормативно-правової бази у вказаній сфері нівелюється або ж зменшується відсутністю дієвого, системного та цілісного підходу до регулювання[158].

По-перше, ключовим викликом на сьогодні є відсутність спеціального базового Закону України «Про продовольчу безпеку», який би визначав засади державної політики у цій сфері. Попри те, що впродовж 2005–2012 рр. було розроблено чотири законопроєкти («Про продовольчу безпеку України», «Про основи продовольчої безпеки України»), жоден із них так і не було прийнято. Лише 24 березня 2022 р., у зв'язку з початком широкомасштабної збройної агресії РФ проти України, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». Його ухвалення було зумовлене нагальною необхідністю збереження стабільності аграрного виробництва та підтримання функціонування аграрного

[157] Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні : Указ Президента України від 7 лютого 2022 р. № 41/2022. *Офіційний вісник України.* 2022 р. № 14. Ст. 749.

[158] Батигіна О.М. Правове забезпечення агровиробництва в умовах воєнного стану. *Продовольча безпека в умовах сучасних викликів: національно-правовий та міжнародний аспекти : зб. матер. та тез доп. учасників Дискусійної панелі VI Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 07 жовт. 2022 р.) /* за ред. Т. В. Курман, В. П. Станіславського. Харків: Юрайт, 2022. С. 19.

сектору в умовах воєнних дій шляхом упорядкування орендних відносин. Водночас зазначений Закон мав переважно ситуативний характер і був спрямований на внесення змін до чинного законодавства, насамперед земельного, однак не створив цілісного й дієвого механізму правового забезпечення продовольчої безпеки. У цьому контексті розробка та прийняття Закону України «Про продовольчу безпеку» як основи національного механізму забезпечення продовольчої безпеки є стратегічним завданням державної політики у сфері національної безпеки, особливо з огляду на повоєнне відновлення та євроінтеграційний курс України. Адже надзвичайно актуальною проблемою сьогодення є формування цілісного і дієвого механізму правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні. Як вбачається, цей механізм має: по-перше, включати дієву систему моніторингу з метою виявлення наявних та потенційно можливих внутрішніх та зовнішніх загроз; по-друге, закріпити систему заходів попередження і протидії вказаним загрозам у разі їх настання; по-третє, запровадити преференційні режими ведення агробізнесу на деокупованих територіях та територіях, де ведуться активні бойові дії; по-четверте, визначити правовий статус суб'єктів вказаних відносин, в тому числі, продовольчих банків; по-п'яте, бути спрямованим на вирішення конкретних завдань, що відповідають сучасним інтересам і очікуванням громадян, територіальних громад, українського суспільства і держави, зокрема в умовах воєнного стану, а також сприяють подальшому вдосконаленню законодавства України, розвитку науки й суспільному прогресу, який неможливий без гарантування продовольчої безпеки держави і сталого розвитку агросфери[159]. Отже, даний закон має визначити організаційно-правові, інституційні та інші засади формування агропродовольчої політики держави, забезпечити баланс інтересів держави, аграрного бізнесу та громадян, а також інтегрувати національні підходи у сфері забезпечення продовольчої безпеки з європейськими стандартами.

По-друге, одним із пріоритетних завдань державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки є належне оціню-

[159] Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 3. С. 125.

вання та оптимізація її стану. Наразі чинна Методика розрахунку індикаторів продовольчої безпеки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2025 р., не повною мірою відповідає сучасним міжнародним стандартам. У зв'язку з цим, вона потребує суттєвого доопрацювання, зокрема шляхом розширення переліку закріплених індикаторів, що використовуються для оцінки рівня продовольчої безпеки, насамперед, за рахунок тих, що закріплені у Глобальному індексі продовольчої безпеки (GFSI) й забезпечують більш об'єктивну та всебічну оцінку стану продовольчої безпеки і динаміки її розвитку. Особливо важливим є включення додаткових показників, зокрема з блоку «Сталість і ресурси», що дозволить гармонізувати національну систему оцінювання з європейськими та міжнародними підходами.

Серед основних проблем правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки в Україні:

– брак належного нормативного врегулювання вказаних суспільних відносин, фрагментарність і застарілість законодавства у даній сфері;

– відсутність чіткого унормування відносин у сфері ведення агробізнесу в умовах воєнного стану та його підтримки на деокупованих територіях і територіях, де ведуться бойові дії;

– правова невизначеність у питаннях державної аграрної політики, (зокрема такої її складової, як агропродовольча політика) в умовах воєнного стану й періоду повоєнного відродження;

– недосконалі механізми моніторингу та оцінювання стану продовольчої безпеки, що на сьогодні не відповідають світовим і європейським стандартам, зокрема, показникам Глобального індексу продовольчої безпеки;

– низький рівень координації органів державної влади у формуванні та реалізації державної аграрної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки;

– недосконала система контролю за якістю та безпечністю харчових продуктів, проблеми у сфері забезпечення фітосанітарної безпеки, поширення шкідників сільськогосподарських рослин (сарана тощо). Так, відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за

2024 рік прогрес у виконанні завдань в рамках Угоди у сфері сільського господарства становить 74%, зокрема, у сфері санітарних та фітосанітарних заходів – 83%[160]. Ці показники є доволі високими і є свідченням активної діяльності відповідних національних інституцій щодо виконання завдань в рамках Угоди про асоціацію. Проте все ж на сьогодні доводиться констатувати недостатній рівень адаптації законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки до вимог права ЄС;

– критичний рівень замінованих, хімічно і фізично забруднених, засмічених, деградованих земель сільськогосподарського призначення, що зумовлює їх виведення з сільськогосподарського використання. Як наслідок – це позначається й на кількісній та якісній складовій продовольчої безпеки, адже зменшується кількість продовольства, що виробляється, й виникають певні ризики щодо забезпечення його безпеково-якісних показників.

Викладене вимагає застосування комплексного, системного підходу до врегулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Насамперед, мова йде про:

– удосконалення й оновлення законодавства, зокрема шляхом прийняття Законів України «Про продовольчу безпеку», «Про продовольчі банки», внесення змін до Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» в частині впровадження заходів з відшкодування витрат аграрних товаровиробників на розмінування сільськогосподарських земель, а також державної підтримки суб'єктів агробізнесу, які: а) провадять діяльність на деокупованих територіях; б) впроваджують кліматично орієнтовані форми аграрного виробництва; в) займаються виробництвом тих видів сільськогосподарської продукції, що імпортуються в Україну, з метою захисту внутрішнього ринку і збереження продовольчого суверенітету;

– модернізація системи національного моніторингу продовольчої безпеки шляхом удосконалення й адаптації до показників Глобального індексу продовольчої безпеки Методики

[160] Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2024 р. 148 с. С. 4–5. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-za-2024-rik.pdf

розрахунку індикаторів продовольчої безпеки, затвердженої Постановою КМУ від 15 вересня 2025 р.;

– подальшу гармонізацію чинного аграрного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки з вимогами законодавства ЄС та міжнародних актів (*Codex Alimentarius* та ін.), зокрема щодо підвищення вимог до якості і безпечності сільськогосподарської продукції, впровадження європейських підходів для оповіщення споживачів щодо небезпечних харчових продуктів (на зразок Європейської системи оповіщення про небезпеку харчових продуктів і кормів (RASFF) з метою захисту здоров'я населення, збільшення обсягів виробництва органічної продукції, нормативне закріплення введення органічних продуктів у публічні закупівлі для навчальних закладів (дитячих садочків і шкіл), впровадження заходів для переходу на «Здорову дієту»;

– формування і належне правове закріплення засад державної аграрної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зміни в інвестиційній політиці держави з метою стимулювання будівництва і модернізації відповідно до міжнародних стандартів зерно- та овочесховищ для зберігання і рівномірної всесезонної реалізації продукції рослинництва, розробка і впровадження з цією метою відповідних державних цільових програм;

– посилення інституційної спроможності як суб'єктів державної регуляторної діяльності, так і контролюючих органів (створення окремого галузевого Міністерства у сфері сільського господарства, чіткий розподіл повноважень між Держпродспоживслужбою та іншими органами; впровадження ефективного механізму юридичної відповідальності за виробництво й реалізацію неякісної та небезпечної харчової продукції, порушення правил фітосанітарної та ветеринарної безпеки тощо) та ін.;

– впровадження програм підтримки соціально незахищених груп населення, створення продовольчих банків і розвиток мережі соціальних продовольчих магазинів та ін.;

– розробка і прийняття Загальнодержавної концепції кліматично орієнтованого сільського господарства[161], враховуючи

[161] Курман Т. В. Агроекологія: правничі і праксеологічні підходи в забезпеченні продовольчої безпеки та сталого розвитку агросфери. *Право України.* 2025. № 8. С. 57.

необхідність адаптації національного аграрного сектору до функціонування в умовах глобальних кліматичних змін з метою забезпечення потреб населення у харчових продуктах рослинного і тваринного походження;

– внесення змін до земельного законодавства, насамперед, до Земельного кодексу України щодо врегулювання відносин у сфері відновлення земель сільськогосподарського призначення, що зазнали шкоди внаслідок воєнних дій (так званої «воєнної деградації»), щодо відмежування заходів охорони від заходів відновлення земель, а також прийняття Закону України «Про охорону і відновлення земель» та ін.

Таким чином, на сучасному етапі доволі гостро постає завдання удосконалення чинного законодавства у напрямі формування цілісної та узгодженої системи нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки. Вказана система має визначати правові, економічні та організаційні засади державної політики у цій сфері, орієнтованої на захист національних інтересів, а також на гарантування продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від наявних та потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз. Водночас дані нормативно-правові акти, будучи тісно пов'язаними із соціально-економічними, екологічними та фінансовими процесами, що відбуваються в державі, мають охоплювати своїм регулюванням широкий спектр галузей – від виробництва продукції сільського і рибного господарства до її заготівлі, зберігання, переробки і реалізації, від розвитку аграрної науки й освіти до врегулювання продовольчих і соціальних аспектів, які безпосередньо впливають на рівень продовольчої безпеки та забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Як вбачається, комплексне вирішення окреслених завдань сприятиме не лише збагаченню аграрно-правової науки, але й подальшому вдосконаленню національного законодавства, його гармонізації з правом Європейського Союзу, запобіганню виникнення і поглиблення продовольчих криз, гарантуванню права людини на продовольство, забезпеченню продовольчої безпеки на національному та глобальному рівнях, а також повоєнному сталому відродженню нашої держави.

РОЗДІЛ 2
Формування та розвиток правових засад державної підтримки аграрного виробництва

2.1. Доктринальні підходи до правового забезпечення державної підтримки сільського господарства

Сільське господарство є особливою сферою діяльності, яка знаходиться на перетині економічних, екологічних та соціальних інтересів держави, суспільства та особи, і з огляду на це потребує підвищеної уваги з боку публічного управління та законодавця. Вагома роль, яку відіграє сільське господарство в Україні, постійно виносить на порядок денний питання щодо організації державної підтримки аграріям. Крім того, в умовах воєнного стану аграрний сектор України стикається з безпрецедентними викликами, що загрожують його функціонуванню та стабільності через підвищені ризики. За обставин мирного часу сільське господарство потребує виваженої державної підтримки в силу своїх об'єктивних особливостей, а в умовах воєнних дій та післявоєнного відновлення державна підтримка стає фактором прискорення та оптимізації процесів стабілізації та зростання агробізнесу.

Однак сільське господарство не можна розглядати однобічно – лише як бізнес. У зв'язку з цим популярне твердження про те, що сільське господарство необхідно повністю залишити без підтримки через його нібито спроможність самостійно врегулювати аграрні відносини суто за правилами ринку та конкурентної боротьби, – є не лише передчасним, але й небезпечним. Вільний ринок у сільськогосподарській сфері призведе до вагомих екологічних та соціальних втрат, чого відповідальна держава допустити не може. У зв'язку з цим державна підтримка аграрних виробників переслідує не лише економічні, але й екологічні та соціальні цілі, а тому є незамінним інструментом державної політики.

Необхідність державної підтримки аграріїв породжує логічне питання щодо визначення даної правової категорії. Проте це

є досить складним завданням з огляду на те, скільки ознак вміщує в себе це комплексне поняття. Надолужуючи цю прогалину, учені сформулювали велику кількість власних визначень державної підтримки сільського господарства[162]. На нашу думку, державна підтримка сільського господарства – це правова категорія, під якою розуміється закріплена в законодавстві система заходів організаційного, фінансового та інформаційно-консультативного характеру, що спрямовані на суб'єктів аграрного господарювання, здійснюються державними органами та іншими уповноваженими особами для виконання основних завдань аграрної політики з метою гарантування продовольчої безпеки, утворення стабільного середовища існування товарних виробників сільськогосподарської продукції, соціального розвитку села та охорони навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності[163]. Перевагами такого визначення, на наш погляд, є такі: а) підкреслення інструментального характеру державної підтримки, який проявляється відносно аграрної політики, на виконання завдань якої служить система підтримки; б) вказівка на основні цілі аграрної політики, які досягаються за допомогою заходів державної підтримки сільського господарства (це запобігає змішуванню понять, які не є тотожними); в) акцент на тому, що державна підтримка не зводиться суто до економічних заходів, а може бути представлена різними формами, способами та механізмами.

У межах науки аграрного права практично кожен науковець так чи інакше торкнувся питань підтримки сільського господарства. Найбільш активно до цих проблем зверталися у своїх працях такі учені як Н. О. Багай, О. М. Батигіна, О. Г. Бондар, О. В. Гафурова, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленко, А. М. Земко, Н. В. Карпінська, Т. О. Коваленко, Г. С. Корнієнко, Н. В. Кравець, П. Ф. Кулинич, І. М. Кульчій, Т. В. Курман, В. В. Латишева,

[162] Аграрне право: підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчій та ін. ; за ред. А. М. Статівки. Вид. 2-ге, змін. Харків : Право, 2021. 416 с. С. 13.; Марченко С. І. Поняття державної підтримки суб'єктів аграрного підприємництва. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2002. Вип. 46. С. 145–149. С. 146.

[163] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с. С. 4.

С. О. Лушпаєв, С. І. Марченко, В. В. Мушенок, В. В. Носік, Ю. М. Павлюченко, Є. О. Платонова, П. О. Рижко, В. І. Семчик, С. І. Сиволоцька, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Т. Є. Харитонова, М. В. Шульга, В. З. Янчук та інші. Разом із тим, проблематика державної підтримки сільського господарства досліджувалася також і поглиблено на дисертаційному та монографічному рівнях І. П. Сафоновим[164], В. В. Мушеноком[165], С. І. Сиволоцькою[166], Х. А. Григор'євою[167], А. В. Винниченком[168].

Важке становлення доктрини правового забезпечення державної підтримки сільського господарства в Україні має багато детермінант, однією з яких слід визнати невиправданий консерватизм та складнощі із критичним переглядом віджилих методологічних засад, що уже не відповідають реаліям часу. Так, перебуваючи в полоні численних наукових упереджень, правове забезпечення державної підтримки сільського господарства довгий час не вивчалося в його дійсному вигляді. Його представляли як самостійний інститут аграрного права[169], як складову інших інститутів (наприклад, інституту державного регулювання сільського господарства[170]), але за своїми об'єктивними ознаками це правове утворення уже досягло рівня

[164] Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2007. 18 с.

[165] Мушенок В. В. Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

[166] Сиволоцька С. І. Правове регулювання державної підтримки фермерських господарств за законодавством України та Європейського Союзу : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 21 с.

[167] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с.

[168] Винниченко А. В. Адміністративно-правові засади державної підтримки сільського господарства як складової продовольчої безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2025. 18 с. С. 3–4.

[169] Духневич І. В. Розвиток аграрного законодавства України: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2011. 19 с. С. 13; Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2007. 18 с.

[170] Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України : монографія. Дніпропетровськ : Вид-во «Грані», 2015. С. 178–179.

підгалузі аграрного права, що було доведено Х. А. Григор'євою, і дана позиція знайшла своє визнання у науковій літературі[171].

Разом із тим, подальший розвиток науки агропротекційного права проявляє певні тенденції, які характеризують вектор руху державної підтримки та її правового забезпечення.

Перша тенденція полягає у поглибленні компаративної складової досліджень у сфері державної підтримки сільського господарства. Інтерес до порівняльно-правових досліджень є цілком закономірним з огляду на активізацію євроінтеграційних процесів та набуття Україною офіційного статусу кандидата в члени ЄС. З цих же причин можна відмітити зосередженість проведених досліджень на вивченні саме європейського аграрного законодавства та зниження питомої ваги робіт, присвячених аналізу правового досвіду неєвропейських країн.

Друга тенденція полягає у мілітарному ракурсі правових досліджень. Починаючи з 2022 року, наукові праці, присвячені державній підтримці сільського господарства, вивчають указані питання не абстрактно, а переважно крізь призму обставин воєнного стану та потреб післявоєнного відновлення. Здебільшого в таких наукових роботах підкреслюється загострення хронічних проблем вітчизняного сільського господарства на тлі кризових воєнних явищ, аналізується актуальне нормативно-правове забезпечення різних видів державної підтримки, пропонуються шляхи оптимізації агропротекційного законодавства з урахуванням фінансових, організаційних та інших обмежень воєнного часу. Яскравим прикладом можуть стати ґрунтовні роботи Ю. Ю. Бакай[172], О. В. Гафурової, Х. А. Григор'євої[173], В. М. Єрмоленка[174], О. І. Заєць[175],

---

[171] Єрмоленко В. М. Джерела аграрного права : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 510 с. С. 65.

[172] Бакай Ю. Ю., Гончаренко Я. А. Актуальні питання законодавчого забезпечення у сфері державної підтримки суб'єктів агробізнесу під час воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 276–282.

[173] Григор'єва Х. А. Законодавче забезпечення державної підтримки сільського господарства України в умовах війни та післявоєнного відновлення: продовольчий вимір: монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2025. 304 с.

[174] Єрмоленко В. М., Гафурова О. В., Новак Т. С. Правове забезпечення державної фінансової підтримки агросектору в воєнний та повоєнний періоди. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 5. С. 281–287.

[175] Заєць О. І. Вдосконалення правового статусу особистого селянського господарства в Україні в умовах воєнного стану та євроінтеграції. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. № 6. С. 440–444.

А. М. Земко[176], Т. В. Курман[177], Л. І. Купчені[178], Т. С. Новак, Т. Є. Харитонової[179] тощо.

Третя тенденція полягає у збільшенні міжгалузевих та міжінституційних досліджень. Зокрема, багато таких досліджень спрямовані на виявлення правових зв'язків між державною підтримкою сільського господарства та екологічною безпекою[180], продовольчою безпекою[181], енергетичною безпекою[182]

---

[176] Земко А. М. Особливості здійснення сільськогосподарської виробничої діяльності в умовах війни: правовий аспект. *Правові аспекти агроекологічного розвитку України : тези доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.)*. Київ : НУБіП України, 2025. С. 51–54.

[177] Курман Т. С. Правові засади грантової підтримки агробізнесу як напряму державної аграрної політики України в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 219–223.

[178] Купченя Л. І. Забезпечення продовольчої безпеки в Україні в умовах воєнного стану: міжнародно-правовий аспект. *Вісник ПДАУ (Публічне управління та адміністрування)*. 2024. Вип. 1. С. 52–59.

[179] Харитонова Т. Є., Григор'єва Х. А. Післявоєнне відновлення сільськогосподарських земель: правові перспективи, земельні спори та державна підтримка. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 484–490.

[180] Кулинич П. Ф. Кліматична безпека як наукова парадигма розвитку аграрного і земельного права України на сучасному етапі. *Правові аспекти агроекологічного розвитку України : тези доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.)*. Київ: НУБіП України, 2025. С. 24 – 27; Анісімова Г. В., Донець О. В. Вплив кліматично орієнтовного підходу на формування національної стратегії відновлення агроекосистем. *Правові аспекти агроекологічного розвитку України: тези доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.)*. Київ : НУБіП України, 2025. С. 29–36; Латишева В. В. Правове забезпечення екологічно орієнтованих субсидій для фермерських господарств: національний та європейський досвід. *Правові аспекти агроекологічного розвитку України* : *тези доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.)*. Київ : НУБіП України, 2025. С. 95–97.

[181] Курман Т. В. Актуальні питання правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах агроекоциду. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 5. С. 293–297; Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 3. С. 122–126; Григор'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2024. 228 с.

[182] Григор'єва Х. А. Непряма зміна землекористування (ILUC) внаслідок розвитку біоенергетики : правовий розріз проблеми. *Право і суспільство.* 2021. № 4. С. 97–104; Григор'єва Х. А. Юридичні критерії сталості біопалива: земельні, екологічні та кадастрові виклики для України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука».* Серія: «Юридичні науки». 2023. № 6; Павлига А. В.

тощо. Користь від таких досліджень беззаперечна, оскільки вони дозволяють охопити результати впливу державної підтримки більш узагальнено та системно, а також відстежити деякі неочевидні наслідки, що здійснює та чи інша державна підтримка аграріїв на суміжні сфери суспільних відносин. Зокрема, вплив екологічної безпеки проявляється через цілеспрямовану екологізацію агропротекційного права та встановлення правових зв'язків між наданням державної підтримки та виконанням екологоорієнтованих заходів. Основна ідея полягає у тому, щоб використати механізми підтримки як додатковий інструмент для досягнення екологічних завдань. Беручи за основу цю думку, науковці пропонують власні шляхи для такого оптимального поєднання.

Продовольча безпека є окремою ціллю, досягненню якої може сприяти вдало побудована агропротекційна модель. Хоча дані аграрно-правові категорії є самостійними, в умовах війни вони є взаємообумовленими, що дає підстави ученим досліджувати їх у тісному взаємозв'язку.

Дослідження впливу державної підтримки сільського господарства на енергетичну безпеку з'явилися порівняно недавно, і це було спричинено бурхливим розвитком альтернативної енергетики. Учені почали активно вивчати правові взаємозв'язки між агропротекційними механізмами та розвитком біоенергетики, агровольтаїки, втратою земель сільськогосподарського призначення внаслідок зміни їх цільового призначення з метою розміщення сонячних електростанцій тощо. Даний напрям досліджень знаходиться у стадії свого активного становлення.

2.2. Еволюція законодавства про державну підтримку аграрного виробництва

Агропротекційне законодавство пройшло власний шлях становлення, який, з одного боку, підкорений загальній парадигмі розвитку вітчизняної системи права, а з іншого – має деякі своєрідні особливості. Аналіз усього періоду незалежності України продемонстрував проходження кількох еволюційних

Правове регулювання використання альтернативних джерел енергії в Україні: дис. … докт. філос. за спец. 081 «Право». Одеса, 2023. 231 с.; Грачук В. С. Еколого-правові засади використання відновлюваних джерел енергії: дис… докт. філос. за спец. 081 «Право». Луцьк, 2025. 228 с.

етапів розвитку агропротекційного законодавства, лаконічний огляд яких дасть змогу прослідкувати вектор руху правового забезпечення державної підтримки сільського господарства в Україні.

Під час першого періоду – *перехідного (90-ті роки XX ст.)* – новоствореній державі було надзвичайно складно проводити земельну і аграрну реформи, перелаштовуючи економіку на інші засади, та водночас зберігати функціонування сільського господарства в абсолютно нових для нього умовах. Продовольчі виклики, криза неплатежів, загроза блокування агробізнесу на тлі загального економічного спаду призвели до необхідності втручання та активної позиції держави в цей період. Саме тому аналізований етап розвитку законодавства характеризувався «кількома основними ознаками: 1) домінування підзаконного регулювання відносин державної підтримки сільського господарства; 2) збереження тісного зв'язку державної підтримки сільського господарства з державним управлінням та державним фінансуванням; 3) значна роль організаційно-правової підтримки сільського господарства, у якій держава виступала активним посередником під час забезпечення аграріїв необхідними ресурсами; 4) апробування великої кількості різноманітних засобів державної підтримки сільського господарства, більшість яких застосовувалися короткостроково та більше не використовувалися в агропротекційному законодавстві»[183]. Саме за рахунок цього перехідний період розвитку законодавства про державну підтримку сільського господарства можна назвати найбільш насиченим різноманітними правовими механізмами, і ця ознака адекватно відображає історичний період пошуку оптимальних агропротекційних рішень та зародження вітчизняного агропротекційного законодавства.

У цей час було успішно подолано першу системну кризу, яка охопила сільське господарство, була спровокована економічними факторами та посилена посухами в кінці 1990-х років. Указані об'єктивні обставини стали передумовою якісного перетворення агропротекційного законодавства цього періоду,

[183] Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с. С. 516.

а саме: нормативного забезпечення реструктуризації боргів сільськогосподарських підприємств; появи податкової підтримки у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку; прийняття галузевих законів агропротекційного характеру.

Період стабільного розвитку (2000-ні роки) став періодом часткової зміни підходів до організації державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників порівняно із попереднім еволюційним етапом. Однак у цілому багато із закладених наприкінці останнього періоду правових механізмів проявили себе під час повноцінної реалізації саме протягом цієї декади.

Основний поштовх для якісного формування агропротекційного законодавства на системних засадах дало прийняття Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 року. Модель державної підтримки, закладена в його первинну редакцію, будувалася на кількох важливих «стовпах»: державне регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції, державні заставні закупівлі зерна, кредитна субсидія, дотації тваринництву, дерегуляційні механізми, страхова підтримка. При цьому значення цих складових агропротекційної моделі було зовсім неоднаковим. Основний акцент було зроблено на механізмі регулювання цін[184].

Узагалі даний період розвитку агропротекційного законодавства характеризувався такими ознаками: 1) суттєве збільшення кількості та якості агропротекційних норм у законодавчих актах; 2) здійснення спроб первинної систематизації агропротекційного законодавства з метою узгодження його розвитку шляхом прийняття законів України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» та «Про державну підтримку сільського господарства України»; 3) поступовий, але не остаточний перехід до практики прийняття універсальних (багаторічних) підзаконних актів, що регулюють правові механізми державної підтримки сільського господарства; 4) утворення та відносно стабільне функціонування низки ключових агропротекційних правових механізмів,

[184] Григор'єва Х. А. Законодавче забезпечення державної підтримки сільського господарства України в умовах війни та післявоєнного відновлення: продовольчий вимір : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2025. 304 с. С. 36.

які сформували основну підтримку вітчизняного сільського господарства (спеціальні механізми оподаткування, здешевлення комерційних кредитів, надання техніки на пільгових умовах лізингу, поворотна та безповоротна підтримка фермерства тощо); 5) активне використання всіх різновидів фінансової підтримки: дотацій, субсидій та компенсацій[185].

На даному часовому проміжку сільське господарство також зіткнулося з негативними наслідками масштабної світової фінансової кризи 2008–2009 років. Агропротекційне законодавство відреагувало модернізацією, розширенням програм та видів підтримки, однак кардинально не реформувалося.

Кризовий період (2010-ті роки) багато в чому став довгим відлунням пережитого фінансового колапсу, від якого постраждала планетарна та вітчизняна економіка. Сільське господарство України відчувало загальні негативні тенденції, що прослідковувалися у сфері надання державної підтримки, передусім, щодо її скорочення. Так, даний період розвитку агропротекційного законодавства України характеризується такими ознаками: 1) окреслення тенденції спаду державної підтримки сільського господарства, яка стала одним із наслідків світової економічної кризи (2008–2009 років) та перш за все проявилася в обмеженні та припиненні бюджетного фінансування агропротекційних заходів; 2) агропротекційне законодавство відобразило вказану спадну тенденцію шляхом: а) втрати чинності низки агропротекційних норм та правових механізмів; б) переходу частини агропротекційних положень у декларативний режим; в) повільної появи нових правових механізмів державної підтримки; 3) затягнення спадної тенденції та перетворення її в кризу агропротекційного законодавства[186].

Саме в цей період почав все частіше застосовуватися «ручний режим» регулювання відносин державної підтримки сільського господарства. Це проявлялося у тому, що «переважна більшість реально діючих правових механізмів державної під-

[185] Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с. С. 516.

[186] Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с. С. 516.

тримки сільського господарства регулювалися ситуативними підзаконними нормативно-правовими актами, тоді як великий масив формально чинного агропротекційного законодавства ігнорувався та перетворився в сукупність декларативних норм»[187].

При цьому протягом аналізованого десятиріччя подальший розвиток базового Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» не був спрямований на власне вдосконалення – натомість він був підкорений появі інших законодавчих актів, адміністративним реформам та інституційним змінам. Звичайно, така ситуація також не сприяла активному поступальному розвитку вітчизняного агропротекційного законодавства.

Сучасний період (з 2020 року) у значній мірі став результатом проходження усіх попередніх етапів розвитку. Так, внаслідок тривалого руйнування спеціального Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», що відбувалося, передусім, шляхом невиконання багатьох його норм та непродуманого внесення змін – вказаний Закон було перетворено на «склад організаційних та інституційних норм, діючих та недіючих агропротекційних механізмів, які не пов'язані між собою, не утворюють жодної логічної врівноваженої структури, і тому не здатні ефективно впливати на такі чутливі відносини як розвиток сільського господарства»[188]. Такий безпорадний стан базового Закону сприяв подальшому поглибленню розриву між реально діючими нормами (закріпленими переважно в підзаконних актах) та декларативними (закріпленими переважно в законах), і це створювало ілюзію «подвійного» агропротекційного законодавства.

Для подолання частини указаних проблем у 2020 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру

---

[187] Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с. С. 517.

[188] Григор'єва Х. А. Двадцятиріччя Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: зрілість чи безнадійна застарілість? *Закарпатські правові читання : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 26-27 квітня 2024 року)*. Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 107–110.

та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» від 05.11.2020 року[189]. Ним було видалено низку давно непрацюючих норм (зокрема, щодо Аграрного фонду та механізму цінового регулювання) та натомість зроблено важливий крок у напрямі майбутніх діджиталізаційних процесів, а саме: закладено нормативно-правову основу створення та функціонування Державного аграрного реєстру.

Початок повномасштабних воєнних дій на території України та введення воєнного стану в 2022 році вплинули на усю систему законодавства, і вітчизняне агропротекційне – не стало виключенням. Передусім, слід зазначити, що уся система державної підтримки сільського господарства була екстрено переформатована з урахуванням нових потреб і обставин, обмежених організаційних та бюджетних можливостей. Проте такі нормотворчі кроки були здійснені переважно без цілісного бачення – вони проводилися відірвано один від одного, часто порушуючи логічну послідовність проведення ідейно-методологічних розробок. У деяких випадках це було продиктовано виправданим поспіхом через необхідність швидкої реакції на певні об'єктивні обставини. Утім, в інших випадках – такого пояснення немає. Досить яскраво це проявилося на прикладі прийняття Закону України «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр» від 19.09.2024 року[190], що на рік випередило розробку проєкту закону про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі № 13202-1 від 07.05.2025 року[191]. Цим вкотре створено ситуацію, коли спеціальний Закон прийнято раніше, ніж можливо буде прийнято загальний.

---

[189] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: Закон України від 05.11.2020 р. № 985-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 98. Стор. 10. Ст. 3184.

[190] Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр»: Закон України від 19.09.2024 р. № 3980-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2025. № 6. Ст. 12.

[191] Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі. Проект Закону № 13202-1 від 07.05.2025 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=13202-1&conv=9 (дата звернення: 01.09.2025 року).

Фактично, агропротекційне законодавство сучасного періоду активно розвивається в інституційному та організаційному напрямах, але слабо прогресує в змістовному, тобто безпосередньо в розширенні та удосконаленні системи правових механізмів підтримки сільськогосподарських виробників. Саме для прискорення цього важливого напряму було ініційовано роботу над указаним вище законопроєктом, яким пропонується нова редакція Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» під назвою «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку».

2.3. Основні переваги та недоліки сучасної агропротекційної правової моделі

У результаті правотворчої та правореалізаційної діяльності народжується агропротекційна модель – цілісна система методів, принципів, засобів державної підтримки, за допомогою яких здійснюється вплив на сільське господарство з метою досягнення цілей та завдань державної аграрної політики. Така агропротекційна модель змінюється залежно від політичних, економічних, соціально-демографічних та інших факторів, однак вона в будь-якому разі знаходить своє втілення у правових нормах.

Передусім, слід зазначити про неоднорідність проявів державної підтримки та значний плюралізм можливих її різновидів. Якщо аналізувати сучасну агропротекційну правову модель України, то вона структурно може бути представлена у вигляді кількох груп: 1) *загальногалузева* (розповсюджується на максимально широке коло отримувачів, не прив'язується до різновиду та масштабу сільськогосподарської діяльності, організаційно-правової форми отримувачів тощо); 2) *спеціальна галузева* (спрямована на окремі галузі сільського господарства: рослинництво, тваринництво, рибництво); 3) *спеціальна суб'єктна* (спеціалізована на певних організаційно-правових формах суб'єктів аграрного господарювання – фермерських господарствах, сільськогосподарських кооперативах тощо); 4) *спеціальна інфраструктурна* (спеціалізована на розбудові та розвитку інфраструктури сільського господарства, системи агрообслуго-

вування шляхом підтримки переробки сільськогосподарської продукції, її реалізації, підтримки інформаційно-консультаційного забезпечення); 5) *спеціальна пріоритетна* (спеціалізована на всебічне стимулювання та розвиток основних галузевих пріоритетів аграрної політики: екологізацію сільськогосподарської діяльності, впровадження агроінновацій тощо)[192]. Лаконічно розглянемо кожен різновид.

Загальногалузева державна підтримка представлена наразі правовими механізмами, які сконцентровані переважно у податковій, кредитній та лізинговій сферах.

Для України оподаткування уже більше двадцяти років використовується як зручний і доступний інструмент, за допомогою якого організовується масштабна підтримка великій кількості сільськогосподарських підприємств. Основний механізм, який формує таку загальногалузеву підтримку протягом багатьох років, полягає у спрощеній системі оподаткування для сільськогосподарських товаровиробників. Головними перевагами виокремлення сільськогосподарських товаровиробників до категорії осіб, які мають право на спрощену систему оподаткування, можна вказати такі: а) базою оподаткування виступає вартість землі, яка обробляється, а не отриманий прибуток; б) заміна єдиним податком низки інших податків; в) спрощення документальної процедури; г) урахування особливостей сільськогосподарської діяльності. Водночас спостерігається перманентний наступ нормотворця на податкову підтримку сільського господарства, яка фактично є єдиним стабільним та всеохоплюючим механізмом державної підтримки для аграріїв. Наприклад, під час воєнного стану була схвалена Національна стратегія доходів до 2030 року, що передбачає відмову від спрощеної системи оподаткування для юридичних осіб, підвищення податків для сільськогосподарських товаровиробників тощо[193].

З огляду на значну функціональність оподаткування, цілком виправданим є те, що з початком воєнного стану велику увагу

[192] Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с. С. 515–516.

[193] Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 4.

було приділено оптимізації правового регулювання в цій сфері. Слід було врахувати, що через ведення активних бойових дій та тимчасову окупацію окремих територій України, деякі сільськогосподарські товаровиробники позбавлені можливості обробляти свої земельні ділянки. Очевидно, що оподаткування таких виробників на звичайних засадах суперечитиме принципам справедливості та призведе до негативних економічних та інших наслідків. З огляду на це було тимчасово звільнено сільськогосподарських товаровиробників від плати за землю (земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (земельні частки (паї), що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації, та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб, а також за земельні ділянки (земельні частки (паї), визначені обласними військовими адміністраціями як засмічені вибухонебезпечними предметами та/або на яких наявні фортифікаційні споруди[194]. Через рік було додано пільгу щодо сплати єдиного податку четвертої групи [195].

Основні умови запроваджених податково-правових пільг можна звести до такого: 1) територіальне розміщення (тобто земельна ділянка має відноситися до однієї з трьох груп: а) ділянки, на яких ведуться (велися) бойові дії, або ділянки в окупації (деокуповані); б) земельні ділянки, на яких підтверджене забруднення (засмічення) вибухонебезпечними предметами; в) земельні ділянки, потенційно забруднені вибухонебезпечними предметами); 2) звернення особи (власника або користувача земельної ділянки); 3) рішення уповноваженого органу. Однак прийняття таких важливих та необхідних в умовах війни податкових пільг одразу ж викликало цілу хвилю

[194] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2120-IX. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 63.

[195] Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно: Закон України від 11.04.2023 р. № 3050-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2023. № 68. Ст. 237.

практичних проблем під час застосування. Особливо вони стосувалися питань щодо визначення строків встановлення пільг, ступеня імперативності норм у частині волевиявлення посадових осіб та уповноважених органів тощо.

Отже, аналіз продемонстрував наявність складних аспектів у розвитку податково-правових механізмів державної підтримки, що зумовлюється змінами у стратегічних орієнтирах, недоліками юридичної техніки, проблемами у правозастосуванні.

Якщо ж аналізувати кредитні програми, то вони також відносяться здебільшого до загальногалузевої підтримки та охоплюють значну кількість можливих адресатів. Для вітчизняної агропротекційної моделі характерним є активне використання кредитної субсидії, що полягає у здешевленні комерційних кредитів за рахунок часткової компенсації вартості відсотків за ними. Цей механізм є одним зі старожилів українського агропротекційного законодавства: його правові засади знайшли своє закріплення ще у першій редакції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», у низці підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його основі, а головне – даний механізм досить регулярно фінансувався з державного бюджету. Однак його проблемою була поступова автономізація підзаконного регулювання. Так, врешті-решт норми підзаконних актів почали прямо суперечити нормам Закону в частині регулювання кредитної субсидії[196].

Під час воєнного стану ці процеси ще більш загострилися та набули нових проявів. Так, спеціальні норми про кредитну субсидію для сільськогосподарських товаровиробників досі зберігаються у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». Водночас, у 2024 році загальний Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 року[197] був

[196] Детальніше див. : Григор'єва Х. А. Формальні недоліки аграрного законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства України / Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні : колективна монографія / відп. ред.: Т. Є. Харитонова, І. І. Каракаш. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 309–323.

[197] Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 3. Ст. 23.

доповнений нормою щодо використання ДАР під час організації підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, що передбачає поширення його дії на агропротекційні відносини. Однак, не чекаючи цієї норми, уже починаючи з 2023 року, вносяться активні зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про надання фінансової державної підтримки» від 24.01.2020 року № 28[198], якою закріплено загальний порядок здешевлення кредитів для суб'єктів підприємництва, до яких відтепер віднесено також і сільськогосподарських товаровиробників. При цьому нормотворець намагається «втиснути» у загальний порядок певні пільги, що зумовлені особливостями агробізнесу. Таким чином, ми отримуємо не досить здорову юридичну ситуацію: вносяться зміни та специфікується загальне (господарське) законодавство, у той час як ігнорується існуюче спеціальне (аграрне) законодавство про кредитну субсидію.

Подібні процеси відбуваються й у сфері лізингової підтримки. Агропротекційним законодавством передбачається такий вид державної підтримки як здешевлення лізингових платежів, який побудований за принципом кредитної субсидії, тобто полягає у частковій компенсації вартості вказаних платежів, що знижує в цілому фінансове навантаження на товаровиробника, який набуває сільськогосподарську техніку в лізинг. Проте, незважаючи на наявність спеціальних аграрно-правових норм у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», здійснюється узагальнення відповідного протекційного механізму, оскільки він врегульований Порядком надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва за договорами фінансового лізингу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 року № 28[199].

У цілому щодо загальногалузевої державної підтримки можна відмітити домінуючу тенденцію, що полягає в уніфікації законодавства. Вона має, безумовно, позитивні риси (наприклад, сприяє стабілізації суспільних відносин), проте разом із цим подальша уніфікація означитиме втрату агропротекційної

[198] Про надання фінансової державної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 28. *Урядовий кур'єр.* 2020. № 17.

[199] Про надання фінансової державної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 28. *Урядовий кур'єр.* 2020. № 17.

специфіки або її частини. Ураховуючи, яку вагому роль відіграє податкова, кредитна та лізингова державна підтримка в Україні, необхідно забезпечити адекватну компенсацію таких нормотворчих дій наданням інших видів підтримки.

Крім того, як відмічається в літературі, у складних умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення традиційні заходи підтримки сільського господарства є недостатніми для стабілізації ситуації в фінансово-кредитній сфері. У зв'язку з цим наголошено на необхідності «формування дієвої інституційно-правової системи кредитування сільського господарства»[200]. Такі ідеї реалізуються наразі шляхом побудови системи державного гарантування[201]. Так, уже під час повномасштабної війни було створено Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві, що на 100% належить державі і створений для допомоги малим і середнім агровиробникам в отриманні кредитів за державними пільговими програмами кредитування. За допомогою цієї інституційної системи держава формує забезпечення виконання кредитних зобов'язань для аграріїв, тим самим підвищуючи їх шанси отримати позики.

Спеціальну галузеву підтримку, яка надається для підтримки розвитку конкретних галузей аграрного виробництва, представляють наразі кілька основних правових механізмів, серед яких: гранти для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства; гранти для створення або розвитку тепличного господарства; бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення для провадження сільськогосподарської діяльності; спеціальна бюджетна дотація для утримання великої рогатої худоби (корів) усіх напрямів продуктивності; спеціальна бюджетна дотація для утримання маточного поголів'я кіз та/або овець; тощо. Детальніше ці агропротекційні механізми будуть розглянуті нижче під час застосування суб'єктно-критеріального підходу.

---

[200] Платонова Є. О. Правові аспекти державної кредитної підтримки сільського господарства в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 370–376. С. 370.

[201] Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві: Закон України від 04.11.2021 р. № 1865-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2022. № 6. Ст. 42; Про створення Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 р. № 125. *Урядовий кур'єр.* 2022. № 35.

Спеціальна суб'єктна підтримка зорієнтована на певну організаційно-правову форму – переважно фермерські господарства. Однак в Україні за останні кілька років суб'єктна підтримка додатково розширилася за рахунок особливих суб'єктів, що виокремлені не за організаційно-правовим критерієм, а за воєнними обставинами. Так, з огляду на специфіку тривалої дії воєнного стану та значної суспільної деформації з'явилися правові механізми, спрямовані на підтримку сільськогосподарських товаровиробників, які постраждали або перебувають у більш невигідному становищі порівняно із іншими аграріями через війну. Наприклад, надається окрема бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення для провадження сільськогосподарської діяльності на територіях, на яких завершено ведення бойових дій, та на територіях, тимчасову окупацію яких завершено.

Спеціальна інфраструктурна підтримка спеціалізується на важливих проєктах, що мають вагоме значення для розвитку сільського господарства в цілому (в державному, регіональному, місцевому масштабі). В Україні цей напрям реалізується у вигляді оновлення механізму підтримки гідромеліорації шляхом утворення організацій водокористувачів.

Спеціальна пріоритетна підтримка є стратегічно важливою, оскільки вона представлена механізмами, які мають на меті стимулювати розвиток сільського господарства у довгостроковій перспективі. Передусім, йдеться про активне заохочення екологізації та впровадження агроінноваційних рішень, прагнення до максимально безвідходного виробництва та енергоефективності. Однак слід усвідомлювати, що пріоритети доцільно виставляти тоді, коли задоволені базові потреби. Наразі агробізнес України веде мову про виживання у складних умовах економічної кризи, екологічних викликів та кліматичних змін. Тому не дивно, що аналізований різновид державної підтримки наразі не застосовується у чистому вигляді.

Агропротекційну модель можна представити і під іншим кутом зору. Зокрема, слід підкреслити, що вона не є внутрішньо однорідною. Так, уважний аналіз вітчизняного законодавства дозволяє виявити велику кількість агропротекційних механіз-

мів, переважна більшість яких не функціонують із різних причин. Найбільш популярна – це відсутність бюджетних коштів на фінансування таких заходів. Тобто чинне законодавство містить агропротекційні механізми умовно трьох видів:

– «увімкнені активного типу» – ті заходи підтримки, які вимагають надання бюджетних коштів, і наразі фінансуються (наприклад, надання державних грантів на теплиці);

– «увімкнені пасивного типу» – ті заходи підтримки, які не вимагають додаткових бюджетних асигнувань, оскільки полягають у пасивній поведінці держави: наприклад, відмова від податкових надходжень, здійснення дерегуляційних послаблень тощо;

– «вимкнені активного типу» – ті заходи підтримки, які вимагають бюджетного фінансування, але його на даний час немає. У такій ситуації, хоча законодавством певний агропротекційний механізм закріплений і не скасований, але через відсутність бюджетних коштів, він ніби «вимкнений». Водночас, потенційне виділення бюджетних асигнувань у черговому році може його «увімкнути», і він знову почне функціонувати.

Розуміння того, з яких складових будується заплутана система вітчизняної державної підтримки аграріїв дуже важливе – воно дозволяє уникнути формалізованого та поверхового уявлення про те, що агропротекційне законодавство та реальна система державної підтримки сільського господарства повністю збігаються.

Окрім використаного класифікаційного підходу, який дає уявлення про структуру моделі, досить інформативним є суб'єктно-критеріальний підхід. Його застосування полягає в аналізі набору критеріїв для визначення адресатів державної підтримки у сфері сільського господарства. Методика вибору отримувачів державної підтримки є основоположною складовою агропротекційної моделі, оскільки визначає, кому надається сприяння. Саме тому, опираючись на отримані наукові результати, побудуємо систему критеріїв визначення адресатів державної підтримки відповідно до чинного законодавства. Така система містить шість груп критеріїв.

1) *Загальні критерії,* які формують групу вимог, що висуваються в якості обов'язкових фільтрів для неспеціалізованого

первинного відбору кандидатів, що можуть претендувати на державну підтримку. До цієї групи загальних критеріїв відносяться кілька підгруп:

– *економічні критерії,* до яких відносяться показники, що покликані підтвердити, що суб'єкт господарювання є економічно життєздатним;

– *політичні критерії,* які стали породженням воєнних обставин і полягають у тому, що до потенційних адресатів підтримки не застосовувалися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції), вони не провадять свою господарську діяльність на території окремих держав тощо;

– *географічні критерії,* які вказують на те, що надання державної підтримки обмежується територією, яка фактично підконтрольна Україні та відносно безпечна для сільськогосподарської діяльності;

– *деліктні критерії,* що виводять на перший план фізичну особу – заявника, оскільки до нього (або власника) висуваються такі стандартні вимоги як: не притягнення до кримінальної відповідальності та/або відсутність незнятої чи непогашеної судимості тощо.

2) *Організаційно-правові критерії,* що насправді є досить умовними, адже охоплюють не лише суто юридичних осіб – вони також поширюються і на фізичних осіб, зокрема на фізичних осіб – підприємців. Однак у вітчизняному аграрному законодавстві можна знайти приклади таких механізмів, критерієм надання підтримки яких є існування спеціального суб'єкта – фізичної особи. Наприклад, передбачається обов'язкове відшкодування державою витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин[202].

Однак такий випадок скоріше є винятком, аніж закономірністю. Здебільшого нормотворець спрямовує державну підтримку юридичним особам, при чому аналізуючи законодавство,

[202] Про ідентифікацію та реєстрацію тварин : Закон України від 04.06.2009 р. № 1445-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2009. № 42. Ст. 635; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на відшкодування витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 р. № 506. *Урядовий кур'єр.* 2016. № 158.

можна простежити його фаворитизм щодо спеціальної аграрної організаційно-правової форми – *фермерського господарства*. Дійсно, саме ця форма є частим правовим критерієм для відбору адресатів державної підтримки. Наприклад, лише за ст. 9 Закону України «Про фермерське господарство» передбачається надання допомоги за рахунок бюджетних коштів «новоствореним фермерським господарствам у період становлення (перші три роки після його створення), фермерським господарствам, зокрема з відокремленими фермерськими садибами, сімейним фермерським господарствам, фермерським господарствам, які провадять господарську діяльність та розташовані у гірських населених пунктах, на поліських територіях»[203]. На розвиток цих положень прийнято постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам» від 25.08.2004 року № 1102[204] та «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств» від 07.02.2018 року № 106[205]. Жодна інша організаційно-правова форма сільськогосподарських товаровиробників не виступає так часто критерієм для спрямування державної підтримки. Це пояснюється комплексом причин, зокрема особливостями цієї сімейно-родинної форми господарювання, позитивним соціально-економічним ефектом фермерства, а також євроінтеграційними тенденціями, які вказують на необхідність враховувати специфіку сучасного агропротекційного законодавства ЄС, що активно користується даним організаційно-правовим критерієм.

Розщеплення у 2016 році єдиної організаційно-правової форми фермерського господарства на кілька різновидів не при-

[203] Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 45. Ст. 363.

[204] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1102. *Офіційний вісник України.* 2004. № 34. Стор. 71. Ст. 2269.

[205] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 106. *Урядовий кур'єр.* 2018. № 41.

звело до швидкого досягнення заявлених амбітних цілей, однак спричинило ускладнення відносин щодо утворення та функціонування таких господарств. Зокрема, з'явився особливий їх вид – *сімейні фермерські господарства (СФГ)*, основна правова відмінність яких полягає в обмеженому членському складі та обмеженнях щодо найму працівників. Нормотворець вбачав у СФГ (особливо тих, що створювалися без заснування юридичної особи) точку прориву та зростання вітчизняного фермерського руху. З цією метою він передбачив низку окремих агропротекційних правових механізмів, спрямованих суто на СФГ. Наприклад, за бюджетною програмою «Надання кредитів фермерським господарствам» фінансова поворотна підтримка надається СФГ без набуття статусу юридичної особи на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення на поворотній основі та на конкурсних засадах[206]. Також суто для СФГ, які зареєстровані платниками єдиного податку четвертої групи, надається додаткова фінансова підтримка через механізм доплати на користь застрахованих осіб – членів/голови цього господарства єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування[207].

Водночас слід відмітити, що вказівка на організаційно-правовий критерій у нормативно-правових актах не завжди змістовно виправдана. Наприклад, усі агропротекційні механізми, що містяться у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції» від 16.08.2022 року № 918[208], поширюються як на фермерські господарства, так і на виробників інших органі-

[206] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1102. *Офіційний вісник України.* 2004. № 34. Стор. 71. Ст. 2269.

[207] Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 49. Ст. 527.

[208] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 918. *Урядовий кур'єр.* 2022. № 182.

заційно-правових форм. Тобто винесення «фермерського господарства» в назву програми та урядової постанови є зайвим вживанням організаційно-правового критерію.

Наступною спеціальною організаційно-правовою формою, яка може виступати самостійним критерієм під час визначення адресатів підтримки, слід вказати *сільськогосподарські кооперативи*. Щоправда, окремих механізмів підтримки для цих суб'єктів наразі не так багато, однак у цьому питанні не все однозначно.

По-перше, спеціальним Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21.07.2020 року положення щодо державної підтримки сформульовані максимально абстрактно, без жодного натяку на певні обриси конкретних механізмів допомоги.

Однак, по-друге, ПК України окремо виділяє сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи як неприбуткові організації, що відповідають вимогам п. 133.4 і не є платниками податку на прибуток[209]. Звичайно, можна поставити під сумнів протекційну природу даної норми, оскільки вона є простою констатацією очевидного економічного факту. Однак в умовах України пряме визнання податковим законодавством виключення кооперативів зі складу платників податку на прибуток було вагомим досягненням та вирішенням значної практичної проблеми.

По-третє, якщо розглядати кооперативи не вузько та формально, вишукуючи суто відповідне слово у назві, а глибоко аналізуючи сутність і принципи правовідносин, то можна знайти суб'єкт, що функціонує на цілком кооперативних засадах, та має окремий вид державної підтримки за організаційно-правовим критерієм. Мова йде про організації водокористувачів (ОВК), які з'явилися в результаті проведення гідромеліоративної реформи, а зокрема прийняття Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17.02.2022 року[210]. Якщо виходити з позицій кооперативності ОВК, то слід зазначити про формування осо-

[209] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

[210] Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель : Закон України від 17.02.2022 р. *Відомості Верховної Ради.* 2023. № 16. Ст. 55.

бливого механізму державної підтримки, спрямованого суто на таких суб'єктів, а саме: бюджетна дотація для відновлення насосної станції, що передається ОВК у власність.

3) *Функціональні критерії,* які полягають у тому, що основний акцент під час вибору адресата державної підтримки робиться на діяльності, що ведеться такими суб'єктами, її обсягах, різновидах, поєднаннях тощо. Саме функціональний критерій лежить в основі відмежування агропротекційного законодавства від окремої галузі – законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання. Дійсно, загальний Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не поширює свою дію «на підтримку у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства»[211], тобто зайняття сільськогосподарською діяльністю є *функціональним критерієм вищого (галузевого) рівня.* Разом із тим, важливо, наскільки конкретний суб'єкт є аграрно спеціальним. У зв'язку з цим набуває значення *функціональний критерій середнього рівня,* тобто набуття правового статусу, що підтверджує певний суттєвий обсяг сільськогосподарської діяльності в загальному переліку видів діяльності такого суб'єкта. У вітчизняному законодавстві такий критерій диференціюється, адже застосовуються різні поняття, наприклад, «сільськогосподарське підприємство», «суб'єкт господарювання агропромислового комплексу» або «виробник сільськогосподарської продукції», але найбільш поширеним та вагомим є правовий статус «сільськогосподарський товаровиробник». Даний термін вживається в законодавстві нестабільно і неоднаково, що розмиває такий функціональний критерій середнього рівня – замість спрощення та уніфікації застосування агропротекційної термінології відбувається навпаки її ускладнення.

Наприклад, у ПК України сільськогосподарський товаровиробник розуміється як юридична особа або ФОП, «яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власно-

[211] Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. *Відомості Верховної Ради.* 2014. № 34. Ст. 1173.

виробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання»[212]. Тобто єдина юридично значуща ознака – це зайняття сільськогосподарською діяльністю незалежно від її обсягу. Будуючи конструкцію єдиного податку четвертої групи та визначаючи його платника, ПК України використовує цей базовий термін сільськогосподарського товаровиробника, додаючи специфічні вимоги (наприклад, для юридичних осіб частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній рік має бути не менше 75%). Тобто, якщо підприємство не дотягує до специфічних вимог, щоб перейти на спрощену систему оподаткування, це не позбавляє його правового статусу сільськогосподарського товаровиробника за податковим законодавством, адже такий суб'єкт фактично займається сільськогосподарською діяльністю. Крім того, даний базовий правовий статус «сільськогосподарський товаровиробник» використовується й в інших податкових пільгах.

Однак описаний підхід не узгоджується із іншими законодавчими актами. Наприклад, у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» надано звужене розуміння сільськогосподарського товаровиробника, яке ототожнює платників єдиного податку четвертої групи із сільськогосподарськими товаровиробниками, хоча навіть саме податкове законодавство вказує на необхідність їх розмежування.

Трапляються і зовсім неоднозначні випадки використання терміну «сільськогосподарський товаровиробник». Наприклад, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення» від 12.03.2024 р. № 284 сільськогосподарськими товаровиробниками узагальнено називаються юридичні особи та ФОП, які виробляють товарну сільськогосподарську продукцію на земельних ділянках сільськогосподарського призначення, які перебувають у їх власності та/або в користуванні[213]. Даний підзаконний акт вживає поняття сільськогосподарського товаро-

[212] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

[213] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінуван-

виробника набагато вужче порівняно із обома законами, розглянутими вище.

Функціональний критерій нижчого рівня – ведення певного виду сільськогосподарської діяльності, виробництво специфічної сільськогосподарської продукції, виконання певного виду сільськогосподарських робіт.

Класичний функціональний критерій покладено в основу визначення адресатів підтримки, яка спрямовується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції» від 16.08.2022 року № 918 на виплати: а) бюджетних субсидій на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення; б) спеціальних бюджетних дотацій для утримання великої рогатої худоби (корів) усіх напрямів продуктивності; в) спеціальних бюджетних дотацій для утримання маточного поголів'я кіз та/або овець; г) окремих бюджетних субсидій на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення для провадження сільськогосподарської діяльності на територіях, на яких завершено ведення бойових дій, та на територіях, тимчасову окупацію яких завершено[214].

Наразі в агропротекційному законодавстві зустрічаються також досить специфічні функціональні критерії нижчого рівня, наприклад: виробництво картоплі[215]; розведення, утримання, вирощування прісноводної риби на деокупованих та постраждалих від бойових дій територіях[216].

ня земель сільськогосподарського призначення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2024 р. № 284. *Урядовий кур'єр.* 2024. № 56.

[214] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 918. *Урядовий кур'єр.* 2022. № 182.

[215] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільгосптоваровиробників : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 77. *Урядовий кур'єр.* 2017. № 32.

[216] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки виробникам, які займаються сільськогосподарською діяльністю з розведення, утримання, вирощування прісноводної риби на деокупованих та постраждалих від бойових дій терито-

У деяких випадках функціональний критерій використовується «зі знаком мінус», тобто для того, щоб позбавити виробників права на ті чи інші види підтримки. Яскравим прикладом може послужити податкове законодавство. Зокрема, у 2021 році ПК України було доповнено нормою, згідно з якою суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із розведенням свійської птиці, розведенням та вирощуванням перепелів і страусів та виробництвом м'яса свійської птиці, було позбавлено права бути платниками єдиного податку четвертої групи. Поява цієї норми коштувала птахівничим підприємствам країни багатьох мільйонів додаткових податкових платежів, які вони відтоді змушені були нараховувати і сплачувати, оскільки їм будо відмовлено в особливому спрощеному податковому режимі з огляду на «негативний» функціональний критерій.

4) *Майнові критерії,* які полягають в обранні адресатів державної підтримки залежно від наявності у них певного майна, його кількості, якості тощо. Найчастіше це відбувається для того, щоб виявити певний фінансовий або матеріально-технічний стан адресата, який робить його кандидатом на підтримку. Для сільського господарства основними майновими маркерами виступають такі:

– *площа земель у власності та у користуванні.* Наприклад, отримувач бюджетної субсидії на одиницю оброблюваних угідь повинен мати у власності та/або користуванні від 1 до 120 га земель сільськогосподарського призначення[217]. Інший приклад земельного цензу знаходимо у податковому законодавстві, а саме: платниками єдиного податку четвертої групи можуть бути ФОП, що діють у формі СФГ, у яких площа сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду у власності та/або користуванні членів становить не менше 0,5 га, але не більше 20 га сукупно[218];

ріях : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2024 р. № 1409. *Урядовий кур'єр.* 2024. № 253.

[217] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 918. *Урядовий кур'єр.* 2022. № 182.

[218] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

– *кількість та склад поголів'я.* Наразі претендувати на отримання бюджетних дотацій можуть власники від 3 до 100 голів великої рогатої худоби (корів) чи від 5 до 500 голів маточного поголів'я кіз та/або овець;

– *нерухоме майно* у вигляді сільськогосподарських споруд, нежитлових виробничих приміщень тощо. Наприклад, не є об'єктами оподаткування податком на нерухоме майно будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників (юридичних та фізичних осіб), що використовуються за призначенням у господарській діяльності суб'єктів господарювання та не здаються їх власниками в оренду, лізинг, позичку[219].

У деяких випадках має значення певна специфіка майнових об'єктів. Наприклад, не підлягають оподаткуванню земельним податком земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодових насаджень[220]. За окремими агропротекційними програмами частковому відшкодуванню вартості підлягали витрати на придбання не будь-яких, а саме племінних сільськогосподарських тварин[221]. Відомими є програми підтримки, згідно з якими частково компенсується вартість сільськогосподарської техніки та обладнання, якщо вони вітчизняного виробництва[222]. Тобто досить часто майнові об'єкти у власності та/або користуванні виробника можуть перетворюватися на критерій адресності державної підтримки лише за певних специфічних умов.

---

[219] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

[220] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

[221] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки розвитку тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 107. *Урядовий кур'єр.* 2018. № 41.

[222] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 р. № 130. *Урядовий кур'єр.* 2017. № 49.

Майно сільськогосподарського товаровиробника є важливим показником його загального економічного становища та може дати підстави для припущень щодо того, наскільки такий суб'єкт є вразливим і таким, що потребує підтримки. З огляду на таку логіку нормотворець здебільшого будує агропротекційні правові механізми таким чином, що перевага має віддаватися малим суб'єктам господарювання.

5) *Соціальні критерії,* які полягають у визначенні адресатів підтримки, виходячи з соціально-демографічних мотивів, тобто отримувачі підтримки обираються, враховуючи їх вплив на соціальний розвиток сільських територій. На відміну від попередніх даний критерій є менш поширеним для вітчизняного законодавства, оскільки він рідко застосовується як домінуючий під час створення механізмів підтримки. При цьому необхідність у його активному використанні поступово з'являється у багатьох країнах світу, які стикаються з проблемою старіння сільськогосподарської галузі.

У вітчизняному агропротекційному законодавстві соціальні критерії з'являються періодично і несистемно. Наприклад, наразі один із них фігурує в ролі критерію для визначення переможців конкурсного відбору фермерських господарств, яким буде надано поворотну фінансову підтримку (державний кредит). Тобто за рівних умов вважається, що перевагу матиме те фермерське господарство, вік голови якого становить до 35 років (включно)[223].

До групи соціальних критеріїв відносяться також показники впливу на зайнятість населення. Створення робочих місць робить такого суб'єкта господарювання привабливим з позицій надання державної підтримки, оскільки ефект від вкладення бюджетних коштів додатково максимізується за рахунок соціально-економічного позитивного впливу. Наприклад, надання грантової підтримки обумовлюється тим, що за підсумками реалізації проекту будівництва модульної теплиці отримувач зобов'язується створити не менше 4 постійних та 10 сезонних

[223] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1102. *Офіційний вісник України.* 2004. № 34. Стор. 71. Ст. 2269.

нових робочих місць на 1 га модульних теплиць[224]. Отримувач гранту для фруктового саду площею 25 га має створити не менше 6 постійних та 250 сезонних робочих місць.

6) *Екологічні критерії* полягають в обранні адресатів підтримки за принципом їх екологічно відповідального господарювання та корисної для безпеки довкілля діяльності. В Україні екологічний критерій є найменш розвинутим серед усіх виділених нами агропротекційних критеріїв. До прикладів його застосування традиційно відносять спробу законодавця запровадити державну підтримку виробників органічної сільськогосподарської продукції. Так, згідно із Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачається можливість виділення виробникам органічної продукції бюджетних субсидій з розрахунку на одиницю оброблюваних угідь та/або одну голову великої рогатої худоби; відшкодування до 30% вартості витрат на проведення сертифікації органічного виробництва; відшкодування до 30% вартості витрат на придбання дозволених для використання засобів захисту рослин та добрив, насіння, садивного матеріалу та кормів[225]. При цьому, більш ретельно дослідивши вітчизняний досвід реалізації даних норм, можна дійти висновків про те, що вони залишилися здебільшого декларативними. Так, прийняті у 2020 році, вони отримали фінансування у державному бюджеті наступного року на суму 50 млн грн, однак окремий порядок надання такої підтримки так і не був прийнятий, що негативно вплинуло на ефективність реалізації відповідних заходів. Розгортання повномасштабних воєнних дій з 2022 року на території України також не сприяло подальшому розвитку даного агропротекційного вектору.

Водночас, розкриття особливостей державної підтримки органічного землеробства породжує сумніви щодо ідентифікації даного агропротекційного критерію саме як екологічного. У вітчизняній доктрині поширеною є думка про те, що одним зі шляхів екологізації сільського господарства є розвиток органіч-

[224] Деякі питання надання грантів бізнесу : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 р. № 738. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 144.

[225] Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 49. Ст. 527.

ного виробництва[226]. Цим прокладається логічний місток між поняттями екологізації та органічного землеробства, що в цілому не викликає заперечень у контексті необхідності оздоровлення агробізнесу. Однак, якщо розглянути органічне землеробство у світлі агропротекційних відносин, то даний критерій виглядає все ж не екологічним, а функціональним, адже він полягає у наданні підтримки за принципом виконання певної специфічної діяльності, виробництва особливого сільськогосподарського продукту, що стимулюється державою.

Що ж тоді закладається в розуміння екологічного агропротекційного критерію як умови надання державної підтримки? Для відповіді ми можемо орієнтуватися, наприклад, на стандарти належної сільськогосподарської та екологічної практики (Good Agricultural and Environmental Condition – GAEC), що виступають обов'язковими екологічними передумовами для надання державної підтримки аграріям в ЄС. До таких стандартів відносяться: збереження постійних пасовищ; охорона торфовищ і вологих земель; заборона спалювання стерні; дотримання буферних зон уздовж водойм; управління обробітком ґрунту для зменшення ризику деградації та ерозії; покриття ґрунтів; застосування сівозмін; використання ландшафтних елементів; охорона пасовищ у зонах Natura 2000[227]. Окремі вимоги GAEC у тому чи іншому вигляді втілені у вітчизняному земельному, екологічному чи аграрному законодавстві, але деякі ще не знайшли свого закріплення. Проте найважливіше – це відсутність встановленого юридичного зв'язку між дотриманням таких вимог і наданням права участі в агропротекцій-

[226] Мельник В. О. Правове регулювання органічного сільськогосподарського виробництва в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2018. 21 с.; Псутурі Б. Д. Правове регулювання виробництва органічної продукції рослинництва: дис. ... докт. філос. за спец. 081 «Право». Київ, 2023. 233 с.; Кравець Н. В. Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 19 с.

[227] Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) № 1305/2013 and (EU) № 1307/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115&qid=1746089085458 (дата звернення: 01.04.2025 року)

них програмах. Таким чином, в Україні екологічні агропротекційні критерії фактично «деактивовані», тобто, навіть якщо вони існують як вимоги еколого-правового характеру, дотримання чи недотримання таких вимог не впливає на обрання адресатів державної підтримки.

Отже, сучасна агропротекційна модель, яку ми схематично окреслили за допомогою двох підходів (класифікації різновидів підтримки та виявлення критеріїв для визначення адресатів підтримки) є рухомою системою, яка динамічно розвивається, однак при цьому зберігає свої основні риси. Досліджуючи більш ніж тридцятирічний шлях еволюції законодавства про державну підтримку аграрного виробництва в Україні, можна відзначити, що на сучасному етапі розвитку вітчизняній агропротекційній моделі притаманні деякі **позитивні риси**, кожна з яких заслуговує на детальніше розкриття.

Гнучкість та адаптивність. Розкол правового регулювання агропротекційних відносин на суперечливі діючу та декларативну площини, який спостерігався тривалий час у законодавстві про державну підтримку сільського господарства, має, безумовно, цілу низку негативних наслідків. При цьому діючі норми здебільшого сконцентровані у підзаконних нормативно-правових актах, а не в законах. Однак оперування переважно підзаконними актами в процесі регулювання державної підтримки аграріїв має свої переваги, якими активно користується уряд. Мова йде, передусім, про порівняну легкість прийняття, зміни та скасування норм, що забезпечує швидке реагування на динамічні обставини ринку, появу несприятливих погодно-кліматичних умов, термінові зміни в бюджетних потоках тощо. Таким чином, характерною рисою вітчизняної агропротекційної моделі є високий ступінь гнучкості, що досягається за рахунок широкого використання підзаконних нормативно-правових актів та перманентного внесення змін до них. Однак гнучкість агропротекційної моделі сама по собі не є цінністю – вона є благом у тому випадку, коли забезпечує оперативну адаптивність системи державної підтримки у разі зміни об'єктивних умов. Досить показовими перевірками такої адаптивності стали серйозні виклики останніх років. Окремі прояви адаптивності спостерігалися, однак поки зарано стверджувати про абсолютно скоординовану та адекватну реакцію системи

на нові фактори та умови діяльності. Фактично, адаптивність вітчизняної агропротекційної моделі обмежується тим спектром дій, який може бути організований у рамках несистемної зміни законодавства – переважно на підзаконному рівні.

Поєднання різноманітних правових форм та видів підтримки. Вітчизняна агропротекційна модель відзначається різноманіттям апробованих форм та видів підтримки. Водночас, не завжди розуміння таких видів підтримки є однозначним. Наприклад, незважаючи на активне використання термінів «субсидія», «дотація», «часткове відшкодування вартості» тощо, Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» не містить їх визначень. Звичайно, відсутність чіткого нормативного розмежування призводить до подальших практичних проблем.

Так, спостерігається невиправдане стирання меж між агропротекційними категоріями, які визначають різні види державної підтримки. Наприклад, протягом кількох років нормотворець вільно наділяє дотації і субсидії сільськогосподарським товаровиробникам нехарактерними для них юридичними ознаками (зокрема, обов'язкова прив'язка до конкретних виробничих витрат; перевірка витрачання коштів тощо). Це викручує та нівелює сутність дотацій та субсидій як агропротекційного інструменту, адже їх ідея полягає у наданні фінансової суми за певний факт (ведення діяльності, утримання певного поголів'я, вирощування деяких рослин тощо). Натомість наразі уряд побудував механізм, який називається «дотація» або «субсидія», а насправді є частковим відшкодуванням виробничих витрат. Крім того зміни 2024 року вимагають укладення договору про надання такої підтримки, але дані відносини не мають договірну природу[228].

Однак, якщо повернутися до аналізу заявленої характеристики агропротекційної моделі, то слід визнати, що в Україні напрацьовано багатий досвід різноманітних видів підтримки. Окрім цілком тривіальних дотацій, субсидій, податкових пільг тощо, можна згадати про активне застосування договірних

[228] Григор'єва Х. А. Недоліки аграрного законодавства: хронічний стан чи стрімке піке? *Правові аспекти агроекологічного розвитку України : тези доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 23 травня 2025 р.).* Київ : НУБіП України, 2025. С. 224–226.

форм підтримки (державні форвардні закупівлі, державні заставні закупівлі тощо); створення у різні часи спеціального інституційного забезпечення (Аграрний фонд, Укрдержфонд, Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві тощо); використання дерегуляційних механізмів (наприклад, масове скасування низки адміністративних процедур у період 2015-2016 років). Виявлений плюралізм агропротекційного інструментарію є показником незрілості агропротекційної моделі, її активного розвитку та пошуку оптимального наповнення.

Діджиталізація. Дана ознака є цілком характерною не лише для агропротекційної моделі, але й для усієї системи права України протягом останнього десятиріччя. Це явище наразі активно досліджується наукою, тому не дивно, що йому присвячено багато публікацій різної галузевої та змістовної спрямованості.

Хоча науковці по-різному визначають явище діджиталізації, в одному вони здебільшого погоджуються: «процес діджиталізації (цифровізації) у суспільстві відбувається через впровадження інформаційних технологій»[229]. Досліджуючи на дисертаційному рівні діджиталізацію системи правосуддя, О. З. Никон погодилася із тотожністю термінів «цифровізація» та «діджиталізація»[230]. Дійсно, «яскравими прикладами діджиталізації сфери публічних відносин є забезпечення можливості отримання низки адміністративних послуг в онлайн-режимі без необхідності візиту до державних органів і установ, впровадження системи «Дія», яку можна використовувати не тільки для отримання певних адміністративних послуг, але й для доступу до окремих електронних документів тощо»[231].

---

[229] Мічурін Є. О. Діджиталізація та цивільне право. *Доктрина приватного права: традиції та сучасність : матеріали XX наук.-практ. конф. (Харків, 4 лютого 2022 р.)* / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, каф. цивіл. права № 1, каф. цивіл. права № 2; НАПрН України, від-ня цивіл.-прав. дисциплін; Харків. обл. осередок Всеукр. гром. орг. «Асоц. цивілістів України». Харків: Право, 2022. С. 120–123.

[230] Никон О. З. Цифровізація (діджиталізація) системи правосуддя в Україні: теоретико-правові засади: дис. ... докт. філос. за спец. 081 «Право». Львів, 2025. 269 с.

[231] Лабадін В. Діджиталізація адміністративного судочинства як передумова ефективного захисту прав платника ПДВ – нерезидента. *Права та свободи*

Одним із напрямів діджиталізації аграрних відносин є функціонування Державного аграрного реєстру (ДАР). Важливість даного кроку для якісного розвитку агропротекційної моделі важко переоцінити. Як слушно зазначає О. І. Харитонова, «ми стикаємося з необхідністю дослідження тих процесів, що відбуваються у зв'язку із діджиталізацією, і проблем, нею породжених»[232], саме тому аграрно-правова наука відреагувала на появу ДАР досить активно. За кілька років з'явилися публікації Х. А. Григор'євої[233], Т. О. Коваленко[234], Г. С. Корнієнко[235], П. Ф. Кулинича[236], О. В. Лозо[237], М. Ю. Покальчука[238], В. Д. Сидор[239], В. П. Станіславського[240] та багатьох інших учених.

людини в умовах особливого періоду : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 червня 2023 р.). Київ, 2023. С. 122–125.

[232] Харитонова О. І. Діджиталізація корпоративного права: проблеми і перспективи. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського.* Серія: Юридичні науки. 2023. Т. 34 (73). № 3. С. 134–141.

[233] Григор'єва Х. А. Державний аграрний реєстр: проблеми законодавства. *Юридичний вісник*. 2024. № 3. С. 101–109.

[234] Коваленко Т. О. Трансформація правового регулювання ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних ресурсів у контексті реформи децентралізації. *Держава і право*. 2022. Вип. 92. С. 106–118.

[235] Корнієнко Г. С. Екологічна безпека та інформаційні технології у сфері агробізнесу в умовах сучасних викликів. *Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану: матеріали наук.-практ. онлайн-конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.) /* за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2022. С. 91–94.

[236] Кулинич П. Ф. Державний аграрний реєстр як публічна платформа модернізації аграрного розвитку України у XXI столітті: удосконалення правових засад. *Альманах права.* 2024. Вип. 15. С. 56–65.

[237] Лозо О. В. Актуальні питання правового регулювання цифровізації сільського господарства. *Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану* : *матеріали наук.-практ. онлайн-конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.) /* за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2022. С. 206–211.

[238] Покальчук М. Ю. Державний аграрний реєстр як інструмент державного регулювання у сільському господарстві. *П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики : матеріали Всеукр. наук. конф. (Одеса, 10–13 червня 2021 року)*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 236–239.

[239] Сидор В. Д. Державний аграрний реєстр як надійне джерело інформації про аграрних товаровиробників для надання державної підтримки. *Органічне виробництво: право і бізнес : матеріали наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 17 червня 2021 року)*. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 111–114.

[240] Станіславський В. П. Концепт цифровізації в аграрному праві. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних*

Здебільшого праці вказаних науковців розглядають ДАР у контексті правового забезпечення цифровізації аграрних відносин, що в цілому є слушним методологічним підходом. Однак діджиталізація як прогресуюча ознака вітчизняної агропротекційної моделі має не менш важливе значення. Більше того, з огляду на євроінтеграційні перетворення, які охопили агропротекційне законодавство, діджиталізаційні процеси будуть поглиблюватися, оскільки цього вимагає формування національного варіанту системи державної підтримки сільського господарства, що відповідатиме принципам та методології законодавства ЄС у цій сфері. Про це більш детально піде мова у наступному підрозділі.

Поряд із перевагами вітчизняної агропротекційної моделі необхідно зазначити її **недоліки**, адже лише усвідомлення, визнання та цілеспрямована робота над їх подоланням здатні ефективно удосконалити систему державної підтримки.

На основі проведеного дисертаційного дослідження на тему «Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні»[241], захищеного Х. А. Григор'євою у 2020 році, було зроблено висновок про класифікацію недоліків правового регулювання державної підтримки сільського господарства на недоліки форми, змісту та реалізації. Кожна з цих виявлених груп недоліків була внутрішньо диференційована та проаналізована на матеріалах масштабної науково-теоретичної та емпіричної бази. Однак за окреслений п'ятирічний період, що минув з того часу, динамічна нормотворчість суттєво змінила портрет сучасного агропротекційного законодавства.

Для того щоб сукупно оцінити проведену роботу щодо трансформації агропротекційного законодавства за п'ятирічний термін, дослідження буде структуроване за трьома блоками – відповідно до груп недоліків законодавства. Кожен блок представлятиме собою порівняльну характеристику у форматі «точка відліку – сучасний стан», тобто ми спробуємо проаналі-

умовах: матеріали круглого столу (Харків, 22 лютого 2024 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2024. С. 263–265.

[241] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с.

зувати, наскільки були трансформовані на сьогодні ті недоліки, що були виявлені на момент 2020 року.

Недоліки форми – та група недоліків, які завдають шкоди зовнішньому вираженню аграрно-правових приписів. Вони стосуються логічності структури законодавства, його повноти, якості технічного виконання тощо. Попереднім дослідженням було встановлено, що основними формальними недоліками були: несистематизованість нормативно-правової основи; підміна законного регулювання підзаконним; низький рівень нормотворчої техніки; гіпердинамічність[242].

Ключовою проблемою розвитку законодавства про державну підтримку був тотально безсистемний підхід до його формування, що стало причиною прикрого стану такого законодавства, адже агропротекційні механізми були розкидані по десяткам нормативно-правових актів, прописані за різними методологічними засадами, вбудовані у різні концептуальні схеми правовідносин тощо. При цьому базовий акт агропротекційного законодавства, що мав би відігравати системоутворюючу функцію, – Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» – переживаючи низку етапів своєї еволюції, на жаль, все менше відповідав на суспільні запити та не виконував важливих завдань структуризації державної підтримки. Навіть проведена у 2020 році модернізація даного Закону не призвела до якісної систематизації агропротекційного законодавства, оскільки елементарно не мала такої мети[243]. Навіть поява нових законодавчих актів, на кшталт Закону України «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр» від 19.09.2024 року, не робить агропротекційне законодавство більш цілісним – скоріше навпаки, його структура далі розхитується за відсутності єдиного бачення концепції розвитку такого законодавства[244].

---

[242] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с. С. 25.

[243] Григор'єва Х. А. Двадцятиріччя Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: чи є майбутнє? *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 335–344.

[244] Григор'єва Х. А. Законодавче забезпечення державної підтримки сільського господарства України в умовах війни та післявоєнного відновлення: продовольчий вимір: монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2025. 304 с. С. 98–99.

Процвітання підзаконного регулювання також є тим недоліком, який нікуди не зник, а навпаки – продовжує утверджуватися в сприятливих для цього умовах нестабільного законодавства воєнного часу. Неформально державна підтримка аграріїв уже давно була витіснена із зони регулювання законів у царину регулювання підзаконних нормативно-правових актів. Слід зазначити, що певну роботу в напрямі усунення відповідного розриву було проведено. Зокрема, за п'ятирічний період з'явилася низка абстрактних положень у Законі Україні «Про державну підтримку сільського господарства України» про можливість надання того чи іншого виду допомоги, які мали на меті прив'язати реальні програми підтримки, що функціонують на рівні урядових постанов, до системи агропротекційного законодавства. Однак все ж ясної чіткої та прозорої агропротекційної моделі, яка була би прописана як повний або хоча би базовий набір заходів підтримки зі зрозумілою системою агропротекційних статусів у вітчизняному законодавстві, так і не створено.

Логічним наслідком такого підходу до формування агропротекційного законодавства стає зайва та надмірна численність його нормативно-правових актів. Більше того, щорічне генерування нормативного матеріалу в складних умовах різноманітних викликів впливає на падіння якості нормотворчої техніки, що також було окремим формальним недоліком, вихопленим на попередніх етапах наукових досліджень. Однак критичність ситуації по цій групі формальних недоліків явно загострилася.

Окрім тих, про які йшлося уже п'ять років тому, додалися деякі інші різновиди формальних недоліків технічного характеру. Одна група таких формальних недоліків – це внесення змін до неіснуючих статей чи пунктів нормативно-правових актів. Це явище, яке насправді є вкрай ганебним проявом халатного відношення до підготовки проєктних документів, до їх розгляду та прийняття, є водночас своєрідним чесним показником низького ступеню опрацювання таких проєктних матеріалів.

Інша група формальних недоліків, кількість яких збільшується у геометричній прогресії в новітньому аграрному законодавстві, – це грубі технічні помилки. Вони можуть набувати абсолютно різного вигляду. Наприклад, головний програмний

документ галузі – Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2024 року № 1163-р[245], є зібранням формальних помилок і недоліків. Можна навести один показовий приклад: напрям «Органічне виробництво» починається з абзацу, який присвячений управлінню водними ресурсами. Це не така креативна задумка, це відірваний шматок від попередньої структурної частини – напряму «Водопостачання для зрошення земель». Тобто текст програмного документу був схвалений елементарно невичитаним. Відношення самого уряду як творця даного документу до стратегії розвитку аграрної галузі може бути оцінене уже по оформленню відповідної програми та рівню допущених помилок.

Недоліки змісту – та група недоліків, які відображають помилки і неточності самої агропротекційної моделі. Вони стосуються безпосередньо наповнення нормативних положень, тому вага таких недоліків значно вища. Попереднє дослідження виявило, що змістовними недоліками агропротекційного законодавства були такі: відсутність чіткої виваженої системи заходів державної підтримки; відсутність законодавчо закріпленої системи принципів надання державної підтримки; декларативність; латентна підтримка конкретних виробників[246]. Слід визнати, що більшість із указаних змістовних недоліків залишилася невирішеною.

Про відсутність чіткої системи заходів державної підтримки було уже зазначено вище. Це найбільш серйозна змістовна проблема агропротекційного законодавства України, оскільки відсутність такої системи – своєрідного «хребта» – призводить до слабкості та низької ефективності усієї запропонованої підтримки. За аналізований п'ятирічний період виявлена проблема не була усунута, а навпаки – вона набула додаткових нега-

[245] 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 15.11.2024 року № 1163-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 242.

[246] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с. С. 25.

тивних проявів. Варто особливо відмітити один типовий їх вид – термінологічна плутанина. Відмічається стійка прикра тенденція, відповідно до якої спостерігається нерозуміння та змішування аграрно-правових категорій. Вище уже зазначалося про те, що протягом кількох років нормотворець вільно наділяє дотації і субсидії сільськогосподарським товаровиробникам нехарактерними для них юридичними ознаками. На жаль, схоже термінологічне непорозуміння відмічається все частіше. Наприклад, механізм «компенсація витрат» за розмінування земель сільськогосподарського призначення насправді описує правову конструкцію співфінансування, яка має абсолютно інші засади та принципи реалізації[247]. Підміна агропротекційних понять несе глибоку юридичну проблему: з одного боку, вона підриває впевненість у компетентності та професіоналізмі нормотворця, а з іншого боку – поглиблює конфлікт у випадку спору, адже назва не відповідає юридичній суті аграрних відносин.

Деякі змістовні недоліки, виявлені на попередніх етапах наукових досліджень, були успішно усунуті. Наприклад, так сталося із закріпленням принципів надання державної підтримки сільського господарства в агропротекційному законодавстві.

Наступний змістовний недолік – це декларативність, з якою не все однозначно. Дійсно, далеко не всі норми законодавства про державну підтримку сільського господарства діють «по-справжньому», і це має кілька власних причин. По-перше, відсутність фінансування для механізмів активного типу. По-друге, відсутність додаткових необхідних підзаконних актів, які би врегульовували порядок реалізації законодавчих норм щодо підтримки. Однак глибинною першопричиною все ж є політична незацікавленість та відсутність політичної волі у фінансуванні або в «розморожуванні» таких декларативних норм.

Водночас, воєнний стан вивів на порядок денний низку інших актуальних завдань та проблем, з якими зіткнулися сільськогосподарські товаровиробники та для подолання яких

[247] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2024 р. № 284. *Урядовий кур'єр.* 2024. № 56.

аграрії потребують допомоги. Тобто за аналізований період часу з'явилися нові змістовні недоліки законодавства про державну підтримку, а саме – недостатня адаптивність у кризових умовах.

Недоліки реалізації – та група недоліків, що стосуються безпосередньо інституційно-функціонального втілення норм законодавства або організаційно-правових проблем реалізації нормативних приписів. Попереднє дослідження продемонструвало, що недоліками реалізації державної підтримки сільського господарства були такі: інституційна недосконалість; бюрократичність, затягування процедури; відсутність гарантій фактичного отримання підтримки; нерівноправність у договірних відносинах[248].

Інституційна недосконалість відзначалася як серйозна проблема, що обумовлювала відсутність єдиної та узгодженої системи органів, установ та організацій, які би функціонували як злагоджений механізм, втілюючи на практиці агропротекційну модель. За п'ятирічний період певних проривів у цій сфері не відбулося. Можна відмітити такі важливі інституційні події: а) відродження профільного Міністерства аграрної політики та продовольства України у 2020 році та його ліквідацію у 2025 році; б) вичищення із законодавства норм про Державну спеціалізовану бюджетну установу «Аграрний фонд»; в) передачу ПАТ «Аграрний фонд» Фонду державного майна; г) стабільне функціонування Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, який поступово поширив свою діяльність також і на інших сільськогосподарських товаровиробників; д) створення Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві. При цьому вказані події не створювали певної стратегічної системи, не мали єдиного вектору – вони відбувалися незлагоджено, під впливом різних обставин та цілей, що жодним чином не сприяло подоланню попередньої інституційної недосконалості.

Євроінтеграційні процеси серйозно впливають на реалізаційну складову законодавства про державну підтримку сільсько-

[248] Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с. С. 25.

го господарства України. Зокрема, вітчизняний хаос із фінансуванням різних протекційних програм планується замінити європейською методологією єдиного інституційного підходу: усі види підтримки мають проходити через уповноважену національну платіжну агенцію *(payment agency)*. Указаний вектор простежується в зазначених вище законопроєктах, де запроваджується поняття Виплатної агенції та врегульовується її правовий статус.

Бюрократичність і затягування процедури були постійними супутниками агропротекційних відносин, що суттєво знижувало якість державної підтримки та ефект від її надання. Принципово указаний реалізаційний недолік був суттєво зменшений лише зі створенням ДАР та переходом на електронну систему подачі заявок та обрання адресатів державної допомоги.

Вагомою проблемою попередньої агропротекційної моделі в частині її реалізації була негарантованість надання державної підтримки навіть у випадку отримання і офіційного підтвердження права на неї. Це було зумовлено особливостями процедури, яка передбачала спочатку проведення конкурсів, обрання і затвердження переліку переможців, а потім розподілу коштів на їх потреби. Слід визнати, що порівняно із засиллям конкурсного методу на більш ранніх еволюційних етапах розвитку вітчизняного агропротекційного законодавства, за останні п'ять років державна підтримка суттєво змінила вектор та переважно відмовилася від його застосування. Однак в окремих випадках все ж цей підхід зберігається[249].

Відмова від конкурсних засад стала можливою завдяки широкому використанню в агропротекційній практиці ДАР. Завдяки єдиній інформаційній системі, що об'єднує всю країну, стало можливим відслідковувати подачу заявок і побудову реального переліку отримувачів підтримки, а також обраховувати обсяги бюджетних коштів за програмами по мірі їх витрачання. Це зменшує ризики настання ситуацій, коли під-

[249] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1102. *Офіційний вісник України.* 2004. № 34. Стор. 71. Ст. 2269.

тверджене право на підтримку конкретного суб'єкта держава не реалізує.

Останній недолік групи реалізації стосується нерівноправності договірних відносин. Слід пояснити, що такий спосіб оформлення агропротекційних відносин використовувався у вітчизняному правовому досвіді у різних видах підтримки, однак особливо поширеним його назвати не можна. Проведений аналіз агропротекційних договірних відносин, які існували на попередньому етапі розвитку законодавства (форвардних контрактів, договорів заставних закупівель тощо), продемонстрували їх вагомий недолік, а саме: відсутність паритетності та рівноправності сторін. Однак це ставить під сумнів саму договірну природу таких відносин, в яких лише одна сторона має можливість диктувати умови та формує їх вкрай однобічно.

Якщо аналізувати п'ятирічний період, який нас цікавить, то слід зазначити, що окреслений недолік реалізації державної підтримки продовжує зустрічатися, зокрема у нових агропротекційних програмах. Наприклад, його ознаки добре простежуються в нормативних положеннях про укладення договорів щодо надання грантів на теплиці, сади, ягідники тощо[250]. Жорсткі вимоги про те, які зобов'язання має взяти на себе грантоотримувач, не підлягають корегуванню на основі певного індивідуального підходу. Ураховуючи імперативність та об'єктивну складність дотримання прописаних вимог, прогнозуємо, що частина підписаних договорів за цією програмою підтримки буде визнано невиконаними, що потягне необхідність повернення коштів адресатами.

Отже, системі державної підтримки сільського господарства України притаманні власні специфічні ознаки, що знаходять своє відображення в законодавстві. Об'єктивними характеристиками агропротекційної моделі, виявленими на основі застосування класифікаційного та суб'єктно-критеріального підходів, можна вказати такі: а) незрілість та активний еволюційний пошук оптимальних змісту і форми; б) комбінування різних критеріїв у правових механізмах підтримки сільського господарства залежно від мети, яку переслідує нормотворець;

[250] Деякі питання надання грантів бізнесу : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 р. № 738. *Урядовий кур'єр.* 2022. № 144.

в) неоднакова інтенсивність використання в законодавстві (від найбільш поширених функціонального і майнового критеріїв – до найменш розвинутого екологічного); г) внутрішня диференціація окремих агропротекційних критеріїв. До позитивних рис агропротекційної правової моделі слід віднести: гнучкість та помірну адаптивність; поєднання різноманітних правових форм та видів підтримки; діджиталізацію. Недоліки агропротекційної правової моделі мають свої причини у недоліках законодавства, що розподілені на формальні, змістовні та реалізаційні.

Усі групи недоліків правового регулювання державної підтримки сільського господарства, що були виявлені за результатами дослідження попереднього етапу еволюційного розвитку законодавства, зазнали внутрішніх змін, однак при цьому така трансформація неоднорідна. Найбільш динамічно усуваються реалізаційні недоліки, тому ця сфера прогресує: в основному це відбувається за рахунок створення ДАР, відходу від конкурсних засад обрання адресатів підтримки, підготовки до заснування Виплатної агенції тощо. Водночас простежуються негативні тенденції у групі формальних недоліків за рахунок подальшого руйнування системи агропротекційного законодавства та стрімкого падіння якості нормотворчості. За змістовною складовою агропротекційне законодавство демонструє відносну збалансованість: окремі змістовні недоліки нормотворцем були усунуті, тоді як деякі – навпаки поглибилися.

Загострення виявлених негативних тенденцій багато в чому зумовлене зворотною стороною євроінтеграційних процесів, а саме: необхідністю швидкої та масштабної перебудови усієї системи законодавства, обмеження нормотворчості адаптаційними завданнями, які зводяться на практиці до копіювання європейських моделей, тощо. Однак низький рівень вітчизняного агропротекційного законодавства, його формальні, змістовні та реалізаційні недоліки не можна виправдовувати суто технічними проблемами євроінтеграції або складними умовами нормотворчості у воєнних обставинах, оскільки наше дослідження наглядно продемонструвало: указані недоліки не є породженням останніх років – вони притаманні усій системі агропротекційного законодавства протягом періоду її становлення і трансформуються на різних еволюційних етапах.

2.4. Напрями і перспективи вдосконалення законодавства у сфері державної підтримки аграрного виробництва

Подолання виявлених недоліків агропротекційного законодавства можливе лише шляхом комплексного концептуального опрацювання проблемних аспектів у їхніх складних взаємозв'язках, а також вибудовування чітких орієнтирів для прогресу та подальшого розвитку. Для представлення ***напрямів удосконалення агропротекційного законодавства*** ми використаємо такий самий методологічний прийом, що був застосований під час аналізу недоліків, а саме: розподілу на формальні, змістовні та реалізаційні.

На наше переконання, *усунення більшості формальних недоліків* полягає в оновленні та систематизації законодавства про державну підтримку сільського господарства. Це важливе рішення довгий час відкладалося, і таке зволікання призвело до значної деградації агропротекційного законодавства саме як системи. Звичайно, така ситуація посилює негативну дію недоліків та послаблює позитивний ефект від переваг сучасної агропротекційної моделі. Оскільки найближчими перспективами є оновлення спеціального законодавства під впливом євроінтеграційних зобов'язань, питання щодо усунення хронічних формальних проблем ще більше актуалізується.

Проте гострий брак концептуальності та дійсної, а не удаваної стратегічності добре проглядається під час аналізу проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» № 13202-1 від 07.05.2025 року[251]. Не торкаючись зараз питань до змісту даного проєктного документу, слід вказати про той негативний вплив, що буде спричинено його прийняттям на систему агропротекційного законодавства України. Так, ним пропонується перейменувати Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» та перетворити його в Закон України «Про засади державної аграрної політики та дер-

[251] Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі. Проект Закону № 13202-1 від 07.05.2025 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=13202-1&conv=9 (дата звернення: 10.09.2025 року)

жавної політики сільського розвитку». Це понижує статус державної підтримки сільського господарства з окремої сфери суспільних відносин, що врегульовувалася окремим законом, до рівня рядової складової державної аграрної політики. Фактично, нормотворець визнає, що саме агропротекційна складова є ключовою, оскільки саме на основі спеціального закону робиться спроба прописати аграрно-політичний закон, якого Україна чекає уже більше тридцяти років. Однак аналіз законопроєкту вказує на його низьку змістовну якість. Рішення написати «поверх» агропротекційного закону закон про аграрну політику вказує на нерозуміння завдань ані першого, ані другого. При цьому, за задумом авторів проєкту, оновлений закон все одно виконуватиме функцію базового агропротекційного, оскільки переважна частина норм присвячена державній підтримці.

Прийняття даного законопроєкту ознаменує певний євроінтеграційний поступ, зокрема позитивним кроком стане довгоочікуване введення в законодавство поняття державної аграрної політики. Однак негативний вплив від прийняття вказаного законопроєкту також буде. Аналізована ситуація вкотре доводить думку про те, що необхідність виконання євроінтеграційних завдань не повинна змішувати цілі між собою та сумнівно «оптимізуватися» шляхом пропонування подібних дивних та шкідливих проєктних сурогатів. Державна аграрна політика та державна підтримка сільського господарства – різні аграрно-правові категорії, що мають бути врегульовані із врахуванням їх функціональних, організаційних та правових особливостей.

Доцільним є альтернативний шлях, а саме: прийняття нового Закону України «Про державну підтримку сільського господарства». По-перше, немає сенсу зберігати старий Закон та приймати нову редакцію, оскільки він представляє собою «руїни», що давно втратили будь-яку цілісність та ідейне бачення. По-друге, є необхідність втілити нові підходи до організації державної підтримки на нових євроінтеграційних засадах.

Усунення змістовних недоліків можливе шляхом побудови чіткої системи агропротекційних механізмів та агропротекційних статусів. Тобто підтримка сільськогосподарських виробників не повинна з'являтися «нізвідки» та зникати так само рапто-

во. Економічно доведено, що важливою складовою ефективності державної підтримки є не стільки її розмір, скільки стабільність, гарантованість та передбачуваність. Це можливо забезпечити шляхом чіткого законодавчого закріплення агропротекційних механізмів, гарантій їх виконання та суб'єктів отримання. Для визначення останніх пропонується впровадити ідею агропротекційних статусів. Відповідно до цієї ідеї одержання кожним суб'єктом аграрного господарювання певного агропротекційного статусу, що надає йому право на конкретний перелік різновидів державної підтримки, має відбуватися автоматично у силу закону за наявності та/або відсутності певних чітко визначених умов. Фактично подібний методологічний підхід використовується в європейському законодавстві, яке також оперує ключовими правовими статусами, що означають право на підтримку (наприклад, фермер, молодий фермер, малий фермер тощо).

В Україні термінологічна проблема є вкрай запущеною в частині визначення правових агропротекційних статусів. Відомою хронічною проблемою є невиправдане жонглювання терміном «сільськогосподарський товаровиробник», який у переважній кількості випадків вживається саме в агропротекційних цілях, однак із різним змістовним наповненням. При цьому законодавець продовжує множити цю проблему. Аналізуючи законопроєкт «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» № 13202-1 від 07.05.2025 року, можна побачити, як нормотворець спочатку пропонував перенести тавро термінологічної плутанини на поняття «фермер», адже цим проєктом в першій редакції фермерами називаються фізичні або юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, які провадять сільськогосподарську діяльність. Це груба імітація європейського законодавства без жодного узгодження із національним досвідом та навіть із чинним законодавством, адже організаційно-правова форма фермерського господарства із усіма його власними різновидами продовжує зберігатися, і ми отримаємо нову проблему в разі здійснення такого кроку.

Після доопрацювання законопроєкт змінив підхід в цій частині та використовує інший термін – «виробник сільськогосподарської продукції». Вважаємо це вдалим рішенням, адже

адаптація в рамках євроінтеграції не вимагає повного копіювання понятійного апарату, а зарубіжний досвід навпаки демонструє все більшу свободу нормотворчості для національних держав у межах ЄС. Використання іншого терміну із тим самим змістовним навантаженням дозволить вирішити євроінтеграційні завдання та водночас зберегти ідентичність національної правової системи, її традиції, в яких поняття «фермер» протягом тридцяти років має інше значення.

Важливо також на рівні закону стабілізувати механізми підтримки, що юридично прив'язані до агропротекційних статусів, тобто надати юридичні гарантії щодо отримання певних видів підтримки у разі володіння визначеним статусом. Крім того, ця система має бути заснована на принципі недискримінації, тобто охоплювати усіх виробників сільськогосподарської продукції незалежно від того, входять вони до складу корпоративних об'єднань або представляють собою СФГ. Для врівноваження мають передбачатися запобіжні та компенсаторні механізми.

Подолання реалізаційних недоліків полягає у заснуванні Виплатної агенції та створенні інформаційно-реєстраційних передумов. Для того, щоб ефективно запустити, реалізовувати та удосконалювати систему державної підтримки аграріїв, подібну до європейської, важливо не тільки прописати змістовну частину такої підтримки, але й створити належне техніко-юридичне середовище для того, щоб уся ця система реально запрацювала. Для забезпечення цієї технічної частини агропротекційної системи в ЄС створено цілу низку додаткових організаційно-правових механізмів:

а) інтегровану систему адміністрування та контролю (IACS) та систему ідентифікації земельних ділянок (Land Parcel Identification System – LPIS), які забезпечують однозначну ідентифікацію виробників та земельних ділянок, а також перевірку відповідності певній схемі допомоги. Законопроєктом № 13202-1 від 07.05.2025 року передбачається утворення вітчизняного аналогу указаної техніко-юридичної складової агропротекційної моделі, а саме: утворення Інтегрованої системи адміністрування та контролю (ІСАК), що функціонує як інструмент забезпечення прозорості та підзвітності у сфері надання підтримки;

б) мережу даних бухгалтерського обліку фермерських господарств (FADN – Farm Accountancy Data Network) – інструмент оцінки доходів фермерських господарств та реального впливу САП. Після довгих дискусій у 2023 році FADN було адаптовано у FSDN (збір даних щодо сталого розвитку сільськогосподарських виробників). Оскільки її основною метою є відстеження економічних показників ефективності агропротекційних заходів, система FADN запроваджувалася в країнах після вступу до ЄС. Аналогом такої системи FADN може вважатися запропонована у законопроєкті № 13202-1 від 07.05.2025 року система сільськогосподарських даних (ССД). Доопрацьований законопроєкт прямо містить вказівку на необхідність розробки FSDN, що функціонуватиме як інструмент забезпечення аналізу реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку.

В Україні проблемним може стати забезпечення інтеграції та взаємодії цих інформаційних продуктів та мереж із вітчизняними ДЗК, ДАР тощо.

Вимоги до платіжної агенції представлені в Регламентах ЄС № 1306/2013 від 2013 року[252] та від № 2021/2116 від 2021 року[253]. В цілому вони вимагають від держав – членів ЄС створити або обрати певну установу чи орган та уповноважити її на управління і контроль видатків у процесі здійснення агропротекційних заходів САП. Основні функції платіжної агенції полягають у тому, щоб забезпечити організацію виплат за програмами САП, проконтролювати законність та спрямованість таких виплат, формувати щорічний офіційний звіт по витрачанню таких коштів. Аналізуючи досвід країн – членів ЄС, можна переконатися в тому, що вони переважно йшли по шляху надання правового статусу платіжної агенції вже існуючій інституції, а не

252 [252] Regulation (EU) № 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) № 352/78, (EC) № 165/94, (EC) № 2799/98, (EC) № 814/2000, (EC) № 1290/2005 and (EC) № 485/2008. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1306&qid=1758538010928 (дата звернення: 10.09.2025 року).

253 [253] Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) № 1306/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116&qid=1758621405371 (дата звернення: 10.09.2025 року).

витрачали ресурси на створення нового суб'єкта. Ураховуючи всі вказані обставини, Україні слід розглянути можливість підготувати певну вже існуючу інституцію для набуття статусу платіжної агенції. За цих умов найбільш вірогідним кандидатом на роль платіжної агенції може бути Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Укрдержфонд), який є державною бюджетною установою та виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств[254].

У цілому, проаналізувавши еволюцію і сучасний стан агропротекційного законодавства, можна вказати на деякі узагальнені ***перспективи подальшого реформування законодавства*** у сфері державної підтримки аграрного виробництва, серед яких основними слід виділити: уніфікацію, екологізацію, євроінтеграцію та мілітаризацію.

Під *уніфікацією законодавства* розуміється зворотний процес до спеціалізації, яка є сутністю та причиною появи самої підгалузі агропротекційного законодавства. Як зазначалося, загальний господарський Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» поки обмежує власну дію та не розповсюджується на державну підтримку у сфері сільськогосподарського виробництва і рибальства, хоча окремі голоси учених-господарників уже лунали про недоцільність такого виключення[255]. Подібні уніфікаційні пропозиції добре ілюструють слабке розуміння специфіки сільського господарства, і їх втілення в нормотворенні є досить небезпечним.

Вище уже було вказано конкретні прояви уніфікаційних тенденцій, що найбільш яскраво наразі простежуються у правовому регулюванні загальногалузевих видів державної підтримки (податкової, кредитної, лізингової тощо). До таких процесів можна віднести і створення об'єднаного Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства[256]. На нашу думку, вті-

[254] Григор'єва Х. А. Законодавче забезпечення державної підтримки сільського господарства України в умовах війни та післявоєнного відновлення: продовольчий вимір : монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2025. 304 с. С. 215.

[255] Єрко Г. Г. Правове регулювання надання державної фінансової підтримки в Україні : автореф. дис. … к.ю.н. : спец. 12.00.07. Київ, 2016. 19 с.

[256] Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 р. № 903. *Урядовий кур'єр.* 2025. № 149.

лення подібних ідей шкодить не лише агробізнесу держави, але й навколишньому природному середовищу. Ці волюнтаристські управлінські кроки коштуватимуть країні численних матеріальних та нематеріальних втрат, адже від такого об'єднання постраждають, передусім, охорона природи, якісна підтримка агробізнесу та соціальний розвиток сільських територій. Тим не менш, втрата окремого спеціального міністерства, безумовно, вплине на подальші уніфікаційні процеси в законодавстві про державну підтримку сільського господарства.

Екологізація агропротекційного законодавства полягає у встановленні правового взаємозв'язку між здійсненням природоохоронних заходів та наданням державної підтримки та/або її обсягом. Дана ідея повністю відповідає загальним цілям, окресленим для середньострокового плану розвитку аграрної сфери[257]. Прискорити екологізаційні процеси в сільському господарстві можна різними способами, серед яких одним із найбільш дієвих є організація державної підтримки. У зв'язку з цим не дивно, що екологізація сільськогосподарського виробництва є тією методологічною ідеєю, яка червоною ниткою пронизує все агропротекційне законодавство ЄС. На сучасному етапі в агропротекційному законодавстві ЄС створено три паралельні екологізаційні лінії:

а) прямі платежі – базова підтримка аграріїв та їх перепустка до усіх інших видів підтримки – обумовлюються дотриманням дев'яти пунктів «належних сільськогосподарських та екологічних практик» (GAEC);

б) «екосхеми» – це додаткова підтримка, яка надається тим виробникам, які добровільно виконують екологічні заходи понад ті, що обов'язкові;

в) екологічні програми в рамках другого стовпа САП – ті заходи, які стосуються розвитку сільських територій, виконання певних спільних природоохоронних проєктів, кліматоохоронних завдань тощо. Ця підтримка теж є добровільною та надається паралельно із попередніми.

[257] 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 15.11.2024 р. № 1163-р. *Урядовий кур'єр.* 2024. № 242.

2.4. Напрями і перспективи вдосконалення законодавства у сфері державної підтримки аграрного виробництва

Чинне агропротекційне законодавство України не застосовує виявлені варіанти екологізації, хоча цілком доречно було би розпочати поступове просування в цьому напрямі. При чому досвід ЄС є корисним для розуміння важливого нюансу: сучасна європейська «трьохлінійна» модель екологізації сільського господарства не виникла одразу в усій своїй нинішній розгалуженості та жорсткості. Протягом тридцяти (!) років ЄС поступово і плавно підводив своїх виробників до все більш екологічного ведення сільського господарства. Запровадити одразу ж сучасну європейську модель екологізації в Україні означає вкотре створити штучну кризу та боляче вдарити по вітчизняному агробізнесу та продовольчій безпеці. Саме тому Україні важливо звертати увагу не стільки на конкретне втілення (законодавчі формулювання), скільки на методологію: державна підтримка активно використовується не лише для економічних цілей, але й у тому числі для охорони довкілля та екологізації сільськогосподарської діяльності.

У зв'язку з вказаним, доцільно втілити ідею багатоступінчатої правової підготовки агросектору до встановлення та поступового посилення зв'язку між екологічними вимогами та державною підтримкою. Її основна мета полягає у тому, щоб створити «амортизаційний» шлях (по строкам, умовам), який знизить негативні ефекти для аграрного бізнесу. Для його реалізації необхідно виокремити із європейських GAEC ті, які уже мають подібне законодавче забезпечення в Україні, та створити алгоритми їх прив'язки до агропротекційних механізмів (із урахуванням мілітарних, економічних, соціально-демографічних та інших кризових факторів, характерних для сучасного стану сільського господарства України). Для найменшого рівня стресу для галузі впровадження має здійснюватися не за допомогою імперативного, а шляхом застосування диспозитивного методу регулювання. Подібні тенденції простежуються і в законодавстві ЄС, а саме: на тлі загострення соціально-економічних явищ, пов'язаних із війною в Україні, а також внаслідок багатьох фермерських протестів протягом 2022–2024 років було здійснено низку відступів та послаблень у частині дотримання вимог GAEC як обов'язкової умови отримання державної підтримки аграріями. Наразі обговорюється методологія наступного програмного періоду САП з 2027 року. Вітчизняному зако-

нодавцю слід враховувати, що ЄС цілком вірогідно рухатиметься по шляху зменшення обов'язкової умовності для отримання прямих платежів фермерами на користь збільшення добровільної умовності при наданні коштів з фондів САП[258]. Для України це є додатковим сигналом для максимального використання стимуляційних заохочень та дуже обережного поводження із імперативними зобов'язаннями у частині введення екологічних критеріїв отримання державної підтримки.

Активізація євроінтеграційної перебудови державної підтримки сільського господарства. Даний процес можна також представити у єдності трьох складових: змістовної (адаптація конкретних механізмів та юридичних конструкцій); формальної (досягнення відповідності обраних законодавчих форм); техніко-юридичної (запуск необхідних реєстрів і баз даних, створення потрібних інституцій). Даний процес є комплексним та складним – його не можна штучно спрощувати. Як у ЄС, так і в Україні, сільське господарство – це особлива, чутлива сфера суспільних відносин, яка потребує обережного та виваженого правового регулювання, що орієнтується не лише на строки та політичні зобов'язання: передусім, агробізнес вимагає уваги до власної національної специфіки та її врахування під час створення законодавчих норм.

Мілітаризація як перспектива розвитку вітчизняного агропротекційного законодавства зберігатиме свою актуальність навіть у поствоєнний період, оскільки під нею ми розуміємо включення до законодавства механізмів, обумовлених потребами існування агробізнесу в умовах війни та післявоєнного відновлення галузі. Так, не очікуючи завершення бойових дій, уже організована державна підтримка щодо розмінування земель сільськогосподарського призначення. У поствоєнний період, враховуючи локалізацію активних бойових дій, які спустошували певні райони та наносили системну шкоду їхньому населенню та господарству, доцільно запровадити, наприклад, правові режими комплексного соціально-економічного розвитку постраждалих сільських територій. Це дало би можливість

[258] Попова О. Кондиціональність підтримки фермерів у рамках САП ЄС: зміни і уроки для України. *Економіка України.* 2025. № 7 (764). С. 67–88.

сприяти пришвидшеному відновленню таких районів, у т.ч. їхньої сільськогосподарської складової.

Крім того, доцільним є запровадження спеціальних правових агропротекційних статусів для певних виробників сільськогосподарської продукції. Зокрема, ураховуючи вітчизняні специфічні реалії післявоєнного відновлення, важливо надати можливість соціалізації учасникам бойових дій. У зв'язку з цим для них може бути передбачено окремий агропротекційний статус, що має на меті простимулювати таких осіб долучатися до сільськогосподарського виробництва (наприклад, надання їм додаткових можливостей за аналогією із «молодим фермером»). Урахування соціально-економічного контексту післявоєнної України може бути втілене також у тому, що сільськогосподарські товаровиробники отримають додаткові можливості за створення робочих місць для учасників бойових дій. Такі пропозиції цілком відповідають стратегічним ініціативам нового уряду України, а саме: добробут (створення спеціальних економічних режимів у прифронтових регіонах), ветеранська політика (запуск комплексної програми підтримки ветеранів, фінансова підтримка), відбудова (спеціальні програми для повернення українців – житло, робота та соціальна підтримка)[259] тощо.

Узагалі, слід погодитися із тим, що «війна не може не впливати на суспільну свідомість та існуючі уявлення про цінність української землі, про визнані і закріплені у законодавстві права на землю, що зумовить по-новому підійти до оцінки тих економіко-юридичних моделей використання й охорони землі, її природних ресурсів, які закріплені у нормах чинного земельного, аграрного, екологічного законодавства»[260]. Дійсно, цілком закономірно буде очікувати докорінні зміни законодавства під впливом пережитого досвіду, що, безумовно, створить інші умови функціонування агробізнесу та інший рівень його протекціонізму, який наразі важко достовірно спрогнозувати.

[259] Проєкт Програми дій Уряду (Стратегічні ініціативи уряду). URL: https://priorities.gov.ua/wp-content/uploads/2025/08/pro%D1%94kt_programi_dij_uryadu_strategichni_inicziativi.pdf (дата звернення: 10.09.2025 року) [259]

[260] Носік В. В. Методологія проведення досліджень у наукових доктринах земельного, аграрного, екологічного права (гносеологічний підхід) / Методологія проведення галузевих юридичних досліджень : колективна монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, М. М. Хоменка. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 157–180. С. 178–179.

РОЗДІЛ 3
Правовий статус сільськогосподарських виробників в Україні та шляхи його вдосконалення

3.1. Детермінанти і ґенеза правового статусу виробників сільськогосподарської продукції

Ретроспектива становлення правового статусу сільськогосподарського виробника в Україні засвідчує, що його витоки слід шукати ще в періоді козацької доби, коли формувалися засадничі елементи фермерських та колективних форм господарювання. Зв'язок із українською землею є однією із цінностей української свідомості. Відтак можна стверджувати про існування особливостей національної парадигми розвитку аграрних відносин. Українська державність формувалась не лише через політичні чи військові процеси, а й значною мірою завдяки селянській свідомості, що ґрунтувалася на глибокому зв'язку із землею, працею та традиційною сільськогосподарською діяльністю. Отже, детермінанта правового статусу виробників сільськогосподарської продукції базується на глибокому суспільному усвідомленні цінності землі як ключового ресурсу та символу національної гідності. Це слугувало становленню української національної ідентичності, формуючи уявлення про справедливість, право власності, індивідуальну ініціативу й соціальну відповідальність.

Заняття рослинництвом та тваринництвом, продаж сільськогосподарської продукції були завжди базисом економічних відносин на українських землях. Ще за часів Київської Русі починає утворюватися система приватного землеволодіння, закладаються основи сільського господарства, зокрема землеробство, яке було основною галуззю господарства, основним засобом виробництва була земля, яка не перебувала у приватній власності, і могла бути конфіскована князем[261]. Саме в цей

[261] Колич О.І. Особливості господарсько-правових відносин у період Київської Русі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Юридичні науки. 2014. № 810. С. 136–139. С. 139.

період закладається поділ сільськогосподарської діяльності за такими напрямами, як: землеробство, тваринництво та промислові галузі. Це вказує, що детермінантами життя українців завжди була їхня земля.

Особливе значення в процесі історичного формування сучасного стану правового статусу сільськогосподарського виробника в Україні має козацька доба. Так, з XV–XVI століть формується унікальна соціальна група – козацтво. З часів національно-визвольної війни козацтво відіграло вирішальну роль у становленні нової моделі соціально-економічних відносин в Україні. Її основними рисами були, зокрема, утвердження козацького землеволодіння та земельних маєтностей православної церкви; створення господарств фермерського типу з використанням вільнонайманої робочої сили[262]. Козакам надавалась земля за службу у війську, яка ставала основою для набуття ними соціального статусу – осілості. За службу козакам надавались вотчина (складалась з будинку, землі, права на холопів), маєток (будинок із земельними ділянками, садибами), які були складними об'єктами, що використовувались як для проживання, так і для ведення натурального господарства. Право на маєток припинялося, якщо володілець відмовлявся служити або через бідність (неможливість утримувати себе та свого коня за рахунок земельного наділу). Для козаків осілий спосіб життя був складний, і тому вони покидали свої вотчини. Для уникнення цього було видано Указ про маєтки та вотчини верстаних козаків 1619–1620 р., відповідно до якого отаманам, козакам заборонялося продавати, здавати в оренду вотчини без державного іменного указу[263]. Земля не завжди закріплювалась юридично як приватна власність, але створювала основу для формування сталого аграрного укладу. Український селянин-козак мав більше мобільності, прав на землю і самоуправління (через козацькі ради, громади), хоча й часто залишався в залежності від адміністрації чи царської влади. Це і стало підґрунтям для утворення індивідуальної моделі сільськогосподар-

[262] Щербак В. О. Українське козацтво XVI–XVIII ст. у вітчизняній історії. *Наукові записки НаУКМА :* Історичні науки. 2004. Т. 27. С. 32.

[263] Аврамова О. Є. Теоретичні засади приватно-правового регулювання житлових відносин в Україні : монографія. Тернопіль : ЗУНУ, 2021. С. 37, 38.

ського виробництва, що на сьогодні можна зіставляти із фермерством.

Не можна оминути таку важливу форму еволюції сільськогосподарського виробництва, як господарська діяльність у межах монастирів. Це є особливою рисою української аграрної історіографії. Українські монастирі відігравали важливу роль у розвитку сільського господарства, адже саме в них оселялися козаки та селяни, для яких основним видом діяльності було землеробство. З часом монастирське господарство почало становити серйозну конкуренцію іншим формам аграрного виробництва[264]. У кінці XVII – на початку XVIII століття монастирські землеволодіння активно зростали, розширювались посівні площі, а також збільшувалась кількість залученої робочої сили. Це зростання викликало занепокоєння серед інших землевласників і спричинило спроби обмежити вплив монастирів, проте ці заходи не змогли зупинити їхнього розвитку. На момент секуляризації монастирських маєтків у 1786 році ці господарства перебували на піку свого розквіту. Питома вага монастирських земель була особливо великою в північних полках: у Чернігівському вона сягала 68 % усіх земельних володінь, у Київському – 62 %, у Переяславському – 26 %, а в Прилуцькому, Миргородському й Полтавському – ще менше. Значну частину монастирських володінь було закріплено універсалами, виданими Богданом Хмельницьким, який не лише підтвердив уже наявні права монастирів, а й надав їм нові землі. Його приклад наслідували й інші гетьмани, зокрема Іван Мазепа[265]. Монастирські господарства в Україні є історичною унікальною організаційною формою колективного сільськогосподарського виробництва, що поєднувала спільну власність, організовану працю та юридично закріплений правовий статус. Ці господарства стали первинними історичними формами колективних сільськогосподарських підприємств.

На формування правового статусу сільськогосподарського виробника історично вплинула земельної реформа 1861 р., що

264

[264] Корнієнко Г.С. Еволюція правового статусу сільськогосподарських виробників. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2025. Випуск 89: частина 2. С. 282. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.42.

[265] Універсали Івана Мазепи 1687–1709. Кн. 1, Київ–Львів : НТШ, 2002. С. 26.

передбачало звільнення селян з кріпосної залежності. За цією реформою, селяни могли придбати землю для здійснення сільськогосподарського виробництва за допомогою кредитів чи відпрацювання в поміщика. Щодо цієї реформи П. Ф. Кулинич вказував, що земельна реформа була спрямована не так на формування системи селянського (фермерського), як на отримання викупу поміщиком. Задля цього селяни примусово об'єднувались у селянські общини. Така форма організації землеробства нівелювала основні положення інституту права приватної власності на землю, ставила виробника сільськогосподарської продукції в залежність від общини[266].

Процес історичного утворення правового статусу сільськогосподарського виробника було продовжено під час так званої «Столипінської реформи», яка почалась у 1906 р. Ця реформа стала одним із ґрунтовних етапів формування правового статусу сільськогосподарського товаровиробника, започаткувавши масштабну модернізацію аграрних відносин на початку XX століття. Її метою було створення моделі господарювання на зразок американської, з пріоритетом великих фермерських господарств, що сприяло утвердженню приватної власності на землю та розвитку ринкових відносин[267]. Наслідком цієї реформи були переселення селян із європейської частини імперії до Сибіру. До початку Першої світової війни приблизно 3,5 млн селян, продавши господарство, зірвалися з місця, але не всі змогли пристосуватися та повертались у стані фактичного банкрутства. В Україні переселенцями стали понад мільйон селян, проте невдовзі 70 % із них знову з'явились у рідних місцях, приречені наймитувати й жебракувати[268]. Наведене вказує на те, що українські селяни не змогли стало розвиватися без своєї землі, яка завжди мала особливу якість складу чорнозему. Це підкреслює детермінанту цінності землі для розвитку сільсько-

[266] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ : Норма права, 2021. С. 12, 13.

[267] Шульга М. В., Даниленко Б. В. Столипінська аграрна реформа та сучасна земельна реформа на теренах України: порівняльно-правове дослідження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2020. Вип. 62. С. 84.

[268] Мельник О. О. Аграрна реформа П. А. Столипіна та її вплив на становище селян Лівобережної України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2020. № 1. С. 50.

господарського виробництва. Загалом, Столипінська реформа стала підґрунтям щодо утворення самостійних суб'єктів аграрного ринку, що здатні приймати економічні рішення й нести юридичну відповідальність за результати своєї господарської діяльності.

Становлення аграрного підприємництва було зупинено революцією 1917 р. Водночас в українському суспільстві вже були сформовані національні аграрні детермінанти, зокрема культура обробки землі. Були закладені індивідуальна (фермерська) та колективна моделі ведення сільського господарства. Національні детермінанти ґрунтувалися на глибокому розумінні цінності землі, традиціях праці на власному наділі, а також прагненні до економічної незалежності та самоврядності. Земля завжди була не лише джерелом матеріального добробуту, а й символом національної гідності та стрижнем української ідентичності. Саме зв'язок із землею, працею та господарською ініціативою став однією з основ національної свідомості українців[269]. Щодо цього не можна оминути влучну думку Т. В. Курман, що за сучасних умов українська національна ідентичність перебуває на стадії становлення, і саме селянство потрібно вважати її носієм[270].

Злам економіко-соціальної системи у 1917 р. призвів до утворення планової економіки, побудованої на засадах колективної ідеології. Приватна власність на землю була ліквідована, а земля оголошена загальнонародною. Історичний досвід української ідентичності примусово руйнувався. Комуністична влада не полишала надії на знищення приватного селянського господарювання, поступово змінюючи земельне законодавство[271]. Культура селянства не була в пріоритеті, радянська влада активно підтримувала індустріалізацію. Селяни втратили право вільно розпоряджатися своєю працею та пересуванням.

[269] Корнієнко Г.С. Еволюція правового статусу сільськогосподарських виробників. *Науковий вісник Ужгородського національного університету,* Серія «Право». 2025. Випуск 89: частина 2. С. 284. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.42. С. 282.

[270] Курман Т. В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення : монографія, Харків : Юрайт, 2018. С. 53.

[271] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2021. С. 18.

Так, вони були обмежені у виїзді з села, що наближало їхній статус до кріпацького. Основною формою господарювання в аграрній сфері стали колгоспи, які замінили індивідуальні селянські господарства. Поступово утворилося колгоспне право.

Період колгоспного права змінив досить короткий період сільськогосподарського права (початок 1980-х рр. – середина 1990-х рр.), започаткований необхідністю зближення та уніфікації правового регулювання двох форм власності в сільському господарстві, які функціонували паралельно – колгоспно-кооперативної (колгоспи) і державної (радгоспи)[272].

Визначення та характеристики сучасного сільськогосподарського виробника починається з моменту переходу від планової до ринкової економіки. Зміни в еволюції правового статусу сільськогосподарського виробника відбулись внаслідок проведення земельної та аграрної реформ, їхнім початком стало ухвалення Постанови ВРУРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 р.[273] Ця постанова була скасована у 2022 р. внаслідок дерадянізації законодавства. Основними завданнями реформ були інвентаризація земель, припинення колективних прав на землю, передача земель громадянам для ведення особистого та фермерського господарства, а також оформлення прав власності на землю до 01 січня 1994 року й запровадження права довічного успадкованого володіння. Це надало можливість повернутися до національних детермінантів сільськогосподарського виробництва.

Внаслідок проведення аграрної та земельної реформи поступово утворюється сучасне поняття сільськогосподарського виробника. Так, поняття сільськогосподарського виробника було закріплено в ч. 1 ст. 4 Закону УРСР «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII (перша редакція): «Усі форми господарювання в агропромисловому комплексі (селянські (фермерські) господарства, колгоспи, радгоспи, підсобні сільські господарства підприємств і орга-

[272] Єрмоленко В. М. Джерела аграрного права : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 41.

[273] Про земельну реформу : постанова ВР УРСР від 18.12.1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 10. Ст. 100.

нізацій, переробні та інші підприємства, кооперативи, акціонерні товариства, орендні колективи, особисті підсобні господарства громадян тощо) мають рівні права на організацію виробництва та володіння своєю продукцією»[274]. Це закріпило рівність організаційно-правових форм здійснення сільськогосподарської діяльності та сформувало підґрунтя переходу від радянської аграрної організації діяльності до аграрного підприємництва, що з часом сформувало відносини агробізнесу.

У 1992 р. з'являється оновлена редакція в. ч. 3 ст. 4 Закону (друга редакція) та було закріплено: «Сільськогосподарським товаровиробникам (селянським (фермерським) господарствам, колективним сільськогосподарським підприємствам, радгоспам тощо) надається право на придбання частки майна (акцій) підприємств харчової промисловості, сервісних, будівельних і торговельних підприємств, інших виробництв агропромислового комплексу при здійсненні приватизації на умовах, рівних з їхніми колективами»[275]. Саме після цього формується розуміння сільськогосподарського товаровиробника із врахуванням особливостей сільськогосподарської діяльності, матеріально-технічного забезпечення та його соціальної складової. Поняття сільськогосподарського товаровиробника також було закріплено в Податковому кодексом України, Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України»[276], також у новій редакції цього закону[277].

В українському законодавстві відбувається еволюція визначення сільськогосподарського виробника. Так, у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарський перепис» у редакції 2020 р. встановлено, що виробники сільськогосподарської

[274] Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII (перша редакція). *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 45. Ст. 602.

[275] Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII (друга редакція). *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 45. Ст. 602.

276

[276] Корнієнко Г. С. Еволюція правового статусу сільськогосподарських виробників. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету,* Серія «Право». 2025. Випуск 89: частина 2. С. 284. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.42.

[277] Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку : Закон України у редакції Закону № 4619-IX від 08.10.2025. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 49. Ст. 527.

продукції – сільськогосподарські товаровиробники, фізичні особи (зокрема і домогосподарства, фізичні особи, які здійснюють діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю[278]. У попередній редакції Закону було закріплено, що виробники сільськогосподарської продукції – юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їхні відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи-підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин[279]. Зіставлення цих категорій свідчать про звуження змісту поняття «сільськогосподарський виробник». Зокрема, із законодавчого визначення було вилучено обов'язкову умову щодо наявності в таких суб'єктів права володіння, користування або розпорядження землями сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарськими тваринами. Це означало, що сільськогосподарським виробником визнавалася будь-яка фізична особа (включаючи домогосподарства та самозайнятих осіб), яка здійснює сільськогосподарську діяльність, незалежно від наявності в неї земельних ресурсів або тварин. Таке звуження ускладнює чітке визначення сільськогосподарського виробника та знижує вимоги до критеріїв їхньої ідентифікації, що, у свою чергу, впливає на ефективність аграрної політики та цільової державної підтримки. Через це відбулись зміни до норм Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» в ред. від 8.10.2025 року, зокрема, у ст. 2.26 дається нове визначення виробника сільськогосподарської продукції. Це будь-які фізичні або юридичні особи, а також об'єднання таких осіб, що мають потужності на території України, на яких вони здійснюють сільськогосподарську діяльність. Отже, у законодавстві знов простежується ототожнення понять «сільськогосподарський това-

[278] Про сільськогосподарський перепис : Закон України від 23.09.2008 р. № 575-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2009. № 9. Ст. 115.

[279] Про сільськогосподарський перепис : Закон України від 23.09.2008 р. № 575-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2009. № 9. Ст. 115.

ровиробник» та «сільськогосподарський виробник», хоча між ними існують як спільні риси, так і відмінності. Спільним для обох категорій є те, що вони охоплюють суб'єктів, які здійснюють сільськогосподарську діяльність та виробляють сільськогосподарську продукцію[280]. Ця проблематика потребує чіткого законодавчого визначення.

Продовжується еволюція зіставлення і таких категорій, як: «сільськогосподарський виробник» та «фермер». На цю проблематику звертає увагу Т. Б. Саркісова. Дослідниця вказує, що для участі в САП та інтеграції до європейського правового поля Україна має гармонізувати множинні національні визначення суб'єктів агробізнесу з поняттям «фермер», яке використовується в законодавстві ЄС. Одним із рішень може стати запровадження окремого терміна, зокрема «агровиробник», як потенційного бенефіціара прямих виплат у межах САП. Ним можуть вважатися юридичні особи, незалежно від форми власності, фізичні особи-підприємці, домогосподарства та інші фізичні особи, які провадять сільськогосподарську діяльність[281].

Повномасштабне вторгнення негативно вплинуло на сталий розвиток аграрного сектору економіки. У Дорожній карті сталого відновлення сільського господарства зазначається, що аграрна модель України є багаторівневою[282]. До початку повномасштабного вторгнення загальна площа сільськогосподарських земель в Україні складала близько 41,3 млн га, а вже 2024 року доступна до використання площа становила менше 33 млн га. Це все було підґрунтям того, що Україна була однією із країн, що підтримувала продовольчу безпеку в світі. Так, у «Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року» зазначено, що Україна є одним із ключових гарантів продовольчої безпеки у світовому масштабі, забезпечуючи частку виробництва соняшникової

280 Корнієнко Г.С. Еволюція правового статусу сільськогосподарських виробників. *Науковий вісник Ужгородського національного університету,* Серія «Право». 2025. Випуск 89: частина 2. С. 284. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.42.

281 Саркісова Т. Б. Поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементація у законодавство України. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. № 1. С. 348. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.61.

282 Дорожня карта сталого відновлення сільського господарства. URL: https://buildukrainebackbetter.org/roadmap-agriculture-ua

олії у світовому виробництві. У Стратегії також зазначено, що з метою стимулювання реєстрації виробників сільськогосподарської продукції, в Державному аграрному реєстрі за підтримки ЄС впроваджені пілотні програми прямої підтримки малих виробників. Також зазначено, що в ЄС термін «фермер» означає фізичну або юридичну особу чи групу фізичних або юридичних осіб, незалежно від правового статусу, наданого такій групі та її членам національним законодавством, які провадять сільськогосподарську діяльність. Держави-члени ЄС встановлюють мінімальні вимоги та критерії відповідності виробників для отримання прямої бюджетної підтримки з пороговими значеннями мінімальної площі сільськогосподарських угідь відповідно до структури фермерських господарств. З метою скорочення розриву в доходах, необхідно застосувати спрощену й уніфіковану процедуру участі у бюджетних програмах, що передбачає спрощену процедуру подання заявки, об'єднання всіх прямих платежів у єдиний щорічний платіж, а також механізми перерозподілу платежів на користь переважно малих виробників, обмеження максимального розміру підтримки на одного виробника сільськогосподарської продукції тощо[283]. Викладені факти акцентують увагу на актуальності комплексного та оновленого дослідження правового статусу сільськогосподарського виробника в умовах сучасних викликів в аграрній сфері.

Одним із проблемних напрямів еволюції правового статусу сільськогосподарського виробника є прийняття в 2025 р. Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб»[284]. Цей Закон частково узгоджується із сучасним правовий статусом сільськогосподарських підприємств, що потребує окремого удосконалення аграрного законодавства, зокрема щодо правового статусу сільськогосподар-

[283] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

[284] Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 09 січня 2025 р. № 4196-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2025. №№ 28–29. Ст. 94.

ських підприємств, насамперед державної та комунальної форм власності, які опиняються у нових правових реаліях. Відкриття шляху до корпоратизації аграрного сектору створює як нові можливості, так і виклики, пов'язані з необхідністю чіткого нормативного визначення правового статусу сільськогосподарського виробника. Зокрема, потребують оновленого підходу питання правового статусу фермера, сільськогосподарського кооперативу та об'єднань сільськогосподарських товаровиробників. Наведене є одним із етапів новітньої аграрної історії.

У підсумку можна визначити, що в Україні склалася власна, унікальна еволюція формування поняття сільськогосподарського виробника. Цей процес відображає українську ідентичність, у центрі якої – цінність землі та праця на землі. Саме ця національна, автономна детермінанта повинна бути врахована в майбутньому розвитку аграрного законодавства. Водночас адаптація законодавства до вимог ЄС і забезпечення сталого розвитку сільських територій потребують глибшого розуміння, вдосконалення матеріально-технічної бази сільськогосподарських виробників, а також посиленої уваги до їхньої соціальної відповідальності[285].

3.2. Методологічні підходи до визначення поняття «виробник сільськогосподарської продукції» як правової категорії

Методологія є фундаментальною основою будь-якого наукового дослідження, зокрема й у сфері правового регулювання аграрного виробництва. М. М. Чабаненко доводив, що методологія аграрного права як конкретної правової науки є певним синтетичним знанням, яке є опосередковуваною ланкою між філософією, теорією права, а також окремим аспектом філософії права, що полягає в гносеологічному аналізі основ аграрно-правової теорії, якою є система аграрного права[286].

285

[285] Корнієнко Г.С. Еволюція правового статусу сільськогосподарських виробників. *Науковий вісник Ужгородського національного університету,* Серія «Право». 2025. Випуск 89: частина 2. С. 284. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.42.

[286] Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. С. 6.

Т. В. Курман вказує, що «методологія аграрно-правових досліджень» може визначатися як вчення про інструментарій пізнавально-дослідницької діяльності в аграрно-правовій доктрині, що включає принципи, методи, форми, підходи й засоби, а також про його застосування дослідником[287]. У межах системи цієї методології можна виокремлювати методологічні підходи до визначення поняття «виробник сільськогосподарської продукції» як правової категорії.

Правовий статус виробника сільськогосподарської продукції є складною правовою категорію, яка поєднує як економічні, так і соціальні елементи. Це зумовлено тим, що діяльність таких виробників не лише сприяє розвитку національної економіки, але й виконує стратегічну функцію у забезпеченні продовольчої безпеки держави та світу. Так, у «Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року» зазначено, що аграрний сектор України ефективно інтегрувався у світову продовольчу систему і відіграє важливу роль для покращення соціально-економічної ситуації та забезпечення продовольчої безпеки держави і глобальних продовольчих ринків. Отже, для правового статусу українських виробників сільськогосподарської продукції характерна особлива роль: їхня діяльність є невід'ємною частиною загальнонаціональної системи продовольчої безпеки. Це вказує, що міждисциплінарність, комплексність правого статусу сільськогосподарського виробника вимагає і відповідного методологічного підходу. Крім того, аграрно-правові дослідження базуються на тісному зв'язку з політичними, економічними дослідженнями, здобутками у сфері селекції, технічними інноваціями тощо. Загалом, міждисциплінарна методологія сприяє виявленню тих глибинних зв'язків між правом і владою, які виражаються в процесах інституціоналізації держави, легітимації політичної та правової системи, наділенні права владними атрибутами, а влади – властивостями легальності[288].

---

[287] Курман Т. В. Теоретико-методологічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2019. С. 5.

[288] Цуркан-Сайфуліна Ю. Міждисциплінарна методологія в контексті права і влади. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 11. С. 266.

Зазначене створює підґрунтя щодо застосування міждисциплінарного методологічного підходу.

Діяльність сільськогосподарського виробника може мати як активну, так і пасивну форму, бути сезонною або постійною. Вона часто є циклічною, підпорядкованою природним ритмам і виробничим фазам, але може також здійснюватися протягом усього року. Це обумовлено участю виробника в аграрному ланцюгу, який охоплює повний цикл: від виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки, логістичного забезпечення до доставки кінцевому споживачеві. Така складність діяльності може розглядатися як замкнуті прості та складні системи аграрного циклу виробництва, що потребує застосування синергетичного методологічного підходу. Синергетичний підхід є результатом умоглядного сприйняття правової дійсності, що є методологічною моделлю розгляду досліджуваного правового явища; як процес, він є втіленням визначеної в порядку самоорганізації правової моделі, результатом саморегулювання[289]. Отже, цей підхід виступає важливою методологічною моделлю аналізу складних правових явищ, зокрема правового статусу сільськогосподарського виробника.

О. М. Балинська, В. А. Ященко вказують, що цей «методологічний підхід імпонує теорії права, де його розвиток відбувається за аналогічними правилами, а саме за правилами узгодження внутрішніх суперечностей: очевидно, протиріч між сущим і належним (природним і позитивним правом), громадським та індивідуальним (публічним і приватним правом), мірою свободи і необхідністю, принципом формальної рівності та його практичним втіленням, справедливістю і несправедливістю тощо, тобто тими суперечностями, які фактично є в основі правової реальності»[290]. Виходячи з цього, синергетичний підхід виступає не лише результатом умоглядного осмислення правової дійсності, а й важливою методологічною моделлю аналізу складних правових явищ, зокрема правового статусу

[289] Погребняк В.Я. Синергетичний підхід у методології дослідження механізму переходу цивільних прав та обов'язків. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 6. Т. 1. С. 73.

[290] Балинська О. М., Ященко В. А. Синергетика як методологічна парадигма юридичних досліджень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія: Юридична. 2017. Вип. 4. С. 5.

сільськогосподарського виробника. При цьому правова модель поняття «сільськогосподарського виробника», згідно із синергетикою, є не статичною конструкцією, а процесом здійснення діяльності в межах системи, обумовленої внутрішніми та зовнішніми факторами, такими як: економічна політика держави, соціальні потреби, кліматичні умови, циклічність виробництва тощо. Саме в межах синергетичного підходу, як справедливо підкреслюють О. М. Балинська та В. А. Ященко, можливо дослідити механізми узгодження публічного та приватного інтересів у діяльності сільськогосподарських виробників із урахуванням їхньої ролі в економічній системі держави та забезпеченні продовольчої безпеки. Застосування цього підходу дозволяє глибше осмислити правову природу сільськогосподарського виробника не як формального учасника аграрних правовідносин, а як елемент складної, адаптивної системи, яка постійно змінюється, реагуючи на виклики середовища та потреб суспільства. Тобто поняття «сільськогосподарський виробник» розглядається як динамічна система його діяльності. Синергетичний підхід має вияв і в окремих напрямах сільськогосподарського виробництва. Наприклад, під час вирощування органічної сільськогосподарської продукції діяльність сільськогосподарського виробника набуває специфічних особливостей, що відрізняють цей вид аграрної діяльності від інших форм сільськогосподарського виробництва. Загалом, це свідчить про те, що діяльність сільськогосподарського виробника доцільно розглядати як самостійну систему зі своїми унікальними характеристиками[291].

Під час дослідження правового статусу сільськогосподарського виробника необхідно враховувати не лише нормативні аспекти, але й специфіку його функціонування в агропродовольчій системі, а також соціально-економічні умови, в яких здійснюється ця діяльність. Тому, крім синергетичного, метод дозволяє здійснити аналіз внутрішньої будови об'єкта, виокремити елементи системи та зв'язків між ними. Загалом, поєднання системного і синергетичного підходу призводить до

[291] Корнієнко Г. С. Методологічні підходи до визначення поняття «сільськогосподарський виробник» як правової категорії. *Збірник наукових праць «Приватне право і підприємництво»,* 2025. Випуск 2. С. 415 DOI: https://doi.org/10.32849/2409-9201.2025.25.47. 414, 415 291

акценту на здатності системи до самоорганізації, стійкості і стабільності[292].

Правовий статус сільськогосподарського виробника залежить не лише від правової політики, а й від аграрної економічної системи України. Тому під час його дослідження варто враховувати зовнішній та внутрішній вплив системи. Через те в межах методологічного підходу варто використовувати системно-структурний (інституційний) метод сталих форм (норм, зразків поведінки, навичок, звичаїв). Зважаючи на це, можна стверджувати, що застосування системного методологічного підходу до виокремлення поняття «сільськогосподарський виробник» забезпечує його комплексне осмислення. У системному контексті це поняття охоплює, зокрема, такі елементи: правове регулювання; специфіку правосуб'єктності; організаційно-господарський статус – форма господарювання (ФГ, ПП, СТОВ, САТ тощо). Саме ці елементи впливають на формування внутрішніх відносин сільськогосподарського виробника (відносини із засновниками, членами, учасниками, найманими працівниками), зовнішніх правовідносин (державної підтримки, оподаткування тощо); соціальну відповідальність сільськогосподарського виробника тощо[293].

Поняття «виробник сільськогосподарської продукції» як правова категорія має соціальне значення та потребує глибокого філософського осмислення та обґрунтування. Тому це потребує ціннісного підходу. Саме це дозволяє розглядати поняття «сільськогосподарський виробник» із урахуванням його соціальної функції, впливу на розвиток суспільних відносин у сільській місцевості. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення особливо загострилася демографічна ситуація в сільській місцевості. Спостерігається стійкий відтік населення з сіл, що призводить до зменшення трудових ресурсів і ослаблення мотивації до збереження національних традицій землеробства. За

292 [292] Ковбасюк С. В. Методологічні підходи у структурі сучасної методології державознавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2023 № 63. С. 14. DOI: https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.63.3.

293 [293] Корнієнко Г. С. Методологічні підходи до визначення поняття «сільськогосподарський виробник» як правової категорії. *Збірник наукових праць «Приватне право і підприємництво»*, 2025. Випуск 2. С. 416. DOI: https://doi.org/10.32849/2409-9201.2025.25.47. 414, 415.

таких умов суттєво зростає рівень соціальної відповідальності сільськогосподарських виробників, які дедалі більше виступають не лише як суб'єкти господарювання, а й як носії соціальної стабільності, культурної спадщини та гаранти продовольчої безпеки в регіонах. Враховуючи це, під час дослідження правового статусу сільськогосподарського виробника є необхідність застосувати аксіологічний методологічний підхід.

Важливість використання аксіологічного підходу в дослідженні правових явищ зумовлена і близькістю права та моралі[294]. Аксіологічний підхід щодо правових явищ повинен базуватися на сучасних цінностях суспільств[295]. Цей методологічний підхід надає можливість вийти за межі суто формально-юридичного аналізу та зосередитися на таких аспектах, як: справедливість, соціальна значущість, економічна ефективність та екологічна відповідальність діяльності сільськогосподарських виробників. Зокрема, це є підґрунтям для виявлення стандартів, екологічних норм у діяльності сільськогосподарського виробника. Також саме цій підхід підкреслює значення фермерства для збереження національної аграрної спадщини сільського виробництва.

Аксіологічний підхід доцільно застосовувати для осмислення діяльності сільськогосподарських виробників у контексті гарантування продовольчої безпеки держави. Так, у «Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р, зазначено, що продовольча безпека країни, за визначенням Продовольчої та сільськогосподарської Організації Об'єднаних Націй, – це система, яка чітко функціонує для забезпечення всіх прошарків населення харчовими продуктами за прийнятими фізіологічними нормами за рахунок власного виробництва та необхідного імпорту тих продуктів харчування, для виробництва яких відсутні внутрішні умови[296]. Відповідно

[294] Кучук А. Аксіологічний підхід до дослідження правових явищ. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 9. С. 119.

[295] Ховпун О. С. Застосування аксіологічного підходу під час дослідження адміністративно-правового забезпечення фармації. *Наукові записки.* Серія «Право». 2019. Спецвипуск № 7. С. 162.

[296] Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації : розпо-

до п. 4 ч. 4 ст. 9 Закону України «Про критичну інфраструктуру» до життєво важливих функцій та/або послуг, порушення яких призводить до негативних наслідків для національної безпеки України, належить, зокрема, продовольче забезпечення[297]. Отже, і сільськогосподарський виробник виступає стратегічно важливим суб'єктом критичної інфраструктури, який відіграє ключову роль у гарантуванні продовольчої безпеки, соціального добробуту населення, стабільності та національної безпеки в цілому[298].

Серед базових методологічних підходів щодо визначення поняття «сільськогосподарський виробник» особливе місце посідає герменевтичний підхід, який дозволяє глибше осмислити правові норми крізь призму їхнього соціального контексту, історичного розвитку та ціннісного наповнення. Зокрема з'ясувати сутність і межі понять: «сільськогосподарський товаровиробник», «виробник сільськогосподарської продукції», «сільськогосподарське підприємство». Застосування герменевтичного підходу в аграрно-правових дослідженнях обумовлено тим, що він дозволяє проводити аналіз текстів законів та передбачає розгляд нормативного акта як структури, що має смислову єдність[299]. Герменевтичний метод тлумачення норми права є саме тим інструментом, за допомогою якого можна вирішити проблему подвійного сенсу. Герменевтика, крім дешифрування буквального смислу тексту, що здійснюється за допомогою лінгвістичного тлумачення, дозволяє розкрити зміст правового контексту[300]. Тобто цей методологічний підхід виступає ефективним інструментом для подолання незрозумілих правових

рядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р. *Офіційний вісник України*. № 70. Ст. 4220.

[297] Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1882-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2023. № 5. ст.13.

298

[298] Корнієнко Г. С. Методологічні підходи до визначення поняття «сільськогосподарський виробник» як правової категорії. *Збірник наукових праць «Приватне право і підприємництво»,* 2025, Випуск 2. С. 417. DOI: https://doi.org/10.32849/2409-9201.2025.25.47. 414, 415.

[299] Корнієнко Г. С. Агробізнес в Україні: теоретико-правові проблеми становлення та розвитку : монографія. Харків : Юрайт, 2023. С. 60.

[300] Кослова І. П. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична дивергенція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Серія «Юридичні науки». 2015. № 827. С. 155.

формулювань, оскільки він дозволяє виявити глибинний зміст правових положень, який не завжди очевидний з буквального прочитання. Слід звернути увагу, що тлумачення правових норм, які стосуються визначення правового статусу сільськогосподарського виробника, має здійснюватися з урахуванням комплексного підходу до чинного законодавства, зокрема норм, що регулюють земельні відносини, екологічну безпеку, державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, а також соціальний розвиток сільських територій. При цьому тлумачення норм, що визначають поняття «сільськогосподарський виробник», має базуватися на таких засадах, як: збереження національних традицій землекористування та дотримання принципів соціальної справедливості[301].

Не можна обійти увагою і використання історичного методологічного підходу щодо визначення поняття «сільськогосподарський виробник» як правової категорії. Цей метод надає можливість простежити трансформацію аграрних норм і принципів від давніх часів до сьогодення щодо становлення сучасного розуміння сільськогосподарського виробника. Без звернення до історичного пояснення сутності права і держави юриспруденція не може всебічно осягнути процеси виникнення, становлення, розвитку та вдосконалення державно-правових явищ[302]. У базис цього методологічного підходу покладено систему загальнонаукових та спеціальних принципів і способів організації та побудови теоретико-пізнавальної діяльності в галузі дослідження державно-правової реальності в історичній ретроспективі[303]. Під час характеристики історичного методу не можна оминути думку В. М. Пекарчука про необхідність використання методологічного комплексу, що включає аксіологічний та герменевтичний підходи, які гармонійно доповнюють

[301] Корнієнко Г. С. Методологічні підходи до визначення поняття «сільськогосподарський виробник» як правової категорії. *Збірник наукових праць «Приватне право і підприємництво»,* 2025, Випуск 2. С. 417. DOI: https://doi.org/10.32849/2409-9201.2025.25.474. 14, 415. [301]

[302] Бикова Я. А. Історичний підхід у сучасних процесах пізнання права. *Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр.,* 2011. Вип. 44. С. 100.

[303] Долгорученко К. Історико-правовий підхід у методології дослідження діяльності спецвідділу «Вінета» міністерства просвіти і пропаганди райху на окупованих українських територіях. *Юридичний вісник.* 2019. № 4. С. 162. DOI: https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.985. [303]

один одного, сприяючи отриманню всебічних знань (максимально об'єктивних) про історико-правову дійсність[304]. Отже, історико-правовий метод пізнання щодо характеристики правового статусу сільськогосподарського виробника надає можливість враховувати не лише зміни у правовому регулюванні аграрних відносин у різні історичні періоди, а й осмислення ціннісного впливу діяльності сільськогосподарських виробників на розвиток аграрних відносини.

Європейська інтеграція України впливає як на розвиток законодавства, так і наукові юридичні дослідження. Враховуючи це при розробці конструкції правового статусу сільськогосподарського виробника, доцільним є використання порівняльно-правового методу. Він дає змогу виявити ефективні моделі аграрного регулювання в інших державах, адаптувати позитивний міжнародний досвід до українських реалій. За допомогою зазначеного методу спрощується також й об'єктивна оцінка місця та ролі досвіду кожної країни[305]. У практичній площині цей метод реалізується в межах відповідних правових норм. Так, 04 липня 2018 р. Кабінет Міністрів України здійснив затвердження технічних регламентів та відповідних змін, що забезпечать виконання умов для укладення між Україною та ЄС Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА), яка, у свою чергу, забезпечить вільний доступ відповідного українського обладнання на ринки ЄС на основі взаємного визнання результатів оцінки відповідності[306].

Підсумовуючи, можна визначити, що методологічні підходи до дослідження правового статусу сільськогосподарського виробника є цілісною системою, що використовується задля виокремлення його характеристик та сучасних напрямів розвитку цієї доктринальної категорії.

304 [304] Пекарчук В. М. Історико-правові дослідження: особливості методології. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 4. С. 44. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/7.

305 [305] Юркевич Х. Порівняльно-правовий метод у конституційно-правових дослідженнях. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 2. С. 159.

[306] Уряд затвердив нові технічні регламенти та вніс зміни до деяких чинних. URL: https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=eaa4fb87-cceb-47c2-8bcd-b071b00709af&title=UriadZatverdivNoviTekhnichniReglamentiTaVnisZminiDoDeiakikhChinnikh.

3.3. Види сільськогосподарських виробників як суб'єктів аграрних правовідносин

Однією з актуальних проблем у сфері аграрного права є формування сучасного концептуального розуміння парадигми «сільськогосподарський виробник». Це зумовлено відсутністю в законодавстві України єдиного термінологічного підходу та нормативного визначення відповідного поняття. У законодавчих актах вживаються різні терміни, такі як: «сільськогосподарський виробник» та «сільськогосподарський товаровиробник», – що ускладнює уніфікацію правового статусу суб'єктів аграрної діяльності та створює неоднозначність у практичному застосуванні правових норм. Поряд із цим відбувається фаза активної євроінтеграції та процеси виявлення напрямів стабілізації соціально-економічних відносин в умовах війни та повоєнного відновлення. Наведене вказує на необхідність виокремлення сучасного концептуального підходу до визначення сільськогосподарських виробників та їхніх видів.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця визначення термінів
«сільськогосподарський виробник»
і «сільськогосподарський товаровиробник»

	Нормативно-правовий акт	Визначення	Ознаки
1	Податковий кодекс України	Сільськогосподарський товаровиробник – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми або фізична особа-підприємець, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання.	1) організаційно-правова форма: юридична особа, фізична особа-підприємець; 2) займається виробництвом сільськогосподарської продукції та її переробкою, постачанням; 3) наявність матеріально-технічного забезпечення.
2.	Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики	Сільськогосподарський товаровиробник – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми або фізична особа-підприємець, основною діяльністю якої є виробництво сільськогосподарської продукції	1) організаційно-правова форма: юридична особа, фізична особа – підприємець; 2) займається виробництвом сільськогосподарської

	сільського розвитку»	та/або розведення, вирощування, вилов риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробка на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, а також здійснення операцій з її постачання, причому в такій діяльності питома вага вартості сільськогосподарських товарів/ послуг становить не менше 75 відсотків вартості всіх товарів/ послуг, поставлених протягом попередніх 12 послідовних звітних податкових періодів сукупно. До сільськогосподарських товаровиробників також належать сімейні фермерські господарства, зареєстровані платниками єдиного податку четвертої групи згідно із главою 1 розділу XIV Податкового кодексу України; заклади освіти, їхні навчально-дослідні господарства, одним із видів діяльності яких є виробництво сільськогосподарської продукції та її перероблення на власних чи орендованих потужностях.	продукції та її переробкою, постачанням; 3) наявність матеріально-технічного забезпечення; 4) в сільськогосподарській діяльності питома вага вартості сільськогосподарських товарів/послуг становить не менше 75 відсотків вартості всіх товарів/послуг, поставлених протягом попередніх 12 послідовних звітних податкових періодів сукупно.
3.	Закон України «Про сільськогосподарський перепис»	Виробники сільськогосподарської продукції – сільськогосподарські товаровиробники, фізичні особи (у тому числі домогосподарства, фізичні особи, що здійснюють діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю.	1) організаційно-правова форма: юридична особа, фізична особа-підприємець (зокрема домогосподарства, фізичні особи, що здійснюють діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства); 2) займається сільськогосподарською діяльністю.
4.	Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку»	Виробники сільськогосподарської продукції – будь-які фізичні або юридичні особи, а також об'єднання таких осіб, що мають потужності на території України, на яких вони здійснюють сільськогосподарську діяльність.	1) організаційно-правова форма: фізичні або юридичні особи, а також їх об'єднання; 2) наявність потужностей (виробничих об'єктів, землі, обладнання) на території України; здійснення сільськогосподарської діяльності; 3) відсутність обмеження щодо частки сільськогосподарської продукції у загальному обсязі діяльності.

Наведені визначення в таблиці підкреслюють, що законодавство України не містить єдиного визначення «сільськогосподарського виробника», що призводить до правової невизначеності, зокрема в процесі адаптації українського законодавства до європейського. Детальне праворозуміння сільськогосподарського товаровиробника було викладено у праці М. М. Чабаненко «Становлення та розвиток системи аграрного права Украйни», що була видана у 2015 році[307]. Водночас певні наукові ґрунтовні положення вже втрачають актуальність внаслідок оновлення українського, європейського законодавства, виникнення новітніх викликів.

У «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» використовується термін «виробник сільськогосподарської продукції». Так, у Стратегії виокремлені такі категорії, як: «активний виробник сільськогосподарської продукції», «малий виробник сільськогосподарської продукції». У Стратегії визначено, що, з метою стимулювання реєстрації виробників сільськогосподарської продукції, в Державному аграрному реєстрі за підтримки ЄС впроваджені пілотні програми прямої підтримки малих виробників[308]. Отже, можна виокремити такі типи виробників сільськогосподарської продукції: 1) залежно від стану діяльності: активний та пасивний; 2) обсягів виробництва сільськогосподарської продукції: великі, середні малі.

Згідно із ст. 2.40 Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» статус активного виробника сільськогосподарської продукції мають виробники сільськогосподарської продукції, які понад 50 відсотків свого доходу отримують від сільськогосподарської діяльності та переважно не здійснює діяльності, що включена

[307] Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України : монографія. Дніпропетровськ : Грані, 2015. 298 с.

[308] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 108. Ст. 6884.

до переліку видів діяльності, не пов'язаних із сільським господарством (негативного списку). До ознак активного виробника сільськогосподарської продукції належать такі: 1) 50% доходу отримує від сільськогосподарської діяльності (ст. 2.40 Закону); 2) не займається переважно видами діяльності, включеними до негативного списку (несільськогосподарська діяльність) (абз. 2 п. $2^{1.5}$ ст. 2^{1} Закону); 3) малі сільськогосподарські виробники автоматично вважаються активними (абз. 2 п. $2^{1.5}$ статті 2^{1} Закону); 4) включення до Державного реєстру сільськогосподарських виробників (абз. 2 п. 2^{2}.2 ст. 2^{2} Закону); 5) заняття іншими видами діяльності, включаючи ті, що включені до негативного списку, не призводить до втрати статусу, якщо виробник доведе відповідність критеріям для активних сільськогосподарських виробників, встановленим Кабінетом Міністрів України (абз. 3 п. 2^{2}.2 ст. 2^{2} Закону); 5) підтвердження та анулювання статусу визначається Кабінетом Міністрів України (2^{2}.3 ст. 2^{2} Закону).

За допомогою методу протиставлення можна визначити пасивного виробника. Пасивний сільськогосподарський виробник – це виробник, який не відповідає критеріям активного сільськогосподарського виробника, зокрема отримує менше 50 відсотків доходу від сільськогосподарської діяльності, переважно займається діяльністю, не пов'язаною з сільським господарством (входить до негативного списку), не кваліфікується як малий сільськогосподарський виробник, не включений до Державного реєстру сільськогосподарських виробників або не може продемонструвати відповідність критеріям діяльності, встановленим Кабінетом Міністрів України.

Щодо поділу сільськогосподарських товаровиробників на великі, середні та малі, то в основу цієї класифікації покладено стан матеріально-технічного забезпечення та виробництво продукції. Так, відповідно до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» терміни «суб'єкти малого підприємництва» і «суб'єкти середнього підприємництва» вживаються в цьому Законі у значенні, наведеному в Господарському кодексі України, з урахуванням того, що в цілях цього Закону термін «суб'єкти малого підприємництва» охоплює суб'єктів мікропідприємництва (ч. 1

ст. 1 Закону)[309]. Водночас Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» скасовано Господарський кодекс[310]. Тому постає проблематика щодо розмежування виробників сільськогосподарської продукції за кількістю виробленої продукції та матеріально-технічного забезпечення.

В. Г. Андрійчук, І. С. Сас виокремлюють такі критерії поділу підприємств: 1) грошової виручки; 2) площі сільськогосподарського землекористування (мікропідприємства до 10 га, дрібні від 10 до 100 га, малі від 100 до 500 га, середні від 500 до 2000 га, великі від 2000 до 5000 га, надвеликі 5000 га та більше); 3) чисельності працівників (мікропідприємництва – до 2 осіб; дрібного підприємництва – 2–5; малого підприємництва – 6–22; середнього підприємництва – 23–90; великого підприємництва – 91–140; надвеликого підприємництва – 140 і більше)[311].

Варто звернути увагу, що поділ підприємств на великі, середі та малі має практичне значення, оскільки враховується при офіційному статистичному спостереженні за станом розвитку сільськогосподарського виробництва. Так, у ч. 2 розділу II Методологічних положень з організації державних статистичних спостережень зі статистики рослинництва, затверджених Наказом Державної служби статистики України від 28.12.2015 р. № 370, визначено, що сільськогосподарське підприємство, яке займається виробництвом продукції рослинництва, залежно від наявної у власності та/або користуванні площі сільськогосподарських угідь, може бути визначено як велике та середнє сільськогосподарське підприємство, яке займається виробництвом продукції рослинництва (має у власності та/або користу-

[309] Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 3. Ст. 23.

[310] Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 09 січня 2025 р. № 4196-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2025. №№ 28-29. Ст. 94.

[311] Андрійчук В. Г., Сас І. С. Критерії розподілу аграрних підприємств за розміром та диференціації рівня державної підтримки агробізнесу. *Економіка АПК.* 2017. № 10. С. 19.

ванні 100 гектарів сільськогосподарських угідь і більше) або мале сільськогосподарське підприємство, яке займається виробництвом продукції рослинництва (площа сільськогосподарських угідь у власності та/або користуванні менше 100 гектарів). Наприклад, відповідно до ч. 2 п. 1.7 розділу ІІІ Методологічних положень державне статистичне спостереження щодо внесення добрив і проведення інших агротехнічних робіт під урожай сільськогосподарських культур здійснюють тільки для великих і середніх сільськогосподарських підприємств, які займаються виробництвом продукції рослинництва[312]. Отже, сільськогосподарські виробники продукції можуть поділятися на великі, середні та малі.

Малими сільськогосподарськими виробниками вважаються господарства, що здійснюють свою діяльність на земельних ділянках площею до 100 гектарів, залучають до 10 працівників, мають річний обсяг доходу до 2 мільйонів гривень, часто організовані у формі фермерських господарств або фізичних осіб-підприємців та орієнтовані переважно на місцеві ринки. Середні сільськогосподарські виробники – це юридичні особи, які обробляють від 100 до 1000 гектарів сільськогосподарських угідь, мають штат працівників у межах від 10 до 50 осіб, формують річний дохід до 20 мільйонів гривень і зазвичай функціонують у формі юридичних осіб, забезпечуючи виробництво товарної сільськогосподарської продукції для регіональних та національних ринків (можуть мати організаційно-правову форму сільськогосподарських кооперативів). Великі сільськогосподарські виробники – це аграрні підприємства, що обробляють понад 1000 гектарів землі, залучають понад 50 працівників, формують річні доходи понад 50 мільйонів гривень, часто мають форму агрохолдингів або великих агропромислових компаній, володіють високим рівнем механізації, експортують продукцію та займають значну частку на національному аграрному ринку.

Варто зазначити, що фактично, понад ¾ фермерських господарств у ЄС класифікуються як малі, з розміром угідь менше

312 [312] Про затвердження Методологічних положень з організації державних статистичних спостережень зі статистики рослинництва : Наказ Державної служби статистики України від 28.12.2015 р. № 370. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0370832-15#n9

10 гектарів, а значна частина цих малих господарств має розмір менше 5 гектарів. Спільна аграрна політика (САП) визнає, що ці малі фермерські господарства є наріжним каменем агропромислового сектору Європи. Стратегічні плани САП держав-членів пропонують багато можливостей для зміцнення довгострокової стійкості малих фермерських господарств шляхом покращення знань, підвищення продуктивності та скоординованої співпраці[313].

У Європейському Союзі фермерські господарства традиційно класифікуються за економічним розміром *(standard output, SO)*, який визначається щорічним валовим доходом від сільськогосподарської діяльності. Такий поділ закріплений у Регламенті (ЄС) № 1217/2009 про створення мережі збору бухгалтерських даних фермерських господарств (FADN)[314]. Відповідно до обсягів виробництва, виділяють 4 основні категорії фермерів: 1) дуже малі господарства – із обсягами виробництва менше ніж €8 000; 2) малі господарства – €8 000–25 000; 3) середні господарства – €25 000–100 000; 4) великі господарства – понад €100 000.

За даними Євростату, середній розмір сільськогосподарських угідь суттєво різниться між державами-членами: у Франції – 69 га, Німеччині – 63 га, Польщі – 11 га, Румунії – 4 га, Литві – 21 га[315].

Слід зауважити, що протягом останніх десятиліть у низці держав Східної та Центральної Європи спостерігається тенденція концентрації сільськогосподарського виробництва у великих аграрних структурах. Так, у Румунії, попри те, що середній розмір більшості господарств становить 2–4 га, близько 25 000 юридично зареєстрованих компаній обробляють у середньому понад 190 га кожна, формуючи де-факто агрохолдингову модель[316].

[313] Reinforcing small farm resilience. URL: https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/EUCAPNetwork_Policy-Insights_Reinforcing_Small_Farm_Resilience.pdf

[314] EUR-Lex. Regulation (EC) No 1217/2009. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1217/2023-01-01/eng

[315] Eurostat. Farms and farmland in the EU. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ef_m_farmang/default/table?lang=en

[316] Agroberichten Buitenland. Romania still counts 2.8 million small farms. URL: https://www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2025/01/22/romania-still-counts-2.8-million-small-farms---largest-number-in-eu

У Польщі, згідно з новітніми дослідженнями, менше ніж 9 % господарств забезпечують понад 60 % валового сільськогосподарського виробництва[317]. У Литві також спостерігається поступова концентрація землі: хоч більшість фермерів мають невеликі площі, найбільші господарства контролюють значну частку орних земель[318]. Однак статистичні огляди Євростату підтверджують, що основою сільського господарства ЄС залишаються малі фермери, адже 65–70 % усіх зареєстрованих господарств належать до категорії «дуже малі» або «малі»[319].

Таким чином, хоча в країнах ЄС дедалі більше проявляється тенденція до розвитку великих господарств і навіть агрохолдингів. Однак, загальний ландшафт аграрного сектору ЄС зберігає традиційний характер: дрібні фермери становлять чисельну більшість і залишаються ключовими учасниками аграрного ринку.

У «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» вказується, що в ЄС термін «фермер» означає фізичну або юридичну особу чи групу фізичних або юридичних осіб, незалежно від правового статусу, наданого такій групі та її членам національним законодавством, які провадять сільськогосподарську діяльність. Держави-члени ЄС встановлюють мінімальні вимоги та критерії відповідності виробників для отримання прямої бюджетної підтримки з пороговими значеннями мінімальної площі сільськогосподарських угідь відповідно до структури фермерських господарств[320]. Це підтверджує прагнення України до вступу до ЄС, а отже – і введення оновлення термінологічно-

317 [317] ResearchGate. Agri-food supply chains in Southern and Eastern Europe. URL: https://www.researchgate.net/publication/380741563_Agri-food_supply_chains_in_Southern_and_Eastern_Europe

318 [318] European Commission. CAP Strategic Plan Lithuania. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/lithuania_en

319 [319] Eurostat. Farms and farmland in the EU – statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_EU_-_statistics

[320] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 108. Ст. 6884.

го апарату в аграрну юридичну науку та аграрне законодавство України. Тому доцільним є виявлення зіставлення таких категорій, як: «фермер» (за законодавством ЄС) та «сільськогосподарський виробник». Важливо здійснити ґрунтовне опрацювання як широкого, так і вузького розуміння поняття «фермер», що дозволить уніфікувати нормативно-правову базу, забезпечити прозорість правового статусу та створити передумови для ефективної реалізації Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року. Такий підхід сприятиме усуненню неоднозначностей у законодавстві, полегшить комунікацію між суб'єктами аграрних відносин, державними органами і громадськістю, а також забезпечить гармонізацію національного законодавства з нормами та практиками Європейського Союзу, що є важливим кроком на шляху інтеграції України до європейського аграрного простору.

У ч. 1 ст. 4 Регламенту Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 1307/2013 від 17 грудня 2013 р. про запровадження правил для прямих виплат фермерам за схемами підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики та про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 637/2008 та Регламенту Ради (ЄС) № 73/2009: «фермер» означає фізичну або юридичну особу чи об'єднання фізичних або юридичних осіб, незалежно від правового статусу, наданого такому об'єднанню та його членам національним правом, чиє господарство розташоване на території, на яку розповсюджується дія Договорів, визначених у статті 52 ДЄС у поєднанні зі статтями 349 та 355 ДФЄС, та яка займається сільськогосподарською діяльністю»[321]. Статтею 9 Регламенту № 1307/2013 передбачено характеристику активного фермера, зокрема критерії підтвердження статусу (визначає Єврокомісія делегованими актами): визначення площ, які реально використовуються для господарської діяльності; розмежування доходів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності; визначення мінімальної суми прямих виплат; критерії доведення, що діяльність є істотною та основною. У статті

[321] Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 1307/2013 від 17 грудня 2013 р. про запровадження правил для прямих виплат фермерам за схемами підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики та про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 637/2008 та Регламенту Ради (ЄС) № 73/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023-13#Text. 321

також виокремлені дрібні фермери, що отримують прямі виплати до 5000 євро, можуть бути звільнені від обмежень.

Варто звернути увагу, що в Регламенті № 1307/2013 окремо є положення, що застосовуються до Болгарії, Хорватії та Румунії, зокрема для 2015–2022 років Хорватія використовує спеціальний національний резерв на розмінування для призначення прав на виплати для фермерів на основі розмінованих земель, задекларованих фермерами у зазначеному році (ч. 4 ст. 20 Регламенту)[322]. Наведене підкреслює, що країни, які мали досвід воєнних дій, мають враховувати потреби фермерства, зокрема щодо розмінування сільськогосподарських земель. Крім того, особливої актуальності набуває розгляд діяльності фермера не лише як суб'єкта аграрного виробництва, а і як потенційного учасника моделей соціальної реінтеграції та відновлення, що відбувається в сільських територій. Фермерська діяльність може бути розглянута як один із інструментів реабілітації, що сприяє поверненню постраждалих осіб до активного суспільного та економічного життя. Тому суспільні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань є складними феноменом та потребують окремого дослідження.

У частині 1 статті 3 Регламенту (ЄС) 2021/2115 (нова САР на 2023–2027 роки) закріплено, що «фермер» – це фізична або юридична особа чи група фізичних або юридичних осіб, незалежно від правового статусу, наданого такій групі та її членам національним законодавством, господарство яких розташоване в межах територіальної дії Договорів, як визначено у статті 52 Договору про Європейський Союз у поєднанні зі статтями 349 та 355 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), і яка здійснює сільськогосподарську діяльність, визначену державами-членами відповідно до статті 4(2) цього Регламенту. Слід зазначити, що ч. 2 ст. 3 вищезазначеного Регламенту дається визначення холдингу. «Холдинг – всі одиниці, що використовуються для сільськогосподарської діяльності та управляються фермером, розташованим на території держа-

322 [322] Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 1307/2013 від 17 грудня 2013 р. про запровадження правил для прямих виплат фермерам за схемами підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики та про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 637/2008 та Регламенту Ради (ЄС) № 73/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023-13#Text

ви-члена. У статті 4 закріплено, що Держави-члени надають у своїх стратегічних планах САР визначення таким термінам: «сільськогосподарська діяльність», «сільськогосподарська площа», «активний фермер», «молодий фермер» та «новостворений фермера». Активний фермер визначається таким чином, щоб забезпечити надання підтримки лише фізичним або юридичним особам чи групам фізичних або юридичних осіб, які займаються принаймні мінімальним рівнем сільськогосподарської діяльності, не обов'язково виключаючи надання підтримки багатоактивним або неповним фермерам. При визначенні того, хто є «активним фермером», держави-члени застосовують об'єктивні та недискримінаційні критерії, такі як: тести на доходи, витрати праці на ферму, об'єкт компанії та включення їхньої сільськогосподарської діяльності до національних або регіональних реєстрів. Такі критерії можуть бути введені в одній або декількох формах, обраних державами-членами, зокрема через негативний список, який дискваліфікує фермера від того, щоб його вважали активним фермером. Якщо держава-член вважає «активними фермерами» тих фермерів, які не отримали прямих виплат, що перевищують певну суму за попередній рік, така сума не повинна перевищувати 5 000 євро. «Молодий фермер» визначається таким чином, щоб включати верхню вікову межу, встановлену від 35 до 40 років; умови для того, щоб бути «головою холдингу»; відповідна підготовка або необхідні навички, визначені державами-членами (п. 6.6. ст. 4 Регламенту (ЄС) 2021/2115). «Новостворений фермер» визначається таким чином, щоб посилатися на фермера, крім молодого фермера, який вперше є «керівником господарства». Держави-члени включають подальші об'єктивні та недискримінаційні вимоги щодо відповідної підготовки та навичок (п. 7.7. ст. 4 Регламенту (ЄС) 2021/2115)[323].

Враховуючи наведене, можна визначити, що за європейським законодавством сталим є термін «фермер», що охоплює

[323] Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj/eng [323]

розуміння виробника сільськогосподарської продукції. Такий підхід варто адаптувати до норм українського аграрного законодавства, зокрема використовувати поєднаний термін «сільськогосподарський виробник (фермер)». Цей термін є широким. Так, сільськогосподарський виробник (фермер) – фізична або юридична особи, незалежно від організаційно-правової форми, які здійснюють діяльність у сфері виробництва сільськогосподарської продукції та/або займається розведенням, вирощуванням та виловом водних біоресурсів, переробкою власновиробленої сільськогосподарської продукції та її реалізацією, за наявності сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень тощо) та/або поголів'я сільськогосподарських тварин у власності, користуванні, зокрема й на умовах оренди.

Можна виокремити економічні та юридичні критерії статусу сільськогосподарського виробника. Економічні критерії: здійснення діяльності у сфері виробництва сільськогосподарської продукції, що передбачає наявність економічної мети – отримання продукції з наступною її реалізацією; переробка власно виробленої сільськогосподарської продукції, що вказує на формування доданої вартості в межах виробничого ланцюга; реалізація сільськогосподарської продукції, як завершальна економічна функція виробництва, спрямована на отримання доходу; наявність матеріально-технічних ресурсів, які використовуються лише в аграрному секторі економіки (трактора, сільськогосподарських угідь (рілля, сіножаті, пасовища, багаторічні насадження), поголів'я сільськогосподарських тварин). Юридичні критерії статусу сільськогосподарського виробника: наявність права володіння на відповідні специфічні матеріально-технічні ресурси; суб'єктний склад (сільськогосподарським виробником може бути фізична або юридична особа, зокрема фермери, ОСГ, сільськогосподарські кооперативи, агрохолдинги); юридично визначений предмет діяльності (сільськогосподарське виробництво, переробка та реалізація продукції, що є підставою для кваліфікації особи як сільськогосподарського виробника згідно з аграрним законодавством).

Наведені критерії дозволяють виокремлювати сільськогосподарського виробника від інших виробників продукції. Додатковими критеріями може бути податковий статус (єди-

ний податок 4-ї групи для с/г виробників); організаційно-правова форма діяльності (фермерське господарство, ОСГ, сільськогосподарській кооператив, агрохолдинг тощо); рівень участі в кооперації; наявність доданої вартості (переробка); доступ до державної підтримки або міжнародних програм.

Широкий підхід до визначення фермер закладено у проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» № 13202-1 від 07.05.2025 р. Так, вже використовується термін «фермер» замість «сільськогосподарський виробник». Фермери – це фізичні або юридичні особи, зокрема і виробники сільськогосподарської продукції, включаючи фермерські господарства, об'єднання фізичних або юридичних осіб, незалежно від організаційно-правової форми таких об'єднань та статусу їхніх членів, що мають потужності на території України, на яких здійснюють сільськогосподарську діяльність». Таким чином законодавець відносить до «фермерів» агрохолдингові компанії, що, на наш погляд, є неприпустимо. У вузькому розумінні фермер визначається відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» як фермерське господарство, що є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, зокрема і в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до Закону (ч. 1 ст. 1 Закону)[324]. Загалом, фермерське господарство здебільшого є сільськогосподарським виробником сімейного типу.

Щодо фермерства П. Ф. Кулинич вказував, що чинне законодавство України містить більш жорсткі вимоги до створення та діяльності фермерських господарств, ніж до створення та діяльності інших організаційно-правових форм ведення агробізнесу. Все це дає юридичні підстави як для виокремлення фермерства як особливої форми агробізнесу в Україні, так і для виділення в системі аграрного права України окремого інституту – інститу-

[324] Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 45. Ст. 363.

ту фермерського права. На наш погляд, виділення інституту фермерського права як підсистеми аграрного права України відкриває нові можливості для системного аналізу його структури, змісту охоплюваних нею правових норм та пошуку нових можливостей та шляхів розвитку правового регулювання суспільних відносин щодо фермерського господарювання[325].

При адаптації до європейського законодавства та створенні єдиної аграрної зони з ЄС законодавство про фермерське господарство потребує оновлення. Зокрема ч. 2 ст. 1 «Про фермерське господарство» передбачає, що фермерське господарство може бути створене одним громадянином України або кількома громадянами України, які є родичами або членами сім'ї, відповідно до закону[326]. Такий підхід є дещо дискримінаційним щодо іноземних громадян, а отже, це потребує удосконалення щодо доступу до здійснення фермерської діяльності й іноземних громадян.

Новітнім напрямом в організаційно-правових формах фермерського господарства є ветеранські. Так, прийнято Закон України «Про ветеранське підприємництво», що набуде чинності 26.02.2026 р. Ветеранське підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність або незалежна професійна діяльність, що здійснюється суб'єктами ветеранського підприємництва, які відповідають критеріям, визначеним статтею 2 цього Закону, з метою досягнення економічних і соціальних результатів, у тому числі одержання прибутку (ч. 1 ст. 1 Закону). Статус суб'єкта ветеранського підприємництва набувається на п'ять років з дня набуття такого статусу[327]. Виходячи з цього, можна визначити необхідність змін у Законі України «Про фермерське господарство» щодо ветеранського фермерського господарства. Можна запропонувати таке визначення: *ветеранське фермерське господарство – це особлива форма сільськогосподарського вироб-*

[325] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2021. С. 257.

[326] Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 45. Ст. 363.

[327] Про ветеранське підприємництво : Закон України від 31 липня 2025 р. № 4563-IX. Набуття чинності 26.02.2026 р. *Офіційний вісник України.* 2025. № 74. Ст. 5051.

ництва, що здійснюється ветеранами війни самостійно або у складі юридичної особи приватного права, створеної та/або контрольованої ветеранами, з метою ведення виробничої діяльності у сфері рослинництва, тваринництва чи іншої сільськогосподарської діяльності, спрямованої на отримання прибутку та забезпечення соціальної інтеграції ветеранів у суспільство.

Встановлюючи поняття фермерів-ветеранів, варто внести зміни і щодо поняття новоствореного фермера, бо ветеранське фермерство буде новоствореним фермером. Враховуючи європейське законодавство, можна визначити, що новостворений фермер – це особа, яка вперше стає головою сільськогосподарського господарства, має відповідні професійні навички або підготовку, і створює чи очолює таке господарство з метою здійснення сільськогосподарської діяльності. Щодо молодого фермера то – це особа від 35 до 45 років.

Одним із проблемних суб'єктів у сфері виробництва сільськогосподарської продукції є особисте селянське господарство. Це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство»)[328].

У науковій та практичній площині питання правового статусу особистих селянських господарств (далі – ОСГ) є дискусійним. Зокрема, слід звернути увагу на те, що ОСГ завжди виступають виробниками сільськогосподарської продукції, однак не завжди можуть бути віднесені до категорії сільськогосподарських виробників. Загалом, можна виокремити: 1) ОСГ, що вирощують продукцію лише для власного споживання. До цієї групи належать господарства, які функціонують переважно у віддалених від ринку збуту населених пунктах та володіють незначними земельними ділянками (до 2 гектарів); 2) ОСГ,

[328] Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 29. Ст. 232.

орієнтовані на систематичну реалізацію сільськогосподарської продукції. Йдеться про господарства, що мають у користуванні земельні ділянки площею понад 2 гектари та здійснюють підприємницьку діяльність у сфері рослинництва чи тваринництва. Зазначені суб'єкти підпадають під дію норм Податкового кодексу України, відповідно до яких доходи від реалізації сільськогосподарської продукції підлягають декларуванню у випадку, якщо площа перевищує 2 гектари; 3) ОСГ, які реалізують сільськогосподарську продукцію несистематично. Їхня діяльність залежить від природно-кліматичних умов, врожайності та можливостей доступу до ринку збуту. Звернемо увагу, що другий вид ОСГ може визначатися як фермер у широкому розумінні. При цьому ОСГ є сімейним типом сільськогосподарських виробників.

Щодо ОСГ Х. А. Григор'єва розкриває тенденцію до витіснення особистих селянських господарств як некомерційного виду сільськогосподарського виробництва, що стала досить виразною. З огляду на загострення продовольчих проблем на тлі глибокої економічної та соціальної кризи в Україні, існує потреба у перегляді ставлення держави до особистих селянських господарств, функціонування яких є найбільш яскравим вітчизняним виміром продовольчого суверенітету[329]. Дійсно, саме в ОСГ простежуються базові детермінанти української ідентичності, які пов'язані із сільськогосподарським виробництвом, генетичним розумінням цінності українських земель.

Враховуючи характеристики фермерського господарства та ОСГ, можна їх зіставляти із сімейним типом сільськогосподарських виробників. Виробник сімейного типу – це організація сільськогосподарського виробництва із використанням праці членів однієї сім'ї або домогосподарства, має обмежений земельний банк, створюється з метою забезпечення сім'ї продуктами харчування та/або отримання додаткового доходу від реалізації надлишків. На відміну від цього типу організації сільськогосподарського виробництва, є корпоративним типом сільськогосподарського виробника. Цей тип ґрунтується на

[329] Григор 'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2024. С. 90.

корпоративному управлінні та розподілі функцій управління, має значні земельні ресурси (від сотень до десятків тисяч гектарів), орієнтований, насамперед, на комерційне виробництво сільськогосподарської продукції, її експорт та участь у глобальних ланцюгах постачання та використовує сучасні технології, агротехніку, інноваційні методи оброки землі та вирощування тварин.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що віднесення сільськогосподарського виробника до категорії товаровиробників повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. На наш погляд, достатньою підставою для надання такого статусу є інформація, яка подається до органів державної податкової служби та підтверджує обсяг і систематичність реалізації продукції. Саме ці дані можуть виступати основою для юридичного визнання сільськогосподарського виробника товаровиробником.

Варто звернути увагу, що серед виробників сільськогосподарської продукції активну позицію займають об'єднання, зокрема сільськогосподарські кооперативи та агрохолдинги. Т. Власенко вказує, що агрохолдинги – це організаційно-управлінська форма інтеграції в аграрному секторі економіки, яка виникає на основі довгострокового партнерства головної холдингової і дочірніх компаній; при цьому підприємство-інтегратор є власником усієї або більшої частини статутного капіталу інших структурних підрозділів холдингу. Як і у будь-якій холдинговій структурі, в агрохолдингах представлені всі стадії виробничого та збутового процесу – від виробництва первинної продукції рослинництва і тваринництва до доведення кінцевої продукції споживачам[330]. На думку Т. О. Коваленко, агрохолдинг у структурі аграрних правовідносин – це об'єднання підприємств у аграрній сфері з метою забезпечення замкнутого циклу виробництва, переробки, зберігання та/або реалізації сільськогосподарської продукції з використанням значних за розмірами земельних ділянок переважно на правах оренди, яке здійснюється за принципом підпорядкування корпоративних (дочір-

[330] Власенко Т. Сучасні тенденції розвитку корпоративних аграрних підприємств. *Економічні науки.* 2023. № 4. С. 52. DOI: https://doi.org/10.31891/2307-5740-2023-320-4-7

ніх) підприємств холдинговій (материнській) компанії, налічує як мінімум два учасники (холдингову (материнську) компанію та корпоративне (дочірнє) підприємство) та в якому холдингова (материнська) компанія володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств, за умови, що зазначений пакет акцій перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує право вирішального впливу на господарську діяльність корпоративного (дочірнього) підприємства[331]. Діяльність агрохолдингів є перспективною, адже вона може мати і певні негативні тенденції. А. М. Земко підкреслює, що, незважаючи на певні позитивні аспекти та переваги здійснення великого аграрного бізнесу, останній може негативно вплинути на соціально-економічний стан села і селянства та призвести до концентрації власності, обезземелення селян, оскільки велика концентрація земель та виробництва в руках обмеженої кількості агрохолдингів може викликати проблеми соціальної несправедливості та нерівності[332].

Заслуговує на увагу досвід країн ЄС щодо кооперації фермерів. Найрозвиненішою є сільськогосподарська кооперація в скандинавських країнах, через яку щорічно реалізується 50–80 % загального обсягу сільськогосподарських товарів. У США близько 80 % фірм користується послугами фермерських кооперативів, які перебувають у спільній власності. Сучасне сільськогосподарське кооперування – невід'ємна частина раціонального й високоефективного господарювання[333].

---

[331] Коваленко Т. О. Агрохолдинги у структурі аграрних правовідносин: pro e contro. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького.* 2023. Вип. 15 (27). Т. 2. С. 156. DOI: 10.33098/2078-6670.2023.15.27.2.150-158

[332] Земко А.М. Підтримка великого і малого агровиробництва: правовий аспект. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах : матеріали круглого столу, присвяч. 100-річчю від дня народж. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПРН України Шелестова В. С. (м. Харків, 22 лют. 2024 р.) /* за заг. ред. А. П. Гетьмана ; М-во освіти і науки України ; НАПРН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, каф. зем. та аграр. права, каф. екол. права. Харків : Право, 2024. С. 43.

[333] Концепція розвитку сімейних фермерських господарств в Україні з досвіду зарубіжних країн. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель.* 2016. № 1–2. С. 32–40

Поняття сільськогосподарського кооперативу закріплено в Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію»: сільськогосподарський кооператив – юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції і добровільно об'єдналися на основі членства та на засадах самоврядування для провадження спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб (абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону)[334]. А. В. Заліско вказує, що поняття сільськогосподарського кооперативу має ознаки родового за рахунок можливості створення його у формі виробничого, споживчого чи обслуговуючого кооперативу. Водночас щодо поняття «кооператив» поняття «сільськогосподарського кооперативу» є спеціальним у силу спеціального суб'єктного складу – виробників сільськогосподарської продукції та спеціальної сфери діяльності. Він набуває ознак проміжної системоутворюваної форми в системі юридичних осіб приватного права[335]. Загалом, сільськогосподарські виробники можуть здійснювати діяльність індивідуально чи об'єднуватися.

Підсумовуючи, можна означити, що в законодавство України доцільним є внесення складного терміна «фермер (сільськогосподарський виробник)». Можна виокремити такі типи сільськогосподарських виробників залежно від: 1) стану діяльності: активний та пасивний; 2) обсягів виробництва сільськогосподарської продукції: великі, середні малі; 3) типу організації сільськогосподарського виробництва: виробник сімейного типу та корпоративного; 4) часу створення: сталий сільськогосподарський виробник та новостворений; 5) форм здійснення діяльності: індивідуальні та об'єднанні.

[334] Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 21 липня 2020 р. № 819-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2020. № 52. Ст. 49.

[335] Заліско А. В. Феномен сільськогосподарських кооперативів у чинному законодавстві України: цивільно-правові аспекти. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. С. 237. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.36.

3.4. Суспільні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань як предмет правового регулювання

Суспільні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань є складними та динамічними. Вони вирізняються різною правовою природою, соціально-економічним змістом. Формування таких відносин відбувається під впливом низки зовнішніх чинників, серед яких базисними є політичні, економічні, соціальні, а інколи – й кліматичні умови. Зокрема, останні суттєво впливають на урожайність, а відтак – і на прибутковість виробництва та загальний рівень продовольчої безпеки держави. Особливістю сучасного етапу є те, що ці відносини зазнали суттєвих трансформацій в умовах воєнного стану та активних бойових дій, внаслідок глобалізаційних процесів, кліматичних змін.

Суспільні відносин за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань є різновидом аграрних відносин. Т. В. Курман, А. М. Статівка визначають, що аграрними правовідносинами, з позиції широкого трактування, є врегульований нормами права (аграрного та інших галузей) комплекс суспільних відносин, що виникають на підставі певних юридичних фактів між сільськогосподарськими товаровиробниками (суб'єктами аграрного виробництва), з одного боку, та іншими суб'єктами, членами сільськогосподарських підприємств і їхніми найманими працівниками, органами державної влади й органами місцевого самоврядування – з іншого, щодо конкретних об'єктів (майна, праці тощо), змістом яких є взаємозумовлені права й обов'язки їхніх учасників у сфері сільськогосподарської й пов'язаної з нею діяльності. Їхніми ознаками є: а) певний вид суспільних відносин, урегульований нормами права (як аграрного, так і суміжних з ним галузей); б) органічний комплекс відносин земельного, майнового, членського, трудового, організаційно-управлінського та іншого характеру, що виникають у процесі аграрного виробництва; в) виникають у сфері сільськогосподарської й пов'язаної з нею діяльності; г) їхній суб'єктний склад обов'язково включає сільськогоспо-

дарських товаровиробників[336]. В. Ю. Уркевич доводить, що аграрні правовідносини – це самостійний різновид правовідносин, що виникають унаслідок урегулювання суспільних аграрних відносин нормами аграрного права. Ці правовідносини становлять єдиний нерозривний комплекс прав, відносин, що виникають під час здійснення сільськогосподарської діяльності, тобто діяльності з виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації, а також пов'язаної з нею діяльності[337]. На думку М. М. Чабаненко, це суспільні відносини з виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації. Визначальними в цій «ланці» є саме відносини з виробництва сільськогосподарської продукції, а не її переробка та реалізація. Ці відносини не відокремлені, а подаються у зв'язку з переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції, що підкреслює їхню належність до одного виду діяльності – аграрної[338]. Виходячи з наведеного, варто підкреслити, що суспільні відносин за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань є частиною аграрних відносин, зокрема щодо виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації.

Основні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань формуються та реалізуються у межах єдиного сільськогосподарського ланцюга: виробництво – переробка – зберігання – транспортування – реалізація сільськогосподарської продукції – споживач. Ці відносини виникають в економічному циклі сільськогосподарського виробництва. У більш широкому розумінні – за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань аграрний ланцюг охоплює систему взаємопов'язаних видів діяльності та суспільних відносин, що включають аграрну інноваційну діяльність (розробка та

[336] Аграрне право : підручник / [Т. В. Курман (керівниця авт. кол.), Ю. Ю. Бакай, В. І. Гордєєв та ін.] ; за ред. Т. В. Курман ; Нац. юрид, ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 23.

[337] *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т.* Харків : Право, 2016. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М. В. Шульга (голова), В. В. Носік, П. В. Кулинич (заст. голови), та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2019. С. 17.

[338] Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України : монографія. Дніпропетровськ : Грані, 2015. С. 37.

впровадження новітніх аграрних стартапів); виробництво, зберігання та переробку продукції (основа сільськогосподарського виробництва); логістику (переміщення і збереження продукції; матеріально-технічне забезпечення (постачання техніки, обладнання, сервісу); маркетинг і реалізацію продукції (формування ринку збуту); інформаційно-освітню підтримку (навчання, поширення знань та управлінських рішень). Водночас формуються і додаткові відносини, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення процесу сільськогосподарського виробництва.

Активний розвиток інновацій, зміна уявлень споживача про якість продукції, постійна потреба в супроводі сільськогосподарського виробництва відповідним матеріально-технічним забезпеченням, людським ресурсом призводять до певної змінної парадигми видів цих відносин. Поруч із виробництвом аграрної продукції можуть виникати відносини агровольтаїки. За даними Асоціації сонячної енергетики України (АСЕУ), протягом 2024 року було введено в експлуатацію близько 800–850 МВт нових сонячних електростанцій (СЕС), що стало можливим завдяки активним інвестиціям бізнесу та домогосподарств[339]. Відбувається поєднання сільськогосподарського виробництва та виробництва сонячної енергії на одній і тій самій ділянці. Сонячні панелі встановлюють сільськогосподарські виробники для власних потреб або для продажу електроенергії. При цьому сільськогосподарський виробник не втрачає статусу сільгоспвиробника, доки основний вид діяльності залишається аграрним (вирощування сільськогосподарської продукції); але він може отримати ще й статус виробника електроенергії. Наведене вказує, що правовий статус сільгоспвиробника не втрачається, але може розширюватися. Отже, виникають новітні відносини агровольтаїки за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань, які є додатковими аграрними правовідносинами у сфері сільськогосподарського виробництва.

339

[339] Сонячна енергетика України: зростання та виклики у 2025 році. URL: https://solarpath.com.ua/news/sonyachna-energetika-ukrayini-zrostannya-ta-vikliki-u-2025-roczi/?utm_source=chatgpt.com

Окремо варто звернути увагу, що за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань виникають як внутрішні, так і зовнішні відносин. У певних випадках відбувається їх поєднання, зокрема прикладом цього є відносини щодо розвитку сільських територій. Так, новітні виклики спричинили появу якісно нових суспільних відносин, зокрема пов'язаних із демографічними змінами, внутрішнім переміщенням населення, необхідністю розмінування територій, а також соціальною та професійною реабілітацією військовослужбовців і постраждалих внаслідок війни. Виникає потреба участі сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань у відновленні, підтримці сталого розвитку сільських територій. У «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», затвердженій розпорядженням КМУ від 15 листопада 2024 р. № 1163-р, визначено, що завдяки розбудові інфраструктури, зокрема і цифрової, сільські території стають комфортним місцем для проживання та ведення бізнесу; жінки на рівних недискримінаційних умовах успішно розвивають бізнес-проєкти та беруть активну участь у розвитку громад; зростає частка молодих людей, які працюють на сільських територіях (Стратегічна ціль 7)[340]. Отже, є відносини щодо розвитку сільських територіальних громад.

Серед внутрішніх аграрних правовідносин важливе місце посідають корпоративні відносини, зокрема між учасниками (засновниками), організацією управління процесом виробництва сільськогосподарської продукції. Наприклад, Т. О. Коваленко вказує, що внутрішні аграрні організаційно-управлінські правовідносини в агрохолдингу можна визначити як урегульовані законами, підзаконними нормативно-правовими актами, локальними нормативно-правовими актами учасників агрохолдингу, а також укладеними між ними договорами суспільні відносини між холдинговою (материнською) компанією та її

[340] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

корпоративними (дочірніми) підприємствами, які виникають у зв'язку з процесом цілеспрямованої діяльності уповноважених органів холдингової компанії, спрямованої на організацію та координацію діяльності корпоративних (дочірніх) підприємств під час реалізації уніфікованої політики агрохолдингу для досягнення бажаного результату у сфері виробництва, переробки, зберігання та/або реалізації товарної сільськогосподарської продукції[341].

Загалом, змістом таких відносин є не лише реалізація економічних інтересів, а й втілення соціальної функції корпоративного управління, що стає невід'ємним елементом стратегії сучасних сільськогосподарських виробників. У сучасному розумінні «розвиток території» (сільської та міської) розглядається з позиції соціального розвитку, що виражається у підвищенні якості життя населення на певній території, що є соціальними змінами, що забезпечують рівні можливості ширшій кількості мешканців, які користуються суспільними благами – охороною здоров'я, освітою, культурним обслуговуванням, житловими благами тощо. Метою розвитку сільських територій є гарантоване збереження та можливість розвитку території як цілісної соціоекологоекономічної системи[342]. Тому виникають відносини із корпоративної соціальної відповідальності як добровільно взяте на себе корпоративними структурами зобов'язання щодо підтримки сталого розвитку сільських територій, покращення умов праці, підвищення якості життя місцевого населення та участі у вирішенні соціально значущих проблем.

Виходячи з наведеного, можна визначити, що за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань можуть виникати: 1) внутрішні відносини (трудові відносини, корпоративні відносини тощо); 2) зовнішні відносини (взаємовідносини із іншими суб'єктами, зокрема аграрна логістика); 3) комбіновані відносини, що поєднують внутрішні та зовнішні відносини

[341] Коваленко Т. О. Особливості правового регулювання внутрішніх аграрних організаційно-управлінських відносин у агрохолдингах. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 2. С. 152–156. DOI: 10.36695/2219-5521.2.2023.32.

[342] Козак М. І. Організаційно-економічний механізм розвитку сільських територій. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2021. № 5. Том 2. С. 292. DOI: 10.31891/2307-5740-2021-298-5(2)-49.

задля реалізації соціальної відповідальності сільськогосподарських виробників, зокрема відносини щодо підтримки сталого розвитку сільської території, навчання молодих спеціалістів та їх забезпечення, створення комфортних умов для проживання в сільській місцевості.

Аналізуючи положення «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», затверджену розпорядженням КМУ від 15 листопада 2024 р. № 1163-р, можна виокремити такі її стратегічні цілі: формування державної політики розвитку сільського господарства та сільських територій (інституційна спроможність); задоволення суспільних потреб у високоякісних, поживних і безпечних харчових продуктах та гарантування продовольчої безпеки; забезпечення стійкості сільськогосподарського сектору, підтримка справедливого доходу виробників та підвищення їхньої конкурентоспроможності; ефективне використання земель, їх розмінування, проведення земельної реформи; кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків змін клімату та адаптація до них; модернізація аграрного сектору: розвиток переробки, інновації, цифровізація та обмін знаннями; створення умов для розвитку сільських територій[343].

У межах наведених стратегічних цілей виникають відповідні аграрні правовідносини, зокрема за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань. Так, можна виявити такі правовідносини:

1) зовнішні організаційні відносини за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань:

а) між органами державної влади та сільськогосподарськими виробниками щодо реалізації державних програм; правовідносини у сфері створення та функціонування професійних об'єднань сільськогосподарських виробників; у сфері державної підтримки (субсидії, дотації, пільгове кре-

[343] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

дитування); правовідносини, пов'язані з державною підтримкою екоінновацій;

б) договірні правовідносини щодо постачання продовольства на внутрішній ринок та для державних потреб: конкурентні правовідносини на ринку збуту сільськогосподарської продукції; правовідносини між виробниками та посередниками/переробниками;

в) зовнішні відносини щодо підтримки якості продукції, зокрема правовідносини із сертифікації, стандартизації та контролю якості продукції; правовідносини щодо забезпечення санітарних і фітосанітарних норм тощо;

2) внутрішні правовідносини щодо забезпечення стійкості сільськогосподарського виробництва:

а) правовідносини щодо ефективного використання земель: охорони земель, раціонального використання, відновлення та відтворення;

б) правовідносини у сфері сільськогосподарського землекористування;

в) правовідносини у сфері екологізації сільськогосподарського виробництва, зокрема виробництва органічної сільськогосподарської продукції, адаптивне ведення сільського господарства;

3) комбіновані правовідносини:

а) правовідносини у сфері аграрних інновацій та інвестицій: впровадження цифрових технологій, новітніх технологій обробітку ґрунту та переробки сільськогосподарської продукції;

б) правовідносини із забезпечення соціальної інфраструктури села (житло, дороги, комунікації).

Під час характеристики правовідносин за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань варто підкреслити, що залежно від характеру участі сільськогосподарського виробника у відповідних суспільних відносинах визначається і його правовий статус. Великі виробники сільськогосподарської продукції, такі як аграрні холдингові компанії, функціонують у межах розгалуженого аграрного ланцюга, що охоплює не лише вирощування сільськогосподарської продукції, але й участь в інноваційній діяльності, переробці, логістиці, реалізації про-

дукції, включно з експортом, освітньої діяльності тощо. Малі сільськогосподарські виробники, такі як сімейні фермерські господарства, особисті селянські господарства, натомість, зазвичай зосереджуються на сезонному вирощуванні сільськогосподарських культур (зокрема органічне сільськогосподарське виробництво) та забезпеченні цієї діяльності матеріально-технічними ресурсами. Середні виробники, зокрема у форматі сільськогосподарських кооперативів, можуть орієнтувати свою діяльність на первинну або вторинну переробку, пошук посередників для реалізації продукції чи здійснювати самостійну реалізацію вирощеної сільськогосподарської продукції.

Сільськогосподарський виробник бере участь у різних видах суспільних відносин, зокрема в горизонтальних (приватноправових майнових), вертикальних (владно-управлінських), а також в організаційних та організаційно-майнових, що охоплюють договірні, управлінські та публічно-приватні взаємозв'язки в аграрній сфері. Горизонтальні відносини виникають між рівноправними суб'єктами, наприклад, під час укладення договорів купівлі-продажу чи участі в кооперативах. Вертикальні ж формуються у випадках підпорядкування як у межах агрохолдингів, так і у відносинах із державними органами, зокрема в контексті контролю якості продукції чи податкових зобов'язань. Організаційно-майнові відносини поєднують економічну та управлінську складову, що виявляється, наприклад, у державно-приватному партнерстві або функціонуванні агротехнопарків.

Узагальнюючи наведене, можна виокремити декілька доктринальних підходи до видів суспільних відносин за участю сільськогосподарських виробників. Така складність обумовлена тим, що сільськогосподарське виробництво є складним процесом та міждисциплінарною науковою категорією. Можна виокремити економічний підхід до характеристики суспільних відносин за участю сільськогосподарських виробників. У межах цього підходу відносини розглядаються лише в межах виробничого аграрного ланцюга задля набуття прибутку. За цим підходом можна виявити такі відносини, як: виробництво, переробка та реалізація сільськогосподарської продукції; ринкові відносини щодо збуту сільськогосподарської продукції тощо. У царині аграрного права сформувався правовий підхід до видів

суспільних відносин за участю сільськогосподарських виробників. Цей підхід враховує правовий вплив на суспільні відносини сільськогосподарського виробництва, їх перетворення на аграрні правовідносини. Соціально-екологічний підхід до видів суспільних відносин за участю сільськогосподарських виробників зосереджено на виокремленні відносин щодо соціальної відповідальності та екологічної стійкості. Інституційний підхід спрямований на визначення суспільних відносин щодо утворення організаційно-правових форм сільськогосподарського виробника.

У ст. 1 Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» виокремлені такі правовідносини: 1) державного управління та регулювання агарної політики; 2) відносини виробництва та комерційної діяльності; 3) матеріально-технічні відносини; 4) логістичні відносини; 5) екологічно-аграрні відносини; 6) відносини соціального забезпечення в аграрній сфері[344].

Загалом, у юридичний науці можна виокремити такі види суспільних відносин за участю сільськогосподарських виробників та їхніх об'єднань залежно від: 1) значення для процесу сільськогосподарського виробництва: а) основні відносини, що безпосередньо пов'язані з виробництвом, переробкою сільськогосподарської продукції; б) додаткові забезпечують та/або доповнюють основну діяльність; 2) характеру впливу та участі суб'єктів (внутрішні, зовнішні, комбіновані); 3) організаційної структури (горизонтальні та вертикальні).

3.5. Напрями та перспективи розвитку й удосконалення правового забезпечення діяльності виробників сільськогосподарської продукції в Україні

Правове регулювання діяльності виробників сільськогосподарської продукції опинилось у стані природного реформування внаслідок розвитку юридичної думки, євроінтеграційних процесів та необхідності захисту агровиробництва в умовах війни та прагнення повоєнного відновлення. На сьогодні аграр-

[344] Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку : Закон України у редакції Закону № 4619-IX від 08.10.2025 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 49. Ст. 527.

не законодавство – це сформована та узгоджена система. Як влучно вказує Т. В. Курман, аграрне законодавство України – це самостійна, системно-сформована й спеціалізована галузь національного законодавства, що на сьогодні об'єднує значний за обсягом масив нормативно-правових актів, включаючи й акти міжнародного характеру, регуляторний вплив яких спрямовано на унормування відносин в агросфері[345]. Тому до його реформування варто закладати діалектичний та структурно-системний методологічний підходи.

Згідно зі «Стратегією розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 року № 1163-р, одним із пріоритетних напрямів є гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами[346]. Це передбачає адаптацію правових актів у сфері сільського господарства та санітарного і фітосанітарного контролю до вимог ЄС, зокрема, через узгодження термінології та правового статусу сільськогосподарських виробників. Такі кроки сприятимуть інтеграції України до європейського аграрного простору та забезпечать спільне розуміння ролі фермерів як ключових суб'єктів аграрної політики. Загалом, інтеграційні процеси наближення українського аграрного законодавства до європейського вимагають удосконалення сучасного правового регулювання відносин сільськогосподарського виробництва, узгодження термінологічного апарату.

У царині аграрного права проблематика розвитку аграрного законодавства є постійним дискусійним питанням. Звернемо увагу на позиції дослідників щодо цього, які лунали на майданчиках наукових обговорень. Так, в активній фазі земельної реформи у 2011 році П. Ф. Кулинич зазначав, що доцільним є прийняття Закону України «Про сільськогосподарське підприєм-

[345] Курман Т. Від продовольчої безпеки до сталого розвитку агросфери: нариси з аграрного права : зб. наук. пр. / Тетяна Курман ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2025. С. 14.

[346] 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 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 108. Ст. 6884.

ство та товариство»[347]. У 2020 р. Н. О. Багай вказує, що подальший розвиток та вдосконалення структури аграрного законодавства України пов'язані з майбутньою його кодифікацією[348]. Цю позицію підтримує Ю. Чуєнко та вказує, що найбільш влучним є кодифікація, результатом якої буде розроблення єдиного логічно-нормативно-правового акта[349].

У 2023 р. А. М. Статівка, Т. В. Курман зазначили, що аграрне законодавство на сьогодні потребує системного удосконалення, спрямованого на ефективне врегулювання суспільних аграрних відносин з урахуванням необхідності подолання викликів воєнного стану та глобальних загроз: продовольчої, екологічної, енергетичної тощо; на його подальшу адаптацію до вимог права Європейського Союзу й на забезпечення реалізації Глобальних цілей сталого розвитку в агросфері з урахуванням необхідності повоєнного відродження аграрного сектору економіки та агросфери в цілому[350].

Наведене вказує що наукова дискусія щодо систематизації аграрного законодавства продовжується. В умовах сучасних викликів є потреба удосконалення правового забезпечення діяльності виробників сільськогосподарської продукції в Україні. Одним із напрямів цього можуть стати прийняття Закону України «Про сільськогосподарське виробництво» та зміни до сучасних чинних нормативно-правових актів.

Враховуючи шлях України до ЄС, повоєнне відновлення, вбачається доцільність удосконалення Закону України «Про фермерське господарство». Зокрема, можна враховувати такий поділ фермерських господарств:

---

[347] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. Київ: Логос, 2011. С. 393.

[348] Багай Н. О. Теоретичні проблеми розвитку аграрного законодавства України : монографія; ДВНЗ «Прикарпатський націон. унт ім. В. Стефаника» ; Навч.-науков. юридич. ін-т. Івано-Франківськ : Супрун В. П., 2020. С. 104.

[349] Чуєнко, В. Аналіз основних напрямів адаптації аграрного законодавства України до законодавства ЄС. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. *Юридичні науки.* Вип. 1 (59), 2020. С. 48. DOI: https://doi.org/10.32689/2522-4603.2020.1.7

[350] Статівка А. М., Курман Т. В. Аграрне законодавство України: сучасний стан і перспективи розвитку в умовах глобальних загроз. *Вісник Національної академії правових наук України.* Том 30. № 3. 2023. С. 292. DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-3-280.

1. Фермерське господарство звичайного типу. Це фермерське господарство, що створюється громадянином України або кількома громадянами, які є родичами або членами однієї сім'ї. Воно може функціонувати у формі юридичної особи або як фізична особа-підприємець (ФОП).

2. Сімейне фермерське господарство. Це господарство, в якому господарську діяльність ведуть лише члени однієї сім'ї відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України.

3. Фермерське господарство, створене на основі партнерства. Окремим видом є фермерські господарства, які утворюються не лише членами сім'ї, а й партнерами (двома або більше громадянами України), які мають спільну мету у вигляді здійснення фермерства.

4. Фермерське господарство, створене ветеранами війни. Це спеціальна форма фермерського господарства, яку можуть створювати ветерани війни, зокрема й учасники бойових дій. Законодавство України передбачає для цієї категорії певні пільги: першочергове право на отримання земельних ділянок, доступ до програм державної підтримки, кредитування, компенсацій тощо. Таке фермерство є інструментом соціальної адаптації та реінтеграції військовослужбовців у мирне життя.

5. Новостворений фермер.

6. Молодий фермер.

Сільськогосподарська кооперація є найбільш поширеною формою об'єднання сільськогосподарських товаровиробників, вона довела свою ефективність на практиці багатьох країн ЄС, де її частка на їхньому аграрному ринку складає 40–50 %. Проблемність навколо діяльності таких підприємств у нашій державі обумовлена тим, що 2020 р. прийнято Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію», на підставі якого Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» (1997) втратив чинність. Нова редакція Закону мала на меті модернізувати кооперативний рух відповідно до ринкових принципів та європейських підходів. Попри прогресивні аспекти Закону (2020), його нормативна конструкція не врахувала реальні потреби малих фермерів і особистих селянських господарств, які становлять основу українського села. У зв'язку зі змінами в законодавстві, щодо діяльності сільськогосподарських кооперативів виникли такі проблеми:

1) закон дозволяє отримання прибутку і розподіл його між членами. Це наближає сільськогосподарські кооперативи до форми господарського товариства, що нівелює соціальну складову кооперативного руху (солідарність, підтримка малих сільськогосподарських виробників);

Чинний Закон закріплює, що членами сільськогосподарського кооперативу можуть бути юридичні особи (наприклад, агрохолдинги або їхні дочірні підприємства). Це призводить до того, що кооперативами можуть формально керувати великі сільськогосподарські виробники, відтісняючи малих учасників або використовуючи кооператив як інструмент для отримання державної підтримки. Як показує практика, агрохолдинги мають розвинутий аграрний ланцюг, який забезпечує процес виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, а також готових харчових продуктів на внутрішньому та зовнішніх ринках збуту. Агрохолдинги самі здатні організувати власне обслуговування виробництва, переробки та реалізації і не зацікавлені в обслуговуючій кооперації. Малі, на відміну від великих виробників сільськогосподарської продукції, не мають можливості на належному рівні організувати власну переробку, реалізацію на внутрішньому та зовнішніх ринках. Тому на допомогу таким виробникам повинна прийти обслуговуюча сільськогосподарська кооперація, яка на належному рівні підтримувалася державою до прийняття Закону (2020), про що свідчать статистичні дані тих років – у 2021 році було зареєстровано 1269. Доцільно в законодавстві передбачити можливість створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, ефективність яких доведена не тільки на теренах України, а й у міжнародній практиці;

2) сільськогосподарські кооперативи не мають чітко визначених податкових переваг, що робить їх менш привабливими порівняно з іншими організаційно-правовими формами господарювання на селі (наприклад, фермерськими господарствами);

3) Закон не містить вимог до реальної діяльності сільськогосподарських кооперативів (наприклад, обсяг спільного виробництва чи збуту), що дає змогу створювати «фіктивні» сільськогосподарські кооперативи задля участі у грантових програмах, отримання дотацій тощо;

4) сучасне кооперативне законодавство характеризується відсутністю системної програми просвіти, навчання, підвищення кваліфікації для сільських мешканців, фермерів, що ускладнює формування довіри та розуміння переваг кооперації на селі.

Стаття 1 Закону «Про сільськогосподарську кооперацію» містить поняття кооперативної освіти; зокрема, це здійснення заходів щодо навчання та підвищення кваліфікації членів сільськогосподарських кооперативів, членів органів управління і найманих працівників таких кооперативів у сфері діяльності сільськогосподарського кооперативу для підвищення ефективності його господарської діяльності. Однак ні в законодавстві, ні на практиці ці положення не врегульовані. У Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» у статті 1 закріплено поняття «сільськогосподарської дорадчої діяльності» як сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств і нічого не згадується про сільськогосподарські кооперативи. Отже, доцільно на законодавчому рівні врегулювати питання кооперативної освіти, визначити її суб'єктів, надання відповідної матеріальної бази або організація такої діяльності на платформі Державного аграрного реєстру за взаємною підтримкою та взаємодією держави, сільськогосподарських дорадчих служб, самих сільськогосподарських кооперативів, які зацікавлені в нових членах або отриманні відповідних знань;

5) більшість фермерів та селян обережно ставляться до кооперації через негативний досвід 1990-х, слабку довіру до спільного бізнесу, та відсутність економічних стимулів, що підтверджується статистичними даними. Відповідно до норм чинного Закону, за інформацією Держстату станом на 1.04.2023 року було зареєстровано тільки 49 сільськогосподарських кооперативів;

6) членами сільськогосподарських кооперативів можуть бути фізичні та/або юридичні особи. Право членства в сільськогосподарському кооперативі для юридичних осіб дає можливість формально керувати кооперативами великим сільськогосподарським товаровиробникам, відтісняючи малих або

використовуючи кооператив як інструмент для отримання державної підтримки;

7) у Законі не міститься норм, які закріплюють наявність фактичної участі (ні трудової, ні виробничої) членів сільськогосподарського кооперативу в його діяльності, що дає можливість створити кооператив із формальними членами (навіть без власного виробництва);

8) відсутність у законодавстві спеціальних положень, які сприяли б створенню сільськогосподарських кооперативів малими фермерськими господарствами та/ або особистими селянськими господарствами;

9) законодавством не передбачено адаптивних моделей, освітньої підтримки, спрощеного обліку, квот чи пільг для сільськогосподарських кооперативів, засновниками та членами яких є лише фізичні особи.

Слід зазначити, що у країнах ЄС малі сільськогосподарські виробники об'єднуються в кооперативи, які мають законодавчо закріплені вимоги до участі у спільному виробництві та збуті. Наприклад, у Польщі та Франції сільськогосподарські кооперативи отримують фінансову підтримку за умови досягнення певного обсягу реалізованої продукції. У Литві кооперативи зобов'язані звітувати про діяльність, а їх визнання дає доступ до субсидій. ЄС також підтримує розвиток коротких ланцюгів постачання та локальних ринків *(Farm to Fork Strategy)*.

Отже, актуальна редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» потребує цільових змін, які зробили б його інструментом розвитку малих сільськогосподарських виробників. Для цього на законодавчому рівні потрібно закріпити обмеження участі юридичних осіб; запровадження чіткої обов'язкової участі у господарській діяльності сільськогосподарського кооперативу; пріоритетне державне фінансування кооперативів, які складаються виняткова з фізичних осіб; мають не більше 20 членів та демонструють підтверджену спільну діяльність; у законі принцип: 1 член = 1 голос, незалежно від обсягу внеску чи участі; запровадити спрощену звітність – просту форму річного звіту про господарську діяльність для малих сільськогосподарських кооперативів.

Удосконалення положень про членство, участь, прозорість та державну підтримку дозволить зробити кооперацію реальним інструментом економічної самореалізації українського села.

Окремо доцільно здійснити удосконалення статусу ОСГ. ОСГ традиційно розглядаються як сільськогосподарські виробники, проте не завжди є товаровиробниками. Доцільно розмежовувати: ОСГ, що виробляють продукцію виключно для власного споживання; ОСГ, що виробляють продукцію для регулярної реалізації (як правило, за площі понад 2 га); ОСГ, які здійснюють несистематичну реалізацію в залежності від сезону або інших чинників.

Варто на законодавчому рівні передбачити можливість спрощеної системи переходу ОСГ від статусу «сільськогосподарського виробника» шляхом державної реєстрації як фізичних осіб-підприємців (ФОП) зі спеціальним статусом «сільськогосподарський товаровиробник». Це дозволить забезпечити доступ до державної підтримки (грантів, програм субсидування, інвестицій); включення до пільгової системи оподаткування та звітності; розширення каналів збуту власно виробленої продукції, зокрема, через кооперативні об'єднання; залучення до програм технічної допомоги ЄС та інших міжнародних інституцій; легальний доступ до міжнародних ринків збуту продукції.

Необхідно передбачити спеціальні інформаційно-консультаційні та освітні програми для ОСГ, спрямовані на підвищення обізнаності щодо можливостей реєстрації у статусі ФОП; переваг об'єднання у сільськогосподарські кооперативи; механізмів участі в програмах державної та європейської підтримки. Обов'язок надавати такі послуги може бути закріплений за сільськогосподарськими дорадчими службами, представниками закладів юридичної освіти (консультації населенню) під час суцільних обходів домогосподарств і опитування населення в період з 01 по 18 січня щороку, які здійснюють сільські, селищні, міські ради, на території яких розташовані сільські населені пункти.

Доцільним також буде створення цифрової платформи «ОСГ-реєстр + підтримка», яка об'єднуватиме інструменти подання

заявки на реєстрацію ФОП (через «Дію»); інформацію про підтримку (гранти, субсидії, консультації та ін.).

Для удосконалення законодавства, у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб», необхідно комплексно оновити підхід до визначення та правового статусу сільськогосподарського виробника. Можна запропонувати класифікувати сільськогосподарських виробників як підприємства корпоративного типу, що поділяються на: 1) сімейні корпоративні суб'єкти: фермерські господарства (ФГ), які зареєстровані як юридичні особи або фізичні особи-підприємці; 2) сільськогосподарські кооперативи; 3) публічні корпоративні суб'єкти: підприємства з державною або комунальною участю (зокрема, колишні державні сільськогосподарські підприємства, які підлягають перетворенню); 4) приватні корпоративні суб'єкти (господарські товариства); 5) складні об'єднання концентрації капіталу (аграрні холдингові компанії, транснаціональні корпорації (ТНК))

Оновлення законодавства про сільськогосподарських виробників має відбуватися в межах цілісного підходу до модернізації аграрного та земельного законодавства України. На сьогодні важливим етапом цієї роботи є нормотворча діяльність згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», спрямована на впорядкування правового статусу сільськогосподарських виробників, уточнення їхніх класифікації, умов діяльності та особливостей державної підтримки. Відповідно до ст. 3 цього Закону правотворча діяльність здійснюється з науковим забезпеченням, що передбачає проведення ґрунтовного аналізу чинного законодавства, вивчення міжнародного досвіду (зокрема acquis communautaire ЄС), а також врахування соціально-економічних, екологічних та технологічних особливостей аграрного сектору України. У цьому контексті надзвичайно важливо закласти концептуальні засади нового законодавчого підходу, який передбачатиме не лише оновлення термінологічного апарату, а й диференціацію сільськогосподарських виробників за масштабами господарювання, організаційно-правовими формами та видами діяльності. Запровадження такої диференціації дозволить чітко визначити специфіку правового статусу малих,

середніх і великих сільськогосподарських виробників, а також встановити спеціальні правові режими їхньої державної підтримки, доступу до ресурсів, участі в аграрних ринках та інтеграції в ланцюги створення доданої вартості.

Концепція розвитку аграрного та земельного законодавства повинна стати основою для оновлення правового регулювання відносин за участю сільськогосподарських виробників. Крім того, доцільним є розроблення та прийняття окремого спеціального нормативного акта, який врегулював би відносини у сфері сільськогосподарського виробництва, включаючи питання кооперації, агроінновацій, екологічних стандартів і продовольчої безпеки. Такий нормативний акт може стати інституційною основою для гармонізації національного аграрного законодавства із правом Європейського Союзу, що є однією з ключових цілей державної політики у сфері сільського господарства відповідно до «Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій України до 2030 року».

РОЗДІЛ 4
Правові аспекти використання передових технологій у сільському господарстві України

4.1. Правове забезпечення ведення Державного аграрного реєстру як інструменту цифровізації сільського господарства України

Інтенсивний розвиток аграрного законодавства України на початку XXI століття був детермінований перш за все потребами реформування аграрних відносин з метою приведення їх у відповідність з постулатами ринкової економіки. Аграрна та земельна реформи мали витіснити з соціально-економічного та правового механізму функціонування аграрного сектору країни домінанти командно-адміністративної економіки з притаманним їй тотальним впливом держави на економічні процеси та сформувати таке середовище для розвитку аграрних відносин, в якому ринкові імперативи, в першу чергу інститути права приватної власності та вільної конкуренції агровиробників діють у рамках створеного державою регуляторного середовища.

В цілому проведені в Україні протягом останніх 30 років аграрна і земельна реформи забезпечили зміну соціально-економічних та правових домінантів у розвитку аграрних відносин завдяки ринковій трансформації аграрного законодавства України. Об'єктивно необхідні, хоча й іноді соціально-болісні нововведення у правове регулювання аграрних відносин забезпечили формування ринкового економічного і правового поля функціонування сільськогосподарських товаровиробників.

Проте такі зміни виглядають дещо односторонніми, оскільки обумовили головним чином суттєвий ріст обсягів аграрного виробництва. У передвоєнному 2021 році сільське господарство України досягло неймовірного результату – виробництва 100 млн тон зернових культур. Але за іншими соціально-економічними та правовими параметрами розвитку аграрних відно-

син сільське господарство нашої держави ще не досягло стандартів розвитку аграрного сектору у країнах ЄС та інших демократичних країнах світу. Як наслідок, аграрне виробництво України характеризується олігархізацією у формі домінування агрохолдингів над дрібним і середнім агробізнесом, застосуванням «сірих» схем використання сільськогосподарських угідь та інших виробничих ресурсів для уникнення сплати податків та інших соціально необхідних платежів тощо. Врешті решт, з відмовою від командно-адміністративної економіки держава втратила також вплив на розвиток соціально-економічних процесів у сільському господарстві. Відтак вона не забезпечує реалізації ключових конституційних положень у аграрній сфері, зокрема, вимог щодо забезпечення статусу землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції України), рівності та соціальної справедливості (ст. 24 Конституції України) тощо. На наш погляд, держава має можливість виправити наявні соціально-економічні «перекоси» у розвитку аграрних відносин шляхом масштабного застосування у аграрній сфері сучасних інформаційних технологій, зокрема, інструментів цифровізації аграрних відносин.

Цифровізація суспільних відносин є однією з ключових ознак розвитку то модернізації суспільства у першій чверті XXI століття. Україна, як і більшість країн світу, ввійшли в епоху тотальної цифровізації суспільних відносин. Цифровізація (діджиталізація) перестала бути просто брендом виключно ІТ компаній і все більше набуває характеру обов'язкового етапу розвитку бізнесу та й суспільства в цілому[351].

Новітні інформаційні інструменти дозволяють збирати, аналізувати дані, автоматизувати завдання та підтримувати прийняття рішень, що призводить до підвищення ефективності сільського господарства, управління ресурсами та сталого розвитку. Доведено, що сучасні технології відіграють вирішальну роль у збільшенні сільськогосподарського виробництва, підвищенні ефективності тваринництва та рослинництва. Ці техно-

[351] Вернигора, О. Як розвиватиметься цифрова економіка у найближчі роки. Чому цифровій економіці прогнозують стрімкий розвиток та як українським компаніям діджиталізувати свій бізнес зараз. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/01/13/681412/ 13.01.22. [351]

логії включають пристрої та датчики, системи аналізу даних та підтримки прийняття рішень, а також системи загальної оцінки продуктивності фермерських господарств. Точні технології в сільському господарстві, завдяки автоматизації, датчикам і машинному навчанню, дозволяють фермерам стежити за здоров'ям тварин, оптимізувати споживання кормів, виявляти хвороби на ранніх стадіях і підвищувати загальну продуктивність. IT-рішення в сільському господарстві полегшують обробку даних, візуалізацію та прийняття рішень, що приводить до зниження витрат, підвищення ефективності та поліпшення продовольчої безпеки[352].

Амбітні цілі у сфері цифровізації суспільних процесів ставить перед собою і Уряд України. В результаті у 2019 році Україна вперше увійшла в огляд Європейської Комісії щодо цифрового врядування «Digital Government Factsheets 2019»[353], ставши четвертою країною, що не входить до ЄС.

Цифровізація все більше стає фактором, який наближає Україну до досягнення амбітної цілі набуття членства у ЄС. Адже в євроінтеграційних процесах цифровізація є інструментом, який знімає будь-які кордони і дозволяє обмінюватися електронними документами на рівні європейських країн[354].

Земля традиційно є основним засобом аграрного виробництва. Стан використовуваних у аграрній сфері земельних ресурсів є одним із ключових факторів забезпечення продовольчої безпеки країни і світу – ключового завдання аграрного законодавства України. Відповідно цифровізація аграрного законодавства в Україні розпочалася з цифровізації об'єктів земельних відносин – перенесення у цифрову форму відомостей про земельні ділянки як об'єкти земельних прав. Тривалий час (з 2004 р. по 2013 р.) правовою основою цифровізації об'єктів земельних відносин слугував підзаконний нормативно-пра-

[352] Wrzecińska, M., Czerniawska-Piątkowska, E., Kowalewska, I., Kowalczyk, A., Mylostyvyi, R., & Stefaniak, W. (2023). Agriculture in the face of new digitization technologies. Ukrainian Black Sea Region Agrarian Science, 27(3), 9-17. doi: 10.56407/bs.agrarian/3.2023.09.

[353] URL: https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-nationalinteroperability-framework-observatory/digital-governmentfactsheets-2019

[354] Ємець О. ДІЯ на експорт. Чим український GovTech приваблює закордонних партнерів. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2024/04/25/712885/ 25 квітня 2024 р.

вовий акт – наказ Держкомзему України від 2 липня 2003 р. № 174 «Про затвердження тимчасового порядку ведення державного реєстру земель»[355]. Цим наказом був затверджений Державний реєстр земель, в якому земельні ділянки та права на них вперше в історії земельного законодавства України почали реєструвати в електронній формі з використанням комп'ютерного програмного забезпечення. Формування відомостей про об'єкти, суб'єктів земельних відносин та права на землю в електронній (цифровій) формі на основі закону розпочалося з прийняттям Закону України «Про Державний земельний кадастр» та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», які введені у дію синхронно – з 1 січня 2013 р.

Однак практика використання та охорони земельних ресурсів потребує значно більшого обсягу відомостей про землю як основний засіб виробництва у сільському господарстві, зокрема, відомостей не тільки про кількісні показники земельних ділянок (площа, межі, місце розташування), а й про якісні параметри сільськогосподарських угідь. У зв'язку з цим виникла потреба у розробці законопроекту, який передбачатиме реєстрацію у Державному земельному кадастрі якісних параметрів таких угідь – відомостей про їх якість за певним набором показників.

Водночас розвиток земельних відносин на сучасному етапі аграрного виробництва характеризується високою динамікою, для ефективного управління якою виникла потреба у цифровізації і управлінських процесів землекористування.

Першими приступили до цифровізації управлінських процесів аграрного виробництва крупні агровиробники – агрохолдинги, які використовують великі площі сільськогосподарських земель – більше 10000 га. Їх досвід управління земельними ресурсами свідчить, що якщо 20 років тому було достатнім мати табличку з даними в Excel, 10 років тому — карти, замальовані маркером, то в сучасних умовах управляти земельним банком

[355] Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель. Наказ Держкомзему України від 2 липня 2003 р. № 174. *Офіційний вісник України.* 2003. № 31. Ст. 1652.

підприємства можна не відходячи від комп'ютера, застосовуючи автоматизовану систему[356].

Необхідність цифровізації процесів організації володіння, користування та охорони земель відчувають і середні сільськогосподарські підприємства та фермерські господарства. Водночас проблема цифровізації землеробства постає як загальна проблема сільськогосподарського виробництва в Україні, яка виходить за рамки цифровізації земельних відносин.

Застосування цифрових технологій у публічному управлінні дозволяє істотно підвищити його ефективність. Як зазначається у літературі, цифрові технології сприяють: 1) демократизації сфери публічного управління; 2) забезпеченню відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управлінні і, як наслідок, підвищенню рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління; 3) зниженню рівня корумпованості серед службовців та посадових осіб органів публічного управління; 4) зменшенню кількості помилок, що можуть допускатися службовцями у процесі їхньої діяльності, через автоматизацію деяких управлінських процесів; 5) забезпеченню економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо)[357].

Принципова відмінність між доцифровим (паперовим) та цифровим управлінням технологічними процесами полягає у тому, що у першого «люди бігають за даними», а у другому – «дані бігають за людьми». Адже завдяки системі цифрових сервісів (реєстрів, порталів, електронних кабінетів тощо) за цифрового управління технологічними процесами суб'єкти управлінських та інших правовідносин адресно отримують набори необхідних їм відомостей для прийняття управлінських та інших рішень. Відтак цифровізація спрощує та пришвидшує процеси формування та використання відомостей про землю та інші виробничі ресурси у управлінських та сервісних процесах у агросфері.

356 [356] Які переваги над холдингами у користуванні землею можуть мати малі господарства. URL: https://kurkul.com/spetsproekty/1197-yaki-perevagi-nad-holdingami-u-koristuvanni-zemleyu-mojut-mati-mali-gospodarstva 10 листопада 2021 р.

[357] Берназюк, О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 10. С. 166–170. С. 169.

Водночас, як вважають фахівці з ІТ сфери, максимальний ефект від цифровізації Україна отримає тоді, коли і держава, і бізнес зможуть без перешкод обмінюватися електронними документами як між собою, так і з фізичними особами[358].

Як відомо, сучасний вітчизняний агросектор є потужним драйвером української економіки, постійно нарощуючи виробництво сільськогосподарської продукції, забезпечуючи роботою сільське населення та приносячи до національної скарбниці левову частку валютних надходжень від експорту продовольчих товарів. Однак, в аграрному виробництві України представлені різні групи виробників – починаючи з домогосподарств населення (особистих селянських господарств, ОСГ) та закінчуючи агрохолдингами. Аналіз їх діяльності свідчить, що не всі вони мають значні виробничі та фінансові досягнення. Особливо це стосується мікро- та малих господарств, до яких належать власники присадибних ділянок у сільській місцевості, особисті селянські господарства (ОСГ), а також сімейні та багато інших фермерських господарств.

Так, значна кількість ОСГ, які реалізують сільськогосподарську продукцію на ринку (а це майже 30 відсотків таких господарств), не можуть вийти за межі «любительського» рівня господарювання, збільшити виробництво сільськогосподарської продукції та долучитися до когорти фермерських господарств. ОСГ та фермери, які використовують найману працю, дуже часто роблять це неофіційно – без укладення трудових чи інших угод, сплачують заробітну плату теж неофіційно (в конвертах). Крім того, значна частина фермерських господарств використовує землю без укладення договорів оренди землі, сплачуючи орендну плату неофіційно. Дані вибіркового космічного фотографування, яке було проведено за сприяння Світового банку, показали, що площа неформально оброблюваних сільськогосподарських земель в Україні становить 28–29%. У 2019 р. обсяг тіньової оренди сільськогосподарських земель в Україні

[358] Скоков, А. Режим «без паперу» : місія здійсненна. Як бізнес впроваджує обмін електронними документами, та як цей досвід може допомогти державі оцифруватися. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2021/09/10/677669. 10 вересня 2021 р. 358

становив від 19 млрд до 69 млрд грн[359]. Відповідно з неофіційно виплачених зарплатні та орендної плати не сплачуються податкові та соціальні платежі, а наймані працівники «не заробляють» кваліфікаційного трудового та пенсійного стажу.

Можливість «тіньового» господарювання не стимулює малих агровиробників реєструвати свою землю та інші виробничі ресурси у державних реєстрах, заощаджуючи на оплаті реєстраційних послуг. Водночас економія, яку малі агровиробники отримують від роботи в «тіні», є дуже мізерною та не створює фінансового фундаменту для їх розширення та розвитку.

По-перше, ОСГ та ФГ стикаються зі складнощами у отриманні кредитів. Працюючи у «тіні», вони не мають підприємницької і кредитної історії та не можуть довести факт законного ведення агробізнесу. Тому банки вважають їх ненадійними позичальниками та не надають кредитів на розвиток господарств або ж надають їх під дуже високі відсотки. Як наслідок, ОСГ і ФГ втрачають конкурентні переваги перед крупними сільськогосподарськими підприємствами та агрохолдингами.

По-друге, працюючи неофіційно, ОСГ і ФГ не поспішають з реєстрацією використовуваних земель у Державному земельному кадастрі, а прав на землю та інші ресурси – у Державному реєстрі речових прав. Тому вони досить часто страждають від рейдерських атак. Адже рейдери «атакують» тих, у кого не все в порядку з оформленням прав на використовувані земельні та інші ресурси, а тому не зможе ефективно захистити себе у суді[360].

З метою поліпшення правового і економічного становища дрібних агровиробників Верховна Рада України прийняла 5 листопада 2020 р. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів Україні щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної

[359] Дані космічного фотографування показали об'єм тіньового обробітку землі в Україні. URL: https://agropolit.com/news/16665-dani-kosmichnogo-fotografuvannya-pokazali-obyem-tinovogo-obrobitku-zemli-v-ukrayini 30.05.20

[360] Кулинич П. Ф. Земельне рейдерство як негативне правове явище: доктринальний аналіз та шляхи подолання. *Альманах права.* Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри. Вип. 9. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. 512 с. С. 62-67.

підтримки виробників сільськогосподарської продукції»[361], яким вперше в аграрній історії України був запроваджений Державний аграрний реєстр (далі – ДАР).

Згідно з пунктом 2.27 ст. 2 Закону, ДАР – це державна автоматизована інформаційна система збирання, обліку, накопичення, оброблення та надання інформації про виробників сільськогосподарської продукції. Як видно з назви цього Закону, основне завдання державного аграрного реєстру зводилося до надання державної підтримки тим агровиробникам, які зареєструвалися у цьому реєстрі. Власне у первісній формі ДАР являв собою не стільки публічний реєстр, скільки платформу, через яку агровиробники отримували доступ до фінансових ресурсів державної підтримки сільського господарства.

Слід зазначити, що Закон був спрямований на комплексне вирішення проблем діяльності малих агровиробників, обумовлених недостатньою легалізацією використовуваних ними виробничих ресурсів (землі, іншої нерухомості, техніки, сільськогосподарських тварин тощо). Тому з метою виведення ОСГ і ФГ з «тіні» та легалізації здійснюваної ними виробничої діяльності, в тому числі й реєстрації прав на використовувану земельну та іншу нерухомість, Закон стимулює проведення їх реєстрації у ДАР за рахунок бюджету.

У ДАР кожен зареєстрований агровиробник відкриває власний електронний кабінет, програмне забезпечення якого інтегроване з програмним забезпеченням інших публічних реєстрів і відкриває доступ до необхідних відомостей останніх. Зокрема, після добровільної реєстрації у ДАР виробник отримує електронний (дистанційний) доступ певних відомостей до Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав, Державного реєстру юридичних осіб, реєстру сільськогосподарських тварин тощо, а також набуває можливість зареєструвати свою діяльність та використовувані виробничі шляхом подачі заяви про внесення відомостей у відповідні державні реєстри дистанційно – через домашній комп'ютер.

[361] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 5 листопада 2020 року № 985-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 98. Ст. 3184.

В результаті ОСГ та ФГ набули можливості повністю легалізувати свою виробничу діяльність, а відтак почали сплачувати відповідні податки та соціальні виплати. Натомість, будучи легалізованими, вони створюють підтверджену виробничу і кредитну історії, що полегшує їх доступ до ресурсів банків, а також до державної фінансової та іншої підтримки.

Від прийняття Закону про ДАР виграли не тільки ОСГ і ФГ, а й суспільство в цілому. Так, він створив передумови для зростання питомої ваги фермерських та інших дрібних господарств у структурі аграрного виробництва, що істотно посилює його потенціал. Тільки за перші пів-року функціонування у ДАРі зареєструвалися понад 95 тис. аграріїв, з яких 75% є селянами-одноосібниками, а ще 25% – фізичні особи-підприємці (ФОПи) та юридичні особи[362]. Станом на кінець березня 2025 року 72,6% зареєстрованих користувачів ДАР становлять фізичні особи, 16,6% – юридичні особи, а 10,8% – фізичні особи-підприємці. У системі обліковано близько 7 мільйонів земельних ділянок загальною площею приблизно 20 мільйонів гектарів, що становить понад 80% від загальної площі використовуваних в агробізнесі сільськогосподарських угідь України. Відтак відбувається наповнення Державного земельного кадастру відомостями про земельні ділянки ОСГ та ФГ, Державного реєстру прав – відомостями про права на таку землю, а державного реєстру сільськогосподарських тварин – відомостями про використовувану сільськогосподарську худобу тощо. З територій громад поступово зникають «чорні плями» тіньового землекористування та зростають податкові надходження до бюджетів територіальних громад від землі та зарплат найманих працівників. Нарешті, завдяки ДАРу підвищився рівень прозорості розподілу коштів державної підтримки, яка надається тільки тим господарствам, які ведуть легалізоване сільськогосподарське виробництво. Таким чином, Державний аграрний реєстр є засобом легалізації діяльності сільськогосподарських товаровиробників, їх відмови від використання так званих «сірих» схем ведення господарської діяльності, за допо-

362

[362] 75% зареєстрованих у ДАР – селяни-одноосібники. URL: https://agroportal.ua/news/ukraina/75-zareyestrovanih-u-dar-selyani-odnoosibniki 23 січня 2023 р.

могою яких вони уникають від сплати передбачених законом податків та інших обов'язкових платежів.

За час роботи ДАР відбулося чимало оновлень, неодноразово розширювався його функціонал та інструментарій. З моменту запуску ДАР виробники сільськогосподарської продукції, які зареєструвалися в ньому, отримали можливість подати заявки на отримання таких видів підтримок від міжнародних організацій, як: 1) бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення (1 гектар) для провадження сільськогосподарської діяльності; 2) спеціальна бюджетна дотація за утримання великої рогатої худоби (корів) усіх напрямів продуктивності; 3) надання засобів тимчасового зберігання зерна (зернових рукавів); 4) надання інвестиційної грантової допомоги мікро- та малим сільськогосподарським виробникам, кооперативам та асоціаціям виробників географічних зазначень; отримання насіння кукурудзи та соняшника для підтримки агровиробників з прифронтових областей; 5) відновлення ґрунтів, уражених мінами та іншими вибухонебезпечними предметами.

Функціональною особливістю ДАР є отримання його користувачами послуг без використання паперових документів. Подача агровиробниками заявок на отримання того чи іншого виду підтримки здійснюється в електронній формі на основі цифрових технологій.

Водночас, незважаючи на обумовлену цифровізацією зручність у користуванні, користувачами ДАР стали ще далеко не всі дрібні і середні агровиробники. Так, станом на лютий 2024 р. у ДАР зареєструвалися 126 686 фермерів, що складає менше половини від їх загальної кількості[363].

Отже, не всі агровиробники України розглядають ДАР як обов'язковий етап у здійсненні ними діяльності з виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції. Таке сприйняття аграріями ДАРу обумовлене низкою причин. По-перше, не всі державні та інші послуги надаються аграріям виключно через Державний аграрний реєстр, що істотно

[363] В ДАР зареєстровано менше половини українських фермерів. URL: https://kurkul.com/news/35244-v-dar-zareyestrovano-menshe-polovini-ukrayinskih-fermeriv. 23 лютого 2024 р.

обмежує його функціональність. По-друге, програмне забезпечення ДАРу взаємодіє з обмеженою кількістю публічних державних реєстрів. Через нього аграрії можуть отримати відомості з Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстру сільськогосподарських тварин, Державного реєстру юридичних осіб та деяких інших. По-третє, реєстрація у Державному аграрному реєстрі є не обов'язковою, а добровільною.

Враховуючи позитивний досвід функціонування в Україні ДАРу для підвищення ефективності публічного управління аграрним сектором і виробничої діяльності агровиробників та інших суб'єктів аграрних відносин, вважаємо доцільним посилити його потенціал як публічного регулятора сфери сільськогосподарської діяльності в нашій державі. На наш погляд, таке посилення доцільно здійснити шляхом збільшення питомої ваги реєстраційних функцій ДАРу. З цією метою на функціонування ДАРу доцільно поширити правила, встановлені Законом України «Про публічні електронні реєстри», який набув чинності 1 січня 2022 року[364]. Це означає, що ДАР повинен мати статус публічного електронного реєстру, а не лише платформи для отримання послуг.

4 березня 2024 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про Державний аграрний реєстр» (№ 11063), яким, по-перше, передбачається подолати вузькофункціональну спеціалізацію ДАРу як «воріт» для доступу до отримання сільськогосподарськими товаровиробниками державної підтримки. В зв'язку з цим законопроектом запропоновано виокремити з Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» норми (стаття 2^1), які регламентують діяльність ДАРу, та викласти їх в окремому Законі України «Про Державний аграрний реєстр», а також привести положення, які регулюють функціонування ДАРу, у відповідність до вимог Закону України «Про публічні електронні реєстри».

По-друге, законопроектом № 11063 пропонувалося розширити суб'єктний склад користувачів Державного аграрного

[364] Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 11. Ст. 27.

реєстру з включенням до їх числа не лише виробників сільськогосподарської продукції, а й організацій водокористувачів, суб'єктів агропромислового комплексу, а також підприємств вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу.

По-третє, законопроектом № 11063 передбачалася можливість надати суб'єктам ДАРу право на безкоштовне отримання інформації стосовно себе з ДАРУ та з інших електронних інформаційних ресурсів з у формі витягу з ДАРу.

На жаль, за результатами голосування у Верховній Раді України 18 липня 2024 р. законопроект № 11063 не набрав необхідної кількості голосів депутатів і був знятий з розгляду. Проте ми вважаємо, що закладені у цей законопроект законодавчі ініціативи щодо функціонування ДАРу зберігають свою актуальність для розвитку вітчизняного аграрного сектору і мають бути підтримані Парламентом України у майбутньому.

Крім того, 22 лютого 2024 року прийнятий Закон України «Про аграрні ноти»[365], який запровадив новий фінансовий інструмент для кредитування сільськогосподарського виробництва – аграрні розписки (ноти). Згідно з ст. 8 цього Закону, на центральний депозитарій покладено обов'язок забезпечити обмін інформацією про видані аграрні ноти з адміністратором ДАРу в порядку, строки та в обсязі, встановлені Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику. Таким чином, через ДАР забезпечуватиметься доступ агровиробників та інших суб'єктів до ще одного публічного електронного реєстру – Реєстру аграрних нот.

Згідно з ст. 2 Закону «Про публічні електронні реєстри», публічний електронний реєстр (реєстр, кадастр, регістр тощо) (далі – реєстр) являє собою інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації. А статтею 3 цього Закону встановлено, що такі реєстри створюються, ведуться, адмініструються з метою нако-

[365] Про аграрні ноти : Закон України від 22 лютого 2024 року № 3586-IX. *Офіційний вісник України.* 2024. № 26. Ст. 1648.

пичення, оброблення та надання відповідній інформації офіційного визнання у разі створення, зберігання та використання інформації в реєстрах, а також мають забезпечувати дотримання прав та інтересів громадян, їх об'єднань, юридичних осіб, територіальних громад, органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення повною, достовірною та актуальною інформацією про осіб, їхні правові та майнові статуси, речі і права на них, у тому числі під час провадження дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, провадження іншої управлінської діяльності та здійснення державного регулювання, у найбільш зручний для користувачів технологічний, економічний та корупційно безпечний спосіб.

Отже, поширення на ДАР статусу публічного електронного реєстру передбачає розширення його функцій з доведенням їх обсягу до рівня, який характерний для публічного електронного реєстру. Зокрема, це означає: 1) необхідність надання відповідній інформації ДАРу статусу офіційної; 2) забезпечення повною, достовірною та актуальною інформацією про осіб, їхні правові та майнові статуси, речі і права на них, у тому числі під час провадження дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, провадження іншої управлінської діяльності та здійснення державного регулювання; 3) забезпечення дотримання прав та інтересів громадян, їх об'єднань, юридичних осіб, територіальних громад, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте позитивний досвід функціонування ДАРу викликав у урядовців бажання значно розширити його функціонал як платформи взаємодії агровиробників з відповідними органами влади. Так, екс-заступник Міністра аграрної політики та продовольства України з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Денис Башлик запропонував трансформувати ДАР в онлайн-агрохаб, через який аграрії зможуть централізовано контактувати з потрібними їм органами влади[366]. З цією метою Мінагрополітики планувало створити на

[366] Денис Башлик: ДАР має бути онлайн-агрохабом, а не лише інструментом розподілу допомоги. URL: https://minagro.gov.ua/news/denis-bashlik-dar-maye-buti-onlajn-agrohabom-ne-lishe-instrumentom-rozpodilu-dopomogi. 6 грудня 2022 року

366

базі ДАРу розширену цифрову екосистему, яка охоплює весь аграрний сектор України та забезпечуватиме раціональне використання природних ресурсів[367].

Крім того, на ДАР планується покладення функції інструменту здійснення державного контролю за діяльність агровиробників. Так, у 2023 р. до кабінету сільгоспвиробника у ДАРі був доданий шар супутникових карт ярих та озимих культур врожаю 2023 року. Опубліковані карти посівів містили дані про розташування та площу полів з ключовими сільськогосподарськими культурами (озима пшениця, ячмінь, ярі зернові, кукурудза, соняшник, соя, горох, цукрові буряки, виноград та інші). Карти також відображають ліси, болотні угіддя, водні об'єкти, відкритий ґрунт та необроблювані землі. Завдяки цьому шару Мінагрополітики ефективно здійснювало через ДАР верифікацію посівів дистанційно. Відтак урядовці вважають доцільним відображати у системі ДАР актуальні дані про врожай та загальний стан земельних ділянок агровиробників, що користуються державною підтримкою чи іншими видами допомоги[368].

Загалом у світі спостерігається тенденція глобалізації сервісів моніторингу сільськогосподарських земель, у тому числі і у межах міжнародних проектів[369]. Так, Мінагрополітики України уклало з компаніями «Сингента» і «Н.С.Т. Україна» Меморандум щодо співробітництва в аграрній та інформаційно-цифровій сферах, згідно з яким останні нададуть Мінагрополітики доступ до новітнього цифрового агросервісу Cropwise Operations, який сприятиме збільшенню прозорості ринку аграрної продукції. Цей агросервіс аналізує супутникові знімки на основі нейронної мережі та унікальних алгоритмів, які допомагають визначити сільськогосподарську культуру і стан посівів у режи-

[367] Мінагро створює розширену екосистему для об'єднання всього аграрного сектору в цифрі. URL: https://agropolit.com/news/28324-minagro-stvoryuye-rozshirenu-ekosistemu-dlya-obyednannya-vsogo-agrarnogo-sektoru-v-tsifri. 18.05.24

[368] Немцева Ю. У ДАР з'явились супутникові карти посівів за 2023 рік. URL: https://kurkul.com/news/34586-u-dar-zyavilis-suputnikovi-karti-posiviv-za-2023-rik. 24.11.23

[369] Шелестов А. Ю., Яйлимов Б. Я. Стан моніторингу фактичного використання сільськогосподарських земель в провідних країнах на основі супутникових даних. *Український журнал дистанційного зондування Землі.* 2017. № 12. С. 59–66. С. 63.

мі реального часу з подальшим прогнозуванням урожайності. Відповідно Міністерство, завдяки доступу до нового агросервісу, матиме змогу визначати кордони полів і види сільгосп культур, які вирощують на конкретних полях, отримувати прогноз урожайності основних сільгоспкультур у певних областях чи на конкретному полі, а також зможе оцінити площу полів, визначити показники оціночної врожайності на одному полі у порівнянні з врожайністю на інших полях, отримати оцінку потенціалу кожного поля, яка базується на історичних даних[370]. На наш погляд, в Україні наявні всі технічні та технологічні передумови для інституалізації дистанційного моніторингу сільськогосподарських земель як юридично значимого інструменту моніторингу та контролю діяльності агровиробників з використання належних їм землеволодінь.

В цілому ДАР в Україні формується за аналогією реєстрів фермерів (агровиробників), які функціонують у багатьох країнах-членах ЄС. У цих країнах такі реєстри не тільки забезпечують отримання фермерами державних субсидій, цільових, субсидованих кредитних програм, позик тощо, а й виконують функцію потужного аналітичного інструменту для аналізу фактичного стану як фермерів, так і аграрного виробництва відповідної країни.

18 березня 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив План для Ukraine Facility[371], який став основою для реалізації програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу на період 2024–2027 роки. Цим планом передбачене істотне розширення функціоналу ДАРу. Він має виконувати не тільки первісну свою функцію – надання різних типів фінансової або технічної допомоги, а й забезпечуватиме надання адміністративних послуг, а також впровадження аналітичного інформування, автоматичного приймання статистичної інформації, поданої користувачами ДАРу через систему, обов'язкової публікації реєстру бенефіціарів будь-яких програм державної підтримки, які реалізуються через ДАР.

[370] Мінагрополітики розвиватиме цифровий агросервіс. URL: https://minagro.gov.ua/news/minahropolityky-rozvyvatyme-tsyfrovyi-ahroservis. 1.05.24

[371] План для Ukraine Facility. 2024–2027 роки. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf

Таким чином, ДАР розвивається як модульна система, у яку поступово інтегруються нові сервіси та реєстри, що підвищує зручність користування, якість даних і створює підґрунтя для впровадження європейських цифрових інструментів.

Розвиток ДАР є важливою складовою євроінтеграційних змін у сільському господарстві. У рамках підготовки до набуття членства у ЄС 6 червня 2024 р. Мінагрополітики розробило Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, яка була затверджена 15 листопада 2024 р.[372]. Стратегія передбачає, зокрема, подальший розвиток моніторингу ринку земель шляхом створення автоматизованої системи публічного моніторингу земельних відносин, яка забезпечить автоматизацію моніторингу земельних відносин шляхом систематичного збору, зберігання та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, у тому числі про ціну (вартість) земельної ділянки, ціну (вартість) інших майнових прав на земельну ділянку, розмір плати за користування чужою земельною ділянкою, а також кількість укладених договорів. Згідно з Стратегією, доступ до результатів публічного моніторингу земельних відносин та ринку земель надаватиметься необмеженій кількості користувачів шляхом їх опублікування на сайті Держгеокадастру та Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

Таким чином, зазначена Стратегія заклала передумови для запровадження в Україні таких європейських механізмів моніторингу, аналізу та контролю діяльності агровиробників як: 1) Інтегрована система адміністрування та контролю (IACS) – механізм ЄС для управління та контролю аграрної підтримки, що зокрема забезпечує наявність точних, стандартизованих та верифікованих даних про використовувані сільськогосподарські землі, що є обов'язковою умовою для здійснення виплат в рамках САП; 2) Система знань та інновацій в сільському господарстві (AKIS) як національна мережа для обміну знаннями між українськими фермерами, науковцями, дорадниками та бізнесом, що сприятиме впровадженню сучасних технологій та під-

[372] Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

вищенню продуктивності; 3) Мережа даних сталого розвитку фермерських господарств (FSDN), що являє собою систему збору економічних та екологічних показників для аналізу ефективності аграрної політики.

На виконання Стратегії 8 жовтня 2025 р. прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі»[373], який ввів у вітчизняне аграрне і земельне законодавства систему європейських механізмів моніторингу, аналізу та контролю діяльності агровиробників для забезпечення надання їм підтримки з фондів ЄС.

На наш погляд, завдяки впровадженню автоматичного приймання статистичної інформації та аналітичного інформування ДАР може бути трансформований у національний цифровий аграрний аналітичний центр, який здійснюватиме моніторинг господарської діяльності агровиробників у контексті реалізації (дотримання) ними вимог чинного аграрного та іншого законодавства. На основі отриманої від агровиробників статистичної та іншої інформації щодо їх виробничої діяльності ДАР формуватиме загальні і тематичні аналізи такої діяльності, виявляючи досягнення та недоліки функціонування агросектору та формуючи статистичні та інші дані для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері виробництва сільськогосподарської продукції. Використання такої інформації у правотворчому процесі дозволить забезпечити оперативне адресне вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють аграрні та земельні відносини. Тим самим будуть створені правові передумови для більш повної реалізації вимог ст. 14 Конституції України про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Водночас у літературі висловлена точка зору про те, що ДАР має бути платформою для доступу до програм підтримки, а не інструментом фіскального чи іншого посиленого контролю з

[373] Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі : Закон України № 4619-IX від 8 жовтня 2025 р. *Голос України.* 03.11.2025. № 214.

боку держави[374]. На наш погляд, фіскальний контроль з боку держави не є якоюсь протиправною дією, яка порушує права агровиробників. Навпаки, якщо фіскальний контроль забезпечує реалізацію законодавчої вимоги щодо сплати належних податкових платежів усіма агровиробниками, то це створює однакові економічні умови для їх діяльності та позбавляє несправедливих конкурентних переваг тих аграріїв, які отримують фінансові переваги над іншими через «економію» на сплаті податків та інших обов'язкових платежів.

Водночас для створення правових засад трансформації ДАРу у національний цифровий аграрний аналітичний центр потрібні додаткові законодавчі рішення.

По-перше, вважаємо доцільним запровадити обов'язковість реєстрації у ДАР (згодом – національний цифровий аграрний аналітичний центр) агровиробників всіх видів, які використовують для виробництва сільськогосподарської продукції більше 2 га земель (фермерські господарства, середні агропідприємства та агрохолдинги). Власне створення будь-якого нового агровиробника має розпочинатися з внесення відповідних реєстраційних відомостей до ДАРу. Завдяки такій реєстрації забезпечуватиметься формування у цьому реєстрі повної інформації про наявних в Україні агровиробників.

По-друге, будь-які звернення агровиробників до органів влади, на яких покладені законом повноваження щодо прийняття управлінських рішень, надання публічних аграрних послуг тощо, мають здійснюватися через ДАР.

По-третє, сформована у ДАР інформація повинна мати офіційний характер. Відповідно органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які для виконання покладених на них управлінських та консультативних функцій у сільському господарстві мають отримувати такі відомості не від агровиробників, а з ДАРу.

По-четверте, в ЄС відповідно до Регламенту № 2116/2021 створена Інтегрована система адміністрування та контролю (IACS), яка повинна функціонувати на основі електронних баз

[374] Коваль, В. Державний аграрний реєстр: цифрова трансформація українського агросектору на шляху до ЄС. URL: https://interfax.com.ua/news/blog/1060032.html. 31.03.25

даних і географічних інформаційних систем та забезпечувати обмін і інтеграцію даних[375]. Система IACS складається з декількох цифрових взаємопов'язаних баз даних, зокрема: системи ідентифікації всіх сільськогосподарських ділянок у країнах ЄС (LPIS); системи, що дозволяє фермерам графічно вказувати сільськогосподарські райони, щодо яких вони звертаються за допомогою (заявка на геопросторову допомогу); комп'ютеризованої бази даних щодо тварин у країнах ЄС, де застосовуються програми допомоги на основі поголів'я; інтегрованої системи контролю, яка забезпечує систематичні перевірки заявок на отримання допомоги на основі комп'ютеризованих перехресних перевірок та фізичного контролю на фермі (перевірки на місці). Для забезпечення дієвого контролю та спрощення адміністрування в Україні доцільно також надати вітчизняним агровиробникам, посадовцям тощо доступ до відповідних систем через ДАР.

По-п'яте, ДАР має забезпечувати зацікавлені органи влади інформацією про конкретних агровиробників, їх групи та аграрною інформацією вищого рівня узагальнення. Відтак, уявляється доцільним формування та відкриття для широкого публічного доступу інформації про стан агросектору України у щоквартальних та інших аналітичних оглядах, сформованих програмним забезпеченням ДАР. Для цього доцільно поглибити ступінь цифровізації реєстрів та інших баз даних, доступ до яких здійснюється через ДАР, на основі вдосконалення програмного забезпечення для ефективного обміну інформацією з метою перехресної перевірки, виявлення та запобігання потенційному дублюванню для потреб моніторингу стану та розвитку агросектору. В результаті має бути уможливлена реалізація взаємопов'язаних програм і заходів для забезпечення руху потоків даних на рівнях «громада-район-область-країна» та

375 Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2021/2117 від 2 грудня 2021 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1308/2013 про спільну організацію ринків сільськогосподарських продуктів, (ЄС) № 1151/2012 про схеми якості для сільськогосподарських продуктів та харчових продуктів, (ЄС) № 251/2014 про визначення, опис, представлення, маркування та охорону географічних зазначень ароматизованих винних продуктів та (ЄС) № 228/2013 про встановлення конкретних заходів для сільського господарства в найвіддаленіших регіонах Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-21#Text

«центральний орган державної влади – центральний орган державної влади» тощо.

По-шосте, доцільно встановити порядок, відповідно до якого будь-які законодавчі та підзаконні правові акти з питань функціонування агросектору в цілому, правового статусу агровиробників та органів влади, які здійснюють управлінські та сервісні функції у аграрній сфері, можуть прийматися виключно з врахуванням відповідної інформації з ДАР.

По-сьоме, ДАР має стати платформою накопичення та поширення передових сільськогосподарських технологій та інновацій, особливо технологій точного та кліматоохоронного землеробства.

По-восьме, на підставі міжнародних договорів України має бути налагоджений обмін інформацією між ДАРом та відповідними реєстрами (базами даних) аграрного профілю міжнародних організацій, країн-членів ЄС та, за можливості, інших країн з тим, щоб вітчизняні агровиробники та органи влади України мали можливість отримувати з них інформацію про зарубіжні аграрні ринки, результати дистанційного зондування земної поверхні тощо. Для цього необхідно забезпечити інтероперабельність реєстрів, оптимізацію їх кількості, провести їх належне програмування та забезпечити їх високі технічні параметри тощо.

4.2. Правове регулювання застосування безпілотних літальних апаратів у землеробстві України

Україна вважається однією з провідних аграрних держав світу, а її сільське господарство – профільною галуззю національної економіки. Проте провідна роль аграрного сектора досягнута завдяки максимально повному використанню традиційних способів ведення виробництва, продуктивний потенціал яких має певні межі і не зростає. Тому подальший розвиток аграрного сектору країни залежить від використання у виробництві сільськогосподарської продукції новітніх технологічних рішень.

Одним з важливих технологічних нововведень у аграрне виробництво є використання безпілотних літальних апаратів (БПЛА, дрони, агродрони). Вперше дрони у сільському госпо-

дарстві почали використовуватися наприкінці 70-х років XX ст., але справжній бум у їх застосуванні відбувся протягом останніх 10 років. Як зазначають експерти, потенціал БПЛА у забезпеченні сталості сільського господарства величезний. Відповідно очікується, що світовий ринок сільськогосподарських безпілотників у найближчий період складе $32,4 млрд[376].

Станом на червень 2025 року в світі працює понад 500 тис. агродронів. В Китаї вже 15% робіт в агросекторі виконують дрони, і ця частка постійно зростає. Так, у 2024 році китайські агродрони обробили понад 173 млн га земель, створивши ринок на $1,8 млрд і забезпечивши пів мільйона робочих місць[377].

В Україні для більшості аграріїв використання дронів в полі ще не є поширеною практикою. Загальний оборот ринку дронів в Україні складає близько $ 13–14 млн на рік[378]. Сюди входять звичайні дрони для розваг та побуту, для промисловості та сільського господарства. Проте вже чимала кількість аграріїв, починаючи від агрохолдингів і закінчуючи фермерами, застосовують безпілотні літальні апарати.

Загальна кількість оброблюваних площ дронами від DroneUA у 2021 році перевищила 1 млн. га. За прогнозами учасників ринку дронів, використання безпілотників дозволить збільшити загальну врожайність на рівні країни на 4,5–6%, що поліпшить експортний потенціал українського агробізнесу[379]. Відтак застосування агродронів є інновацією, яка поступово стає новим рушієм продовольчої безпеки.

Як зазначають експерти, основні завдання, які виконуються з використанням дронів, поділяються на три основні групи. Перша група включає звичайний польовий моніторинг, так

376 [376] Ринок сільськогосподарських дронів оцінюється в $32,4 млрд – експерт. URL: https://agravery.com/uk/posts/show/rinok-silskogospodarskih-droniv-ocinuetsa-v-324-mlrd-ekspert. 28.05.21

377 [377] У світі працює понад 500 тисяч агродронів. URL: https://ukragroconsult.com/news/u-sviti-praczyuye-ponad-500-tysyach-agrodroniv. 2.09.25

378 [378] Гусейнов Ф. Валерій Яковенко: Правильно налаштований дрон окупиться після першої роботи в полі. URL: https://agravery.com/uk/posts/show/valerij-akovenko-pravilno-nalastovanij-dron-okupitsa-pisla-persoi-roboti-v-poli. 6.04.21

379 [379] Мнение: Рынок агродронов растет на 400-500% ежегодно. URL: https://agroportal.ua/news/tekhnika/droneua-postavil-v-ukrainu-agrodronov-na-5-mln/. 2 августа 2021 г.

званий «Crop Scouting», коли дрон допомагає агрономам бачити більше і швидше. Друга група завдань – застосування технології точного землеробства. Зокрема, дрони використовуються для створення різноманітних карт (карт полів, розвитку рослин, вегетаційних індексів тощо). Дрони дозволяють диференційовано підходити до обробітку сільськогосподарських земель, оскільки ґрунтовий покрив угідь є неоднорідним за якістю грунтів та станом рельєфу. Нарешті, третя група завдань, які вирішуються з використанням агродронів, полягає у застосуванні технології внесення біологічних засобів захисту. Причому у такому захисті дрони успішно конкурують з класичними видами техніки для обприскування.

Більше того, Бельгійський дослідницький інститут обробної промисловості Flanders Make розробив дрон для підрахунку кількості фруктів до збирання урожаю. Наприклад, летючий дрон-робот може підрахувати кількість ягід полуниці з повітря завдяки штучному інтелекту, допомагаючи виробникам сільськогосподарських культур точніше прогнозувати урожай. З цією метою в інституті Flanders Make розробили БПЛА, які автоматично підраховують кількість квітів та плодів на шматочку сільськогосподарської землі, використовуючи камери та датчики[380].

У Нідердандах очікують, що якщо кожен дрон зможе обробити 500 га, то до 2050 року лише 44 дрони буде достатньо для обприскування всієї площі фруктів та овочів у Нідерландах, яка становить 22 тис. га. Всього ж у аграрному секторі Нідерландів до 2050 р. використовуватиметься загалом 1455 дронів, більшість із них залучатиметься для інспекції земель[381].

Таким чином, у сучасному землеробстві агродрони використовуються для: 1) моніторингу полів та аналізу стану рослин і ґрунтів; 2) ідентифікації з високою точністю проблемних ділянок; 3) складання 3D-мап полів, фотопланів, на основі яких формуються карти-завдання та «паспорти» полів; 4) здійснення контролю якості виконання посівів та використання агротехні-

[380] Науковці розробили дрон, що рахує полуницю з повітря. URL: https://agronews.ua/news/naukovtsi-rozrobyly-dron-shcho-rakhuye-polunytsyu-z-povitrya. 26.05.21

[381] Нідерландам для обробки полів достатньо 44 дрони.URL: https://agroportal.ua/news/mir/niderlandam-dlya-obrobki-poliv-dostatno-44-droni. 7.05.22

ки; 5) внесення добрив і насіння, розпилювання засобів захисту рослин, зрошення полів[382]. Водночас передові господарства починають використовують дрони і для інших сільськогосподарських цілей. Так, у 2021 році вперше у світі засіяли поле соняшником з використанням дрону, що раніше вважалося неможливим, і отримали хороший урожай[383].

З огляду на велику територію обробітку, дрони забезпечують вищу ефективність, дозволяючи користувачам робити знімки з високою роздільною здатністю швидше, ніж альтернативні методи дистанційного зондування земної поверхні. До того ж дрони розглядаються як більш безпечний варіант для картування складних ділянок. Там, де для спостереження у сільському господарстві традиційно використовувалися супутники і пілотовані літальні апарати, БПЛА швидко стають більш точною і економічною альтернативою[384].

Нарешті, застосування дронів у сільському господарстві прирівнюється до використання технологій із мінімальними ризиками. Всі польоти виконуються далеко від людей та техніки, повітряний простір контролюється операторами дронів, які утримують їх у зоні прямої видимості[385]. Більше того, дрони можуть успішно застосовуватися і для сільськогосподарської логістики, наприклад, при вивезенні зернових з полів, надаючи online-інформацію про завантажені зерновози, які вивозять зерно з ланів до елеватора заводу, включаючи фіксацію серійного номеру кожного транспортного засобу, перевірки його на предмет «закритий» чи «відкритий» дах зерновозу, позапланові зупинки на маршруті від ланів до елеватора заводу (включаючи захист від шахрайського вилучення зерна з транспортних засобів), очікуваний строк прибуття транспортного засобу на еле-

382

383

384

385

[382] Дядюра А. Дрони у сільському господарстві, або Як починалося точне землеробство. URL: https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=droni-u-silskomu-gospodarstvi-abo-ak-pocinalosa-tocne-zemlerobstvo. 9.04.21

[383] Вперше у світі соняшник посіяли виключно дронами. URL: https://agroportal.ua/news/tekhnika/vpershe-u-sviti-sonyashnik-posiyali-viklyuchno-dronami. 9 січня 2022 р.

[384] Ринок сільськогосподарських дронів оцінюється в $32,4 млрд – експерт. URL: https://agravery.com/uk/posts/show/rinok-silskogospodarskih-droniv-ocinuetsa-v-324-mlrd-ekspert

[385] Яковенко В. Агродроны: полеты не запрещены. URL: https://agroportal.ua/views/blogs/istochnik-foto-kompaniya-droneua/

ватор для вивантаження з метою запобігання простою зерновозу біля воріт заводу[386].

Практика застосування дронів в землеробстві свідчить і про те, що вони є різновидом робототехніки, яка рятує людство від рутини.

Для створення умов для стабільного використання дронів у сільському господарстві в Україні планується будівництво спеціальних аеродромів для дронів, які розташовуватимуться на відстані 400–500 км від пункту спостереження. Такі аеропорти функціонуватимуть автономно. Вони дозволятимуть дронам піднятися, оглянути територію, приземлитися і почати заряджатися в автоматичному режимі[387].

Експерти стверджують, що Україна є однією з найпривабливіших та найбільших ринків для використання сільськогосподарських дронів у Європі. Їх використанню сприяють досить висока концентрація земель агропідприємств, готовність до впровадження інновацій і лояльне законодавство. У 2020 році ринок безпілотних літальних апаратів в Україні становив $ 18 млн. Обробіток агродронами у 2021–2023 роках охопив 3,1 млн га сільськогосподарських земель, що підтверджує масштабне впровадження передових технологій на практиці[388]. Більше того, використання агродронів призводить до зменшення викидів в атмосферу парникових газів. Так, у 2021–2022 роках із застосуванням агродронів карбоновий слід зменшився на 30,8 тис. тон, що відповідає основним цілям сталого розвитку[389].

Найкраще інновації освоюють аграрії, які обробляють понад 1000–3000 га. При цьому агрохолдинги користуються здебіль-

[386] Кулакова О. Нові можливості: дрони на заводі з глибокої переробки зернових. URL: https://agroportal.ua/blogs/novi-mozhlivosti-droni-na-zavodi-z-glibokoji-pererobki-zernovih. 30 січня 2023 р.

[387] Гусейнов Ф. Валерій Яковенко: Правильно налаштований дрон окупиться після першої роботи в полі. URL: https://agravery.com/uk/posts/show/valerij-akovenko-pravilno-nalastovanij-dron-okupitsa-pisla-persoi-roboti-v-poli. 6.04.21

[388] Маковей Ю. Сільське господарство 4.0 – приклад розвитку в Україні.URL: https://kurkul.com/spetsproekty/1743-silske-gospodarstvo-40--priklad-rozvitku-v-ukrayini. 16.05.25

[389] Вітчизняний ринок дронів-обприскувачів став лідером у Європі. URL: https://bizagro.com.ua/vitchiznyanij-rinok-droniv-obpriskuvachiv-stav-liderom-u-yevropi/. 9.02.23

шого послугами сервісних компаній з надання аграрних послуг з використання дронів[390].

Проте, як свідчить практика, для мікро- та малого агрогосподарства купівля дрона значно доступніша, ніж купівля одиниці самохідної техніки. Залежно від типу культури і загального технічного стану господарства, інвестиція окупиться вже за сезон, тоді як для сервісних компаній, які надають послуги з використанням агродронів, інвестиція окупиться за 2 роки.

До формування вітчизняного ринку агродронів долучаються і банки та страхові компанії. Так, Ощадбанк спільно з імпортером квадрокоптерів DJI Agriculture започаткували у 2021 р. в Україні програму кредитування аграріїв на придбання агродронів[391]. А страхові компанії VUSO та QUADRO.ua запустили партнерський проєкт страхування КАСКО промислових дронів та агрокоптерів DJI[392].

При цьому на 20–30% знижуються витрати хімікатів. А завдяки ультраекономному використанню зменшується витрата води. Крім того, аграрій зможе економити 2–4,5% врожаю, який зазвичай пошкоджується колесами трактора чи іншої важкої техніки. Тому такими найпростішими формами використання агродронів, як, наприклад, моніторинг полів, вже користуються до 30 відсотків українських фермерських господарств[393].

Як наслідок, ринок дронів України за своїм розміром дорівнює відповідному ринку всієї Європи. Завдяки тому, що у нас не лімітована законодавчо сфера використання дронів, саме в

390 [390] Дядюра А. Дрони у сільському господарстві, або Як починалося точне землеробство. 9.04.21. URL: https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=droni-u-silskomu-gospodarstvi-abo-ak-pocinalosa-tocne-zemlerobstvo

391 [391] Ощадбанк запустив програму кредитування аграріїв на придбання дронів – названо умови. URL: https://agropolit.com/news/21975-oschadbank-zapustiv-programu-kredituvannya-agrariyiv-na-pridbannya-droniv--nazvano-umovi. 30.09.21

392 [392] Аграрії зможуть застрахувати промислові дрони та агрокоптери. URL: https://latifundist.com/uk/novosti/57617-agrarii-smogut-zastrahovat-promyshlennye-drony-i-agrokoptery. 5.12.21

393 [393] Дядюра А. Дрони у сільському господарстві, або Як починалося точне землеробство. 9.04.21. URL: https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=droni-u-silskomu-gospodarstvi-abo-ak-pocinalosa-tocne-zemlerobstvo

Україні сформувався більший їх флот, ніж на території Євросоюзу та РФ сумарно[394].

Витоки формування законодавства про використання БПЛА пов'язані з підписанням у 1944 році Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (Чиказька Конвенція), якою встановлені деякі правила використання дронів. Так, у ст. 8 Конвенції встановлена заборона на польоти будь-яких безпілотних апаратів однієї держави над територією іншої держави без її дозволу. При цьому використання БПЛА в повітряних коридорах цивільних авіаційних суден має здійснюватися з забезпеченням безпеки цивільних авіаційних перевезень. Нарешті, Додатки до Конвенції містять стандарти та правила для ліцензування пілотів, операцій та льотної придатності повітряних суден[395].

Однак, тривалий час у світі використання БПЛА не було поширеним. Ситуація з використанням таких апаратів почала змінюватися на початку XXI століття, що зумовило прийняття нових правових норм у даній сфері. Так, у 2007 році Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) створила дослідницьку групу з розробки стандартів щодо використання дистанційно пілотованих авіаційних систем (ДПАС/RPAS). У 2011 році ІКАО надала роз'яснення загальних принципів операційного використання БПЛА. Згідно з роз'ясненням, БПЛА є авіаційними суднами, тому основні норми та правила цивільної авіації були поширені і на них. Згодом були внесені деякі зміни до додатків до Чиказької Конвенції, зокрема щодо обов'язкової сертифікації БПЛА за вимогами безпеки та керування ліцензованим пілотом і перебування під контролем сертифікованого оператора. Водночас національні норми використання БПЛА в різних країнах-учасницях Конвенції відрізняються масштабами, змістом та рівнем деталізації, що не дозволяє створити умови для взаємного визнання та відкриття повітряного простору для безпілотних літальних апаратів. Тому Європейський Союз ініціював

[394] Оврас В. На Украину равняется вся Европа – речь о дронах. URL: https://agroportal.ua/news/tekhnologii/na-ukrainu-ravnyaetsya-vsya-evropa-rech-o-dronakh. 8.12.21 394

[395] Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. *Офіційний вісник України.* 2004. № 40. Ст. 2667.

розробку гармонізованих норм та правил використання БПЛА в повітряному просторі країн-членів ЄС [396].

Так, 4 липня 2018 року в ЄС був прийнятий акт «Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу» (European Union Aviation Safety Agency (2018/1139)[397]. А 12 березня 2019 року Європейська комісія прийняла Делегований Регламент Комісії «Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн» (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) on unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems)[398]. Цими актами передбачено, що БПЛА мають бути екологічно безпечними та індивідуально ідентифікованими, що дозволятиме відповідним органам влади відстежувати політ конкретного безпілотника в разі потреби.

Крім того, імплементаційний Регламент (ЄС) 2019/947 від 24 травня 2019 року щодо правил та процедур експлуатації безпілотних літальних апаратів (Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft)[399] запровадив три категорії операцій (відкриті, конкретні та сертифіковані) відповідно до рівня ризиків, пов'язаних з використанням БПЛА – низький, середній та високий. Операції з низьким рівнем ризику («відкрита» категорія) не потребують будь-яких

396 [396] Світовий досвід правового регулювання використання безпілотників. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: http://radaprogram.org/infocenter/svitovyy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-vykorystannya-bezpilotnykiv

397 [397] REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 On common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91. URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj.

398 [398] COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) …/… of 12.3.2019 On unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20191821-drones_en.pdf.

399 [399] Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft. URL: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/947/2021-08-05

дозволів на використання таких апаратів, але для них встановлені суворі експлуатаційні обмеження. Застосування БПЛА у відкритій категорії не потребує попередніх дозволів або пілотної ліцензії. Однак існують деякі обмеження в контексті визначення висоти запуску та відповідності технічним вимогам, визначеним у Регламенті. Для демонстрації цієї відповідності дрони, які можуть експлуатуватися у відкритій категорії, повинні мати ідентифікаційне позначення класу. Додаткові експлуатаційні обмеження поширюються на кожен клас безпілотника, зокрема щодо відстані, якої необхідно дотримуватися між безпілотником та особами, які не беруть участі у керуванні ним.

Для операцій із середнім ризиком оператори мають отримати дозвіл національного авіаційного органу на основі стандартизованої оцінки ризику або конкретного сценарію (конкретна категорія). Коли передбачувана операція перевищує обмеження «відкритої» категорії, оператор повинен розглянути можливість проведення операційної діяльності у особливій категорії (із середнім ступенем ризику).

Нарешті, у разі здійснення операцій з використання БПЛА з високим ризиком застосовуються класичні авіаційні правила (сертифікована категорія). До категорії «сертифікована» (високий ризик) належать операції із залученням великих БПЛА у контрольованих повітряних просторах. Правила, що застосовуються до категорії «сертифіковані», будуть такими ж, як і для пілотованої авіації: безпілотники повинні бути сертифіковані на їх придатність до пілотування, пілоти повинні мати ліцензію, а нагляд за безпекою здійснюватимуть відповідні національні авіаційні органи та Агентство авіаційної безпеки Європейського Союзу (EASA).

Водночас імплементаційний Регламент (ЄС) 2019/947 від 24 травня 2019 року щодо правил та процедур експлуатації БПЛА передбачає, що для забезпечення необхідної гнучкості держави-члени зможуть визначити «зони» для обмеження доступу до певних ділянок їх повітряного простору або навпаки – послабити доступ там, де склалися необхідні умови. При цьому реєстрація та авторизація операцій з використанням БПЛА здійснюється на національному рівні на основі загальних правил.

В Україні законодавство про використання БПЛА також знаходиться у зародковому стані, оскільки воно відносить БПЛА до звичайних повітряних суден. Так, згідно з п. 23 ст. 1 Повітряного кодексу України[400], безпілотне повітряне судно вважається повітряним судном, призначеним для виконання польоту без пілота на борту, але з дотриманням жорстких правил цивільної авіації. Безперечно, такий правовий режим використання БПЛА будь-яких типів, які використовуються у аграрній сфері, не є оптимальним.

В зв'язку з цим для забезпечення зростаючого ринку БПЛА як нового виду підприємницької діяльності у літературі пропонується встановити у законодавстві ряд спеціальних положень, якими визначити: 1) якою кваліфікацією повинна володіти людина для допуску до пілотування БПЛА; 2) як регулювати повітряний простір для мінімізації ризику зіткнення БПЛА з літаками та один з одним; 3) як убезпечити людей від падіння на них БПЛА і хто буде нести за це відповідальність[401]. Безперечно, дана пропозиція науковців заслуговує на увагу. Водночас вона не вичерпує вирішення всіх проблем, пов'язаних з використанням БПЛА у нашій країні.

З метою створення сприятливих правових умов використання безпілотних літальних апаратів 22 червня 2020 р. на розгляд Верховної Ради України внесений проект Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації» (№ 3716)[402]. Зокрема, цим законопроектом: надається їх чітке сучасне визначення понять «безпілотна авіаційна система», «безпілотне повітряне судно», «дистанційний пілот»; вносяться зміни до статті 10 ПКУ щодо забезпечення необхідного рівня безпеки

400 [400] Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17.

402 [401] Ковальчук А. Ю., Ковтюх Н. П. Сучасний стан і перспективи використання БПЛА у цивільній авіації України. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2020 р., м. Київ)*. Київ : КНУТД, 2020. С. 183–188. С. 188.

[402] Проект Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації», № 3716. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69235.

авіації, в тому числі експлуатантами безпілотних повітряних суден; стаття 13 ПКУ доповнюється положенням щодо встановлення необов'язковості отримання сертифіката експлуатанта для безпечного використання безпілотних літальних апаратів; змінами до статті 39 ПКУ передбачається формування засад для створення спрощеної системи обліку безпілотних літальних апаратів, що не потребують отримання сертифікату типу, та їх експлуатантів; нововведеннями до статті 52 ПКУ пропонується встановити окремі вимоги до підготовки та компетенції дистанційного пілота; запроваджується перелік видів обов'язкового авіаційного страхування з вимогою до експлуатанта безпілотного повітряного судна страхувати відповідальність за шкоду, заподіяну третім особам.

Однак зазначені нововведення до Повітряного кодексу України стосуються всіх видів безпілотних літальних апаратів і не відображають специфіки використання БПЛА у сільському господарстві. В зв'язку з цим у зареєстрованому групою народних депутатів України 16 січня 2021 р. у Верховній Раді України законопроєкті «Про захист рослин» (№ 4600)[403] зроблена спроба врегулювання використання дронів у сільському господарстві України шляхом розмежування внесення засобів захисту рослин (ЗЗР) авіаційним методом та їх внесення за допомогою БПЛА, які дозволяють вносити ЗЗР в значно менших обсягах – так званим ультрамалооб'ємним методом. При цьому висота польоту дронів прирівнюється до висоти штанги обприскувача (кілька метрів) за умови, що вона підтримується автоматично[404]. Уявляється, що з внесенням зазначених законодавчих змін використання БПЛА для захисту рослин отримає більш сприятливу законодавчу базу.

На жаль розпочата 24 лютого 2022 р. російська агресія проти України загальмувала розвиток законодавчого процесу з удосконалення правового забезпечення використання дронів у сільському господарстві та й інших сферах економіки. Оскільки дрони інтенсивно використовуються у воєнних діях, то їх вико-

403

404

[403] Про захист рослин. Проект Закону України від 16 січня 2021 р. № 4600. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70832

[404] Кухар О. Поддержит ли государство тандем «дроны+СЗР»? URL: https://agroportal.ua/views/blogs/podderzhit-li-gosudarstvo-tandem-drony-szr/

ристання істотно обмежене і може здійснюватися тільки у деяких випадках і лише з дозволу військового командування.

Водночас, як свідчить практика, використання безпілотних літальних апаратів у земельній і аграрній сферах не обмежується агрохімічним та біологічним захистом рослин. Такі апарати довели свою ефективність і у сфері дистанційного зондування земної поверхні для збору інформації про стан і динаміку родючості грунтів, сільськогосподарських культур тощо. Більше того, саме БПЛА можуть забезпечити виконання значної частини тих завдань дистанційного зондування земної поверхні (ДЗЗ), які виконуються космічними та пілотованими літальними апаратами. До недавнього часу з міркувань суспільної безпеки використання БПЛА жорстко регламентувалося такою мірою, що їх важко було використовувати для потреб ДЗЗ. І лише в останні роки у багатьох країнах світу почали думати над прийняттям законодавства, яке б упорядкувало використання БПЛА у різних сферах економіки, зокрема, у землеробстві. Одними з перших вжили заходів до зняття обмежень у їх використанні у Європейському Союзі.

На нашу думку, з метою створення більш сприятливих правових умов використання БПЛА для виконання завдань дистанційного зондування землі для потреб землеробства, охорони та раціонального використання земель уявляється доцільним розробити та прийняти Закону України «Про дистанційне зондування земельних ресурсів безпілотними літальними апаратами», яким мають бути врегульовані всі питання застосування БПЛА у земельних і аграрних відносинах. Крім того, цим законом доцільно врегулювати і питання формування бази даних про стан земельних ресурсів не тільки для задоволення інтересів конкретного агровиробника – власника чи користувача земельних ділянок для ведення сільськогосподарського виробництва. Адже, як свідчить практика, сучасні агродрони комплектуються програмним забезпеченням та пультами дистанційного зв'язку, які дають можливість відстежувати маршрути польотів безпілотних літальних апаратів, обсяг виконаної ними роботи та її якість. Інформація, яку отримують БПЛА про стан грунтів тощо, надходить до серверів оператора – компанії, яка

обслуговує землеволодіння конкретного агровиробника[405]. І наразі цим все закінчується.

На наш погляд, отримана з використанням БПЛА інформація про стан земельних ресурсів має велику цінність не тільки для агровиробників, які використовують агродрони для автоматизації власних виробничих потреб. Така інформація має не меншу цінність і для суспільства в цілому. Тому вважаємо, що пропонованим Законом України «Про дистанційне зондування земельних ресурсів безпілотними літальними апаратами» має бути покладений на операторів БПЛА обов'язок передачі інформації про стан земельних ресурсів конкретних сільськогосподарських товаровиробників, які обслуговуються з використанням БПЛА, на публічні бази даних відомостей про земельні ресурси країни. Очевидно, зазначеним законом мають бути визначені показники стану земельних ресурсів, відомості про які мають надходити від операторів БПЛА до таких баз даних. Отже, при масовому застосуванні агродронів такі публічні бази даних будуть постійно оновлюватися, а суспільство отримає регулярно оновлювані актуальні дані про стан земельних ресурсів, що відкриє нові можливості у правовому регулюванні земельних відносин та забезпечить на цій основі більш жорсткий контроль за дотриманням законодавства про охорону земель та слугуватиме основою для оперативного притягнення його порушників до юридичної відповідальності.

Крім того, масове використання БПЛА породжує необхідність вирішення і ще однієї земельно-правової проблеми – уточнення правового режиму сільськогосподарських земель, на яких розташовані базові RTK-станції (*Real Time Kinematic* – кінематика в реальному часі) – прилади, що надсилають коректуючі сигнали (поправки), які дозволяють підвищити точність GPS позиціонування (визначення координат) до 2,5 см. Основні складові базової станції – GNSS-приймач, програмне забезпечення для управління приймачем та реєстрації даних, супутни-

[405] Клочко, А. Валерій Євтушенко: Наступний рік буде найбільш «вибуховим» для ринку агродронів. URL: https://kurkul.com/interview/1123-valeriy-yevtushenko-nastupniy-rik-bude-naybilsh-vibuhovim-dlya-rinku-agrodroniv. 16 серпня 2021 р. 404

кова антена та джерело живлення[406]. Причому, чим далі від полів розташована метеостанція, тим меншу цінність мають її дані. А якщо відстань перевищує 5–7 км, то такі дані некоректно використовувати у технологіях точного землеробства. Стаціонарна польова метеостанція працює від сонячної панелі та акумуляторної батареї (кілька діб, якщо немає сонця). Таку метеостанцію зазвичай купують для групи консолідованих полів та встановлюють не в полі, а поруч з ним, в місці, що охороняється. Приблизний радіус дії метеостанції 4–5 км. Це площа, для якої заміри будуть більш-менш релевантними. Якщо цільова площа полів господарства перевищує цей радіус (на кілька кілометрів), у комплекті з основною метеостанцією необхідно придбати кілька датчиків кількості опадів. Польова метеостанція буде встановлюватись всередині групи полів, а датчики опадів (для уточнення даних) будуть розташовані по периметру загальної площі[407].

На нашу думку, поля, де працюють БПЛА та установлюється устаткування для використання агродронів та інших технологій цифровізації землеробства, повинні мати правовий режим територій з обмеженим або повністю забороненим доступом сторонніх осіб. Відтак власник (користувач) БПЛА та іншого устаткування має звільнятися від відповідальності за шкоду, завдану стороннім особам дроном або іншим устаткуванням у межах земельного масиву, для забезпечення аграрного виробництва на якому використовуються дрони та/або інше устаткування для застосування технологій точного землеробства. Натомість дії таких сторонніх осіб, якими завдається шкода дронам та іншому устаткуванню або унеможливлюється їх використання за призначенням, мають тягти за собою застосування до порушників заходів юридичної відповідальності.

Для формування належного правового забезпечення використання агродронів у сільському господарстві України потріб-

406 [406] Пилипчук А. Необхідність використання базових станцій RTK в агровиробництві. URL: https://aggeek.net/ru-blog/neobhidnist-vikoristannya-bazovih-stantsij-rtk-v-agrovirobnitstvi

407 [407] Метеостанції для агровиробників: які потрібні та з чого почати? URL: https://aggeek.net/ru-blog/meteostantsii-dlya-agrovirobnikiv-yaki-potribni-ta-z-chogo-pochati. 27.01.23

но не тільки реалізувати вищезазначені законодавчі ініціативи, а й надати допомогу аграріям у застосуванні такого законодавства. В зв'язку з цим уявляється доцільним розробку Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України Методичних рекомендацій з безпечного і ефективного використання БПЛА у процесі повного землеробського циклу – від вирощування сільськогосподарських культур до їх збирання та реалізації на вітчизняному та зарубіжному ринках.

Таким чином, розвиток законодавства України про використання БПЛА у сільському господарстві та й інших сферах економіки є проблемою, вирішення якої тимчасово відкладене до завершення в Україні військових дій. Водночас вже зараз мають напрацьовуватися правові пропозиції щодо шляхів розвитку та змісту такого законодавства у післявоєнний період, оскільки «агродронова революція» напевне стане одним із нових технологічних драйверів відновлення сільськогосподарського виробництва у нашій країні як одній з передових аграрних країн світу.

РОЗДІЛ 5
Правові проблеми формування кліматично-орієнтованого сільського господарства в Україні

5.1. Проблеми правового забезпечення кліматоохоронного землеробства в Україні в умовах воєнного стану, повоєнної відбудови та євроінтеграції

Одним із наслідків інтенсивної виробничої та іншої природоспоживної діяльності людства у XX–XXI століттях стало істотне погіршення стану клімату як ключової характеристики оточуючого людину природного середовища. Адже кількість CO_2, яку людство може викинути без перевищення межі потепління планети у 1,5°C, становить лише 130 млрд тон із 2025 року. За поточного рівня забруднення атмосфери цей ліміт вичерпається вже до 2028 року. Такі дані навела команда з понад 60 міжнародних вчених ООН у щорічному звіті, опублікованому в журналі Earth System Science Data[408]. Отже, біологічні організми нашої планети перебувають під загрозою знищення.

У пошуках засобів протидії глобальним кліматичним загрозам вченими був сформульований науковий концепт «кліматична безпека» як стратегічна ціль для об'єднання зусиль щодо протидії настанню кліматичних катаклізмів. Будучи універсальним теоретичним і прикладним постулатом, концепт «кліматична безпека» став загальним орієнтиром для всіх видів життєдіяльності людства, яке почало серйозно сприймати кліматичні зміни принаймні на сучасному етапі розвитку земної цивілізації. Тому важливим інструментом у досягненні цілей забезпечення кліматичної безпеки стало право та законодавство як його прикладний засіб впливу на поведінку людини у всіх сферах її життєдіяльності.

Пріоритет у становленні правового забезпечення охорони клімату належить міжнародному праву, яке найбільш повно

408

[408] Earth Syst. Sci. Data, 17, 2641–2680. URL: https://doi.org/10.5194/essd-17-2641-2025, 2025.

відображає спільні інтереси земної цивілізації. Кіотський протокол 2004 р. до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату[409] став першою міжнародною угодою про обмеження викидів в атмосферу парникових газів. Її метою була стабілізація концентрації парникових газів в атмосфері на рівні, який не допускав би збільшення небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему планети. У розвиток Кіотського протоколу у 2015 р. була укладена Паризька кліматична угода[410], яка дала поштовх принципово новому етапу у розвитку глобальної кліматоохоронної політики – розробці урядами країн світу плану енергетичного переходу від традиційної («брудної») до кліматобезпечної енергетичної політики. У грудні 2019 року в Євросоюзі запровадили більш конкретну і амбіційнішу програму енергетичного переходу – «Європейський зелений курс» (European Green Deal)[411], реалізація якої має зробити Європу кліматично нейтральною до 2050 року. У 2020 році в ЄС відбулася енергетична подія, важливість якої важко переоцінити. Вперше обсяг енергії, отриманої з відновлювальних джерел, перевищив обсяг тієї, що була вироблена з викопного палива: 38% проти 37%[412]. Нарешті, у 2021 р. свій зелений курс представили і США. Президент Байден підписав указ про розвиток «зеленої» енергетики (Green New Deal), який на основі залучення у розвиток зеленої енергетики інвестицій у розмірі $2 трлн має забезпечити досягнення у цій країні до 2035 року показника в 100% виробленої «чистої» (кліматобезпечної) електроенергії[413].

---

[409] Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : Закон України від 4 лютого 2004 р. № 1430-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 19. Ст. 261.

[410] Про ратифікацію Паризької угоди. Закон України від 14 липня 2016 р. № 1469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 35. Ст. 595.

[411] The European Green Deal. Communication from the Commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussels, 11.12.2019. COM(2019) 640 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

[412] Демченков, Я. Wind of change: які зміни несе вітрова енергетика Україні. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2023/01/6/695729/ (дата звернення: 6.01.2023).

[413] Колісник, М. Кліматично нейтральна енергетика та «зелена економіка»: вимога часу та шанс для України. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/4/693464/ (дата звернення: 29.08.2022).

Україна, діючи в унісон з ЄС та США, також напрацювала амбіційний план кліматоохоронної трансформації власної енергетичної системи, який мав би довести до 2035 року частку відновлювальних джерел енергії (ВДЕ) у енергетичному балансі країни до 25%. Спочатку виконання цього плану відбувалося успішно. Вже на початок 2022 року в Україні на потужність ВДЕ сукупно складала 9,5 ГВт, а обсяг інвестицій у цей сектор оцінювався приблизно в $12 млрд. Однак, російська агресія проти України завдала об'єктам ВДЕ дуже значної шкоди: вже станом на червень 2022 р. 90% потужностей вітрової енергетики та 30% потужностей сонячної енергії в Україні було виведено з експлуатації[414].

Росія, відіграючи ключову роль у забезпеченні європейських країн викопними енергоносіями (нафта, газ, вугілля) та погрожуючи припиненням їх поставок, стала на шлях використання таких енергоносіїв як енергетичної зброї проти України та країн ЄС. У таких умовах питання відмови від вугілля й газу вийшло за межі проблеми кліматичної безпеки та набуло значення фактору енергетичної безпеки європейського континенту. Відповіддю ЄС на такий виклик стало прийняття Європейською комісією у травні 2022 року плану енергетичної реформи – REPowerEU[415], яким пропонується прискорити переведення енергетичної системи ЄС з викопних видів палива на використання джерел чистої («зеленої») енергії. Важлива роль в реалізації плану REPowerEU відводиться «озелененню» сільського господарства як одного з джерел погіршення клімату.

І хоча з повторним обранням Дональда Трампа Президентом США ця країна відмовилася від реалізації кліматичних пріоритетів у економічній і екологічній політиці, вийшовши Паризької кліматичної угоди, країни Європейського Союзу продовжують

414 [414] Колісник, М. Кліматично нейтральна енергетика та «зелена економіка»: вимога часу та шанс для України. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/4/693464/ (дата звернення: 29.08.2022). (дата звернення: 4.11.2022).

415 [415] REPowerEU Plan. Communication from the Commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. European commission, Brussels, 18.05.2022. COM(2022) 230 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483 (дата звернення: 29.08.2022).

бути учасниками міжнародних і європейських кліматичних ініціатив.

Трансформація якісних параметрів клімату під впливом антропогенної діяльності істотно змінює не тільки характер аграрного виробництва, а й сферу дії права як регулятора аграрних відносин. На жаль, російська агресія проти України загострила негативні кліматичні впливи на аграрну сферу. В умовах кліматичних змін перед суспільством постає завдання гармонізувати взаємодію аграрного виробництва з його кліматичним середовищем шляхом вдосконалення правового регулювання використання та охорони земель та інших природних ресурсів, що використовуються в сільському господарстві. Тому можна прогнозувати, що у результаті проведення такої гармонізації будуть формуватися нові правові інститути землеробства, які сприятимуть забезпеченню впровадження у аграрну сферу кліматоохоронних технологій та дозволять утримувати якісні характеристики клімату у безпечних для людини та інших біологічних організмів параметрах.

За своєю суттю сучасне агровиробництво, не зважаючи на його індустріалізацію та передові технології, продовжує бути формою природокористування, де дуже інтенсивно використовуються не тільки земля, води, рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси, а й кліматичний фактор. Це обумовлює необхідність перебудови аграрного виробництва як сфери природокористування з метою його відповідності новим кліматичним реальностям.

Слід відмітити, що гострота кліматичного фактору диктує необхідність внесення змін до ключових традиційних напрямів аграрної політики багатьох країн світу, зокрема, до правового забезпечення державної підтримки сільського господарства. Аграрії розвинених країн почали реагувати на зміни клімату розширенням інноваційної діяльності. Так, у США останніми роками зафіксоване зростання кількості успішних заявок на отримання патентів на впровадження посухостійких культур. Проте на шляху до розширення застосування фермерами інноваційних технологій стала політика США у частині державної підтримки агрострахування. Як виявилося, статистично взаємозв'язок між змінами клімату та інноваціями, покликаними

боротися з цими змінами, внаслідок державної підтримки агрострахування послаблюється приблизно на 23 відсотки[416]. Адже страхування ризиків аграрного виробництва з можливістю отримання фермерами відшкодування збитків, понесених через несприятливі кліматичні катаклізми, за рахунок страхових компаній не стимулює їх до більш інтенсивного застосування інноваційних технологій аграрного виробництва. Тому в літературі зазначається, що розуміння реакції сільськогосподарських виробників на погодні умови є важливим в процесі розробки агрополітичних заходів, спрямованих на зменшення ризиків, пов'язаних зі зміною клімату[417]. Крім того, практика деяких країн свідчить, що нестача опадів та обумовлене нею зменшення виробництва сільськогосподарської продукції може призвести до громадянських конфліктів[418]. Таким чином, стратегія правового забезпечення кліматичної безпеки аграрної сфери має включати два напрями: адаптацію землеробства до інтенсивних кліматичних змін та протидію їх настанню.

В Україні проблематика адаптації до негативних наслідків та протидії зміні клімату також набула однієї з важливих у багатьох державних стратегічних документах. Так, у Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII[419], зазначається, що на початку XXI століття світовою спільнотою визнано, що зміна клімату є однією з основних проблем світового розвитку з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з енергетичною безпекою, забезпеченням продо-

[416] Miao, R. (2020). Climate, insurance and innovation: the case of drought and innovations in drought-tolerant traits in US agriculture. European Review of Agricultural Economics 47(5): 1826-1860.

[417] Tambet, H., Stopnitzky, Y. (2021). Climate Adaptation and Conservation Agriculture among Peruvian Farmers. American Journal of Agricultural Economics 103: 900-922.

[418] Gatti, N., Baylis, K., Crost, B. (2021). Can Irrigation Infrastructure Mitigate the Effect of Rainfall Shocks on Conflict? Evidence from Indonesia. American Journal of Agricultural Economics 103: 211-231.

[419] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 16. Ст.70.

вольством і питною водою, стабільним існуванням екосистем, ризиками для здоров'я і життя людей.

Проте, на нашу думку, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України до 2030 р. екологічні та кліматичні проблеми, обумовлені вітчизняним сільським господарством, відображені недостатньо повно. І це при тому, що сільське господарство відноситься до найбільших забруднювачів атмосфери через значну кількість парникових газів, які генеруються в результаті інтенсивного обробітку землі та з боку тваринництва[420].

Не згадується прямо сільське господарство як фактор негативного впливу на клімат і у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року[421] та у затвердженому ним плані заходів на виконання цієї Концепції[422]. Так, в зазначеній Концепції ставиться загальне завдання «сприяти створенню і постійному оновленню моделей прогнозування викидів парникових газів за різними сценаріями розвитку економіки держави та її окремих секторів», до яких напевно віднесли і аграрний сектор. Крім того, в Концепції та плані заходів щодо її реалізації ставиться загальне завдання щодо збільшення обсягу поглинання парникових газів шляхом здійснення заходів у сфері лісового господарства та землекористування, а також визначається такий же нечіткий очікуваний результат його реалізації – «збільшити обсяг поглинання парникових газів шляхом здійснення заходів у лісовому господарстві та землекористуванні» без конкретизації цього результату у відсотках чи інших показниках.

Більш цілеспрямованою кліматоохоронною програмою у аграрній сфері є, на наш погляд, Стратегія екологічної безпеки

[420] Пирожок О. Бізнес-моделі українських компаній чекає екологічна революція. Інтернет-ресурс. Режим доступу: URL: https://www.epravda.com.ua/projects/ecox2/2021/05/11/673600/ (дата звернення: 8.09.2022). 420

[421] Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. *Офіційний вісник України.* 2016. № 99. Ст. 3236.

[422] Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 878-р. *Урядовий кур'єр.* 2017. 13 грудня. № 235.

та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, затверджена Кабінетом Міністрів України 20 жовтня 2021 р. № 1363-р[423]. І хоча дана Стратегія розглядає зміни клімату як позитивний фактор розвитку аграрного виробництва, у ній вперше в законодавстві України досить повно і чітко визначені кліматичні небезпеки для розвитку сільського господарства. Так, даний програмний документ відносить до негативних наслідків впливу від зміни клімату в Україні підвищення частоти та інтенсивності екстремальних погодних явищ, зниження родючості ґрунтів, зменшення продуктивності сільськогосподарських культур, необхідність виведення та впровадження нових сортів, більш стійких до посух та високих температур, розширення зрошення.

Потребують нагального розв'язання проблеми деградації земель та опустелювання, відновлення антропогенно змінених екосистем, удосконалення структури сільськогосподарських угідь та напрямів господарської діяльності з метою формування збалансованого співвідношення між сільськогосподарськими угіддями та забезпеченням екологічної безпеки і рівноваги території. У Стратегії зазначається також, що внаслідок впливу зміни клімату тваринництво в Україні скорочуватиметься через зменшення продуктивності багатьох порід худоби, поширення хвороб, зменшення площ земель, придатних для випасу худоби, та нестачу води для задоволення потреби у напуванні тварин.

Водночас незважаючи на досить повну «інвентаризацію» кліматичних небезпек для розвитку сільського господарства, розробники Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року не змогли визначити шляхи уникнення таких небезпек. У стратегії до завдань уникнення таких небезпек віднесені забезпечення розвитку органічного сільського господарства, застосування практик ощадливого обробітку земель із збереженням та підвищенням органічної речовини ґрунту, а також формування планів дій з адаптації до зміни клімату у сферах сільського господарства та ґрунтів.

[423] Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. *Офіційний вісник України.* 2021. № 87. Ст. 5584.

Водночас запроваджуючи нові підходи до кліматичної політики у аграрному секторі, уряду слід, на нашу думку, критично переосмислити сформований ще у радянський період його розвитку принцип пріоритету сільськогосподарського використання земельного фонду, за якого якомога більше земель мали використовуватися для виробництва продовольчої продукції. Цей принцип був основою аграрного і земельного законодавства та урядових програм періоду планово-адміністративної економіки, які стимулювали екстенсивний розвиток сільськогосподарського виробництва, коли збільшення виробництва продовольства забезпечувалось збільшенням кількості використовуваних для його виробництва земельних та інших виробничих ресурсів, а не підвищенням ефективності їх використання. На жаль, навіть після проведення на рубежі XX і XXI століть аграрної та земельної реформ аграрне та земельне законодавства України продовжують містити норми, які стимулюють екстенсивний розвиток аграрного сектору. Тому, як слушно зазначається у літературі, диктатура агросектора у формуванні земельної політики відділяє Україну від моделей економічного розвитку та екологічної політики країн ЄС[424].

На жаль, з початком російської агресії Україна зіткнулася з новими загрозами для сільського господарства – воєнними, які посилюють наявні кліматичні загрози. Так, воєнні дії спричинили порушення ґрунтового покриву України у значних масштабах. За підрахунками громадської організації «Українська природоохоронна група», внаслідок воєнних дій на 34% території України вже наявне або існує ризик системного порушення поверхневого шару ґрунтів або ж їх забруднення (мінами, нафтопродуктами, нерозірваними боєприпасами тощо)[425].

Водночас ступінь порушення ґрунтового покриву в результаті воєнних дій може бути кардинально різним. Як свідчить досвід інших країн, внаслідок воєнних дій поля можуть залишатися небезпечно зараженими боєприпасами протягом тривалого періоду – 100 і більше років. Особливо показовими в цьому

[424] Бурковський О. Екосистеми України: ціна глобальної продовольчої безпеки. *Екологічний вісник.* 2022. № 2. Березень-квітень. С. 24-25. С. 24.

[425] Дячук М., Федорова Л. Земля у вогні. Як війна впливає на ґрунти. *Дзеркало тижня*. 2022. 29 серпня. URL: https://zn.ua/ukr/ECOLOGY/zemlja-u-vohni-jak-vijna-vplivaje-na-grunti.html (дата звернення: 29.08.2022).

плані є землі країн, на яких пройшли дві світові війни. Так, у 2011 р. у Бельгії через майже 100 років після закінчення Першої світової війни вчені провели дослідження ґрунтів біля міста Іпр – ключового пункту Західного фронту цієї війни – і встановили, що вміст важких металів у них все ще перевищує норму. Такі землі визнані непридатними для сільськогосподарського використання до цього часу[426]. У Франції у 2015 році влада зобов'язала місцевих фермерів знищити вирощену продукцію, яка виявилася забрудненою елементами зі старих боєприпасів – залишків світових воєн[427]. Загалом тільки після Першої світової посівні площі в Європі скоротилися на 22,6%[428].

Як відомо, російсько-українська війна є набагато інтенсивнішою як за характером веденням бойових дій, так і за наслідками для довкілля та, зокрема, ґрунтового покриву. Експерти Київського науково-дослідного інституту судових експертиз, досліджуючи завдані цією війною екологічні збитки для України, зокрема, збитки від втрати родючості ґрунтів, дійшли висновку, що для природного відновлення постраждалих від такого забруднення земельних ресурсів потрібні сотні років. Тільки один обстріл реактивної системи залпового вогню «Град» призводить до того, що на забрудненій землі близько 5 років неможливо вести сільськогосподарську діяльність, землі повністю втрачають родючість[429].

Загалом оцінка характеру пошкодження ґрунтового покриву внаслідок воєнних дій дає підстави виділяти два основні ступені порушення ґрунтів: значне, яке потребує тривалого відновлення, та тимчасове, яке може бути усунуте протягом відносно короткого періоду часу.

---

[426] Бєлоусова К. Наслідки війни для здоров'я відчуватимуть два покоління українців. URL: https://ecopolitic.com.ua/ua/news/v-ukraini-naslidkivijni-dlya-zdorov-ya-vidchuvatimut-dva-pokolinnya-eksperti/ (дата звернення: 1.08.2022).

[427] Україні знадобиться 100 років для відновлення довоєнної врожайності ґрунтів. URL: https://agronews.ua/news/ukrayini-znadobytsya-100-rokiv-dlya-vidnovlennya-dovoyennoyi-vrozhajnosti-gruntiv%ef%bf%bc/ (дата звернення: 21.08.2022).

[428] Війна в Україні знищує ґрунти – як врятувати мертві землі. URL: https://superagronom.com/blog/925-viyna-v-ukrayini-znischuye-grunti--yak-vryatuvati-mertvi-zemli (дата звернення: 8.12.2022).

[429] Через війну український чорнозем може втратити родючість на роки. URL: https://agroreview.com/content/cherez-vijnu-ukrayinskyj-chornozem-mozhe-vtratyty-rodyuchist-na-roky/ 2.07.23

Відновлення ґрунтового покриву потребує також чимало затрат та організаційно-правової підтримки. Тому для подолання наслідків воєнних дій доцільно розробити державну програму відновлення ґрунтового покриву, яка б передбачала проведення біологічної рекультивації порушених війною сільськогосподарських угідь протягом відносно короткого часу – 3–10 років шляхом традиційної сільськогосподарської рекультивації – залуження тощо, а також використання деградованих внаслідок воєнних дій сільськогосподарських угідь для інших потреб протягом тривалого часу, що може охоплювати не одне десятиліття.

Слід зазначити, що російська агресія проти України завдала шкоди не лише нашій державі, а й спричинила кілька глобальних криз: продовольчу (порушення продовольчої безпеки різного ступеня, включно з голодом у низці африканських та інших країн), гуманітарну (переміщення мільйонів біженців з України до інших держав), правову (порушення сформованого після Другої світової війни міжнародного правопорядку) та енергетичну кризу.

Глобальна енергетична криза позначилася на житті переважної частини населення планети Земля двома економічними наслідками. Перший з них полягає у різкому зростанні цін на енергоносії, що виробляються з викопного палива (нафта, газ тощо). А другий наслідок світової енергетичної кризи є продовженням першого, оскільки підвищення цін на викопне паливо спричинило ріст економічної вигідності вирощування енергетичних культур (верба, тополя, міскантус, свічград) та сільськогосподарських рослин, зокрема, кукурудзи для використання як сировини для виробництва теплової і електричної енергії та біометану («зелена» енергетика). За високих цін на традиційні енергоносії, які виробляються з викопного палива, виробництво енергоносіїв з енергетичних культур (деревини, сільськогосподарських рослин тощо) стало дуже прибутковим[430].

Вирощування енергетичних культур потребує певних площ земель. Виникає питання, на яких землях можна вирощувати

[430] Гелетуха Г. Що вирощувати: харчі чи енергію? Дохід від вирощування енергетичних рослин та сировини для виробництва біометану не менший, ніж дохід від вирощування зерна пшениці та кукурудзи. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/31/690982/ (дата звернення: 31.08.2022). [430]

енергетичні культури для задоволення потреб у «зеленій» енергетиці. Оскільки 60 відсотків території України складають землі сільськогосподарського призначення, то найперше можемо звернути свою увагу саме на ці землі. Проте вирощування енергетичних та інших культур для виробництва екологічно чистої енергії не є підгалуззю сільського господарства, оскільки не має на меті виробництво продовольчої продукції для людей чи кормів для тварин. Тому Земельний кодекс України забороняє використання земель сільськогосподарського призначення для неаграрних потреб.

Водночас в Україні наявні біля 5 млн га деградованих, техногенно забруднених земель та просто малопродуктивних сільськогосподарських угідь. Всі ці землі не використовуються у аграрному виробництві, хоча значна їх частина належить до категорії земель сільськогосподарського призначення. Крім того, до цих земель потрібно додати кілька млн га сільськогосподарських земель, які зазнали сильної деградації унаслідок воєнних дій і надовго стали непридатними для вирощування продовольчої продукції та кормів. Саме на таких землях слід, на нашу думку, в першу чергу розвивати енергетичне землеробство.

Отже, перспектива розвитку енергетичного землеробства є дуже привабливою для України. Новий прогноз нафтогазового гіганта BP (British Petroleum) показав, що російсько-українська війна прискорить світовий «зелений» перехід[431]. Саме тому Президент України Володимир Зеленський на зустрічі з керівниками великого бізнесу, яка відбулася на початку вересня 2022 р. в межах відкриття Нью-Йоркської фондової біржі, зробив заяву про те, що Україна здатна замінити «брудні», шкідливі для клімату російські енергоресурси та стати «зеленим» енергетичним хабом для Європи[432].

Енергетична ініціатива України була позитивно оцінена у країнах ЄС. Відтак, у рамках саміту Україна-ЄС, який відбувся у

431 [431] Ron Bousso. Ukraine war to accelerate shift to clean energy, BP says. URL: https://www.reuters.com/business/energy/ukraine-war-accelerate-shift-clean-energy-bp-says-2023-01-30/ (дата звернення: 29.12.2022).

432 [432] Бєлоусова К. Україна стане «зеленим» енергетичним хабом для Європи, – Зеленський. URL: https://ecopolitic.com.ua/ua/news/ukraina-stane-zelenim-energetichnim-habom-dlya-ievropi-zelenskij/ (дата звернення: 8.09.2022).

Києві 3 лютого 2023 р., Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль та Президент Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн уклали меморандум щодо стратегічного партнерства у сфері відновлюваних газів, а саме – водню та біометану[433]. Як зазначено у ст. 2 цього Меморандуму, Це Партнерство зосереджується на зеленому переході та декарбонізації енергетичних секторів обох Сторін. Зокрема, воно сприятиме виробництву, торгівлі, транспортуванню, зберіганню та використанню відновлюваних газів, як-от біометану, водню, його похідних, а також інших синтетичних газів і газів, отриманих шляхом сталого виробництва. Тривала співпраця між Україною та ЄС у сфері енергетики, зокрема в галузях природного газу і атомної енергетики, є добре розвиненою. Вона триває відповідно до Угоди про асоціацію/ПВЗВТ й у рамках Стратегічного енергетичного партнерства між Україною та ЄС. Сторони передбачають, що Партнерство включатиме заходи протягом усього ланцюжка створення вартості відновлюваних джерел енергії, зокрема біометану, водню і їхніх похідних. Воно включатиме розвиток, виробництво, транспортування та зберігання таких газів, розширення доступу до ринків та внутрішнього споживання. Зокрема, воно зосереджуватиметься на регулятивних питаннях для сприяння імплементації відповідного законодавства ЄС в Україні, як-от Директиви про відновлювану енергетику і Пакету щодо газу та водню (після його ухвалення співзаконодавцями). Партнерство також охоплюватиме галузеву інтеграцію та міжгалузеві аспекти і взаємодію з неенергетичними галузями економіки (як-от сільське господарство, промисловість, а також охорона навколишнього середовища, управління водними ресурсами та відходами тощо) та інші промислові партнерства. Це Партнерство стане частиною ширшого діалогу з ЄС щодо реформ енергетичного ринку.

Очевидно, виконання Україною ролі провідної країни-постачальника «зелених» енергетичних ресурсів потребуватиме прийняття Кабінетом Міністрів України замість Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефек-

[433] Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine on a Strategic Partnership on Biomethane, Hydrogen and other Synthetic Gases. URL: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-02/For%20signature_MoU%20EU-UA%20final%20-%20Eng.pdf (дата звернення: 3.02.2023) [433]

тивність, конкурентоспроможність»[434] нового документа, яким може, на наш погляд, бути Стратегія розвитку біоенергетики України до 2050 року – року очікуваного досягнення кліматичної нейтральності країнами-членами ЄС відповідно до програми «Європейський зелений курс». На наш погляд, одним із основним завдань Стратегії розвитку біоенергетики України до 2050 року має стати проведення кліматоохоронної реформи у правовій системі України, яка б передбачала переорієнтацію багатьох галузей законодавства України на досягнення кліматоохоронних цілей. До таких галузей слід, в першу чергу, віднести енергетичне, екологічне, природоресурсне та аграрне законодавство.

Слід зазначити, що найбільшими досягненнями у забезпеченні біоенергетичної трансформації має енергетичне законодавство. Так, 21 жовтня 2021 р. прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку виробництва біометану»[435]. 22 липня 2022 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок функціонування реєстру біометану[436], що дозволяє повною мірою реалізувати прийнятий ще у 2000 р. Закон України «Про альтернативні види палива»[437]. Крім того, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, внесла зміни в кодекси газотранспортної (ГТС) і газорозподільної (ГРС) систем, у яких уточнила вимоги до біометану для подачі в газові мережі[438]. Водночас екологічне, природоресурсне та аграрне законодавство перебувають на початковій стадії вирі-

[434] Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. *Урядовий кур'єр.* 2017. 8 вересня. № 167.

[435] Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку виробництва біометану : Закон України від 21 жовтня 2021 р. № 1820-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2021. № 52. Ст. 431.

[436] Про затвердження Порядку функціонування реєстру біометану : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 823. *Офіційний вісник України.* 2022. № 61. Ст. 3652.

[437] Про альтернативні види палива : Закон України від 14 січня 2000 р. № 1391-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 2000. № 12. Ст. 94.

[438] Україна може стати на чолі біометанового буму в Європі, - Мінагрополітики. URL: https://minagro.gov.ua/news/ukrayina-mozhe-stati-na-choli-biometanovogo-bumu-v-yevropi-minagropolitiki (дата звернення: 12.10.2022).

шення проблеми переходу України до виробництва та експорту «зелених» енергоносіїв.

Крім того, сільськогосподарська сировина є важливим джерелом і для виробництва моторних палив, зокрема, біоетанолу. Так, основним видом сировини для виробництва біоетанолу в Європі є зерно кукурудзи — з нього отримується близько 50% загального обсягу біопалива. Блокада українських портів і проблеми з експортом аграрної продукції створили сприятливі умови для переробки цієї продукції всередині країни. Одним з можливих напрямків є виробництво біоетанолу з зерна. Адже, як зазначають експерти у галузі біоенергетики, Україна має значний потенціал біомаси, доступний для виробництва рідких та газоподібних моторних біопалив[439]. За оцінками експертів, загальний потенціал виробництва біометану в Україні становить 7,8 млрд м^3, тобто 25% від споживання природного газу, або 50% його імпорту у довоєнний період[440].

Війна показала, що розвиток відновлювальних джерел енергії є більш безпечним не тільки з кліматичної, а й з економічної та воєнної точок зору, ніж використання традиційних, викопних енергетичних ресурсів. Адже енергетична система перебуває під постійною загрозою обстрілів. Зменшення такої загрози забезпечує створення мережі розподіленої генерації електроенергії, що складається з сотень малих електростанцій, які використовують відновлювані джерела енергії, у тому числі й біосировину[441]. Слід також додати, що аграрії України сприймають перехід від виробництва продовольчої продукції до виробництва біосировини як цілком реальну можливість[442].

---

[439] Гелетуха, Г., Желєзна, Т. Виробництво біоетанолу в Україні: стан і перспективи розвитку. *Молоко і ферма.* 2023. № 2. 29 березня. URL: http://milkua.info/uk/post/virobnictvo-bioetanolu-v-ukraini-stan-i-perspektivi-rozvitku

[440] Війна змінила пріоритети: як працюватимуть біогазові заводи. URL: https://agroportal.ua/news/ukraina/viyna-zminila-prioriteti-yak-pracyuvatimut-biogazovi-zavodi. 22 жовтня 2022 р.

[441] Розподілена генерація електроенергії: що це та чому слід її розвивати в Україні? URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/233288.html 20 лютого 2023 р.

[442] Українські фермери можуть переключитися з вирощування зерна на біогаз, – Горбачов. URL: http://agro-business.com.ua/agrobusiness/item/27491-ukrainski-fermery-mozhut-perekliuchytysia-z-vyroshchuvannia-zerna-na-biohaz-horbachov.html. 2.08.23.

Отже, реалізація проблеми забезпечення енергетичної безпеки країни в умовах кліматичних загроз та воєнних наслідків має, на наш погляд, стати ще однією домінантою законотворчого процесу у галузі земельного права нашої держави у періоді повоєнного відновлення економіки. Власне саме тому 6 серпня 2025 р. Кабінет Міністрів України створив Координаційну раду з питань розвитку біоенергетичного потенціалу сільського господарства та затвердив Положення про неї. Згідно з п. 1 цього Положення, Координаційна рада з питань розвитку біоенергетичного потенціалу сільського господарства є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою опрацювання питань розвитку і функціонування біоенергетичного сектору як важливої складової політики збільшення частки виробництва продукції з доданою вартістю у сільському господарстві[443]. Одним із основних завдань Ради є підготовка пропозицій та рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики з питань виготовлення, реалізації, використання та транспортування альтернативних видів палива (біопаливо). Вважаємо, що створення зазначеної Координаційної ради є важливою ознакою розуміння Урядом України важливості забезпечення розвитку біоенергетичного потенціалу сільського господарства як складової формування сучасної кліматичної політики нашої держави та реформування аграрного і земельного законодавств для забезпечення їх відповідності відповідному праву ЄС.

Маємо зазначити, що земельне законодавство України не містить правових механізмів використання сільськогосподарських земель для задоволення потреб «зеленої» енергетики. Тому розвиток біоенергетики на основі використання деградованих унаслідок воєнних дій сільськогосподарських угідь та інших земель потребує внесення істотних змін у правові засади розподілу земель країни для задоволення комплексу потреб у земельних ресурсах. Ми вважаємо, що для створення ефективної системи правового забезпечення «енергетичного землеробства» два базові принципи сучасного аграрного і земельного права України – принцип продовольчої безпеки та принцип

[443] Про утворення Координаційної ради з питань розвитку біоенергетичного потенціалу сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2025 р. № 949. *Урядовий кур'єр*. 2025. 9 серпня. № 161.

екологічної безпеки – доцільно доповнити ще одним – принципом кліматичної безпеки. Цей принцип являтиме собою теоретико-правове підґрунтя для використання певної частини земель країни для потреб «зеленої» енергетики з метою більш повного використання біоенергетичного потенціалу сільського господарства України. Для цього він має бути імплементований у правове регулювання земельних відносин.

Основним засобом земельного права України, який використовується для виокремлення певної частини земель країни для використання з метою задоволення певних потреб, є визначення у законі правового режиму таких земель в цілому та земельних ділянок, які входять до категорії земель зокрема. Як зазначено у ст. 18 Земельного кодексу України, до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії, які мають особливий правовий режим. А згідно з ч. 3 ст. 19 Кодексу, земельна ділянка, яка за основним цільовим призначенням належить до відповідної категорії земель, відноситься в порядку, визначеному Земельним кодексом України, до певного виду цільового призначення, що характеризує конкретний напрям її використання та її правовий режим. Отже, правовий режим категорії земель є правовою основою для визначення правового режиму земельних ділянок, що входять до відповідної категорії земель. Водночас землі категорії земель можуть поділятися на окремі підкатегорії земель, для яких також встановлюється особливий правовий режим. Так, наприклад, така категорія земель, як землі промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення, складаються з окремих підкатегорій земель – земель промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики та оборони.

В зв'язку з цим виникає питання про те, до яких земель варто віднести землі, що використовуються виключно для задоволення потреб «зеленої» енергетики у сировині. З одного боку землі енергетичного землеробства призначені для задоволення потреб енергетики, що споріднює їх з підкатегорією земель енергетики як складовою частиною категорії земель промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення. Водночас всі землі цієї категорії

земель за основним їх цільовим призначенням використовуються як операційний базис – для розміщення відповідних будівель і споруд, тоді як землі енергетичного землеробства за основним їх цільовим призначенням можуть використовуватися як засіб виробництва, який забезпечує вирощування енергетичних культур. Тому між землями енергетики та землями енергетичного землеробства існують принципові відмінності, які унеможливлюють їх об'єднання або в одну підкатегорії земель енергетики, а тим більше у зазначену вище категорію земель у якості її окремої підкатегорії.

З іншого боку, землі енергетичного землеробства мають забезпечити вирощування енергетичних культур, тобто, вони використовуватимуться у якості засобу виробництва, що дає підстави для віднесення таких земель до категорії земель сільськогосподарського призначення. Проте і між землями енергетичного землеробства та землями сільськогосподарського призначення існують принципові відмінності. Адже вони призначені для задоволення різних суспільних потреб: перші мають забезпечити «зелену» енергетику сировиною для виробництва кліматобезпечних енергоресурсів, а другі – забезпечують продовольчу безпеку країни. Таким чином, вирощування продовольчих і біоенергетичних культур доцільно здійснювати на різних землях.

Водночас всі землі України юридично розподілені між передбаченими Земельним кодексом України категоріями земель і фактично всі з них перебувають у власності чи користуванні фізичних та юридичних осіб, органів влади тощо. Формування категорії земель для вирощування біоенергетичних культур є непростим завданням вітчизняного законодавця.

Очевидно для його вирішення варто звернутися до пошуків шляхів вирішення давно назрілих проблеми стану земельного фонду нашої держави, а саме, проблеми надмірного сільськогосподарського освоєння території нашої держави, за якого майже 60% земельної території країни становлять землі сільськогосподарського призначення, та проблеми надмірної розораності земель цієї категорії, з яких біля 80% становлять орні землі.

Для вирішення зазначених проблем в літературі ряд вітчизняних вчених висловили цікаві пропозиції. Так, ще у 2009 р.

Г. П. Калетник зазначав, що Україна може без ризиків для продовольчої безпеки країни відвести 11 млн га земель під вирощування сільськогосподарських культур з подальшою їх переробкою на біоетанол і біодизель[444]. А О.Бурковський пропонував взагалі вивести з сільськогосподарського використання 9 млн га еродованих орних земель, які втратили родючість через пошкодження поверхневого щару, включаючи 6,5 млн га суттєво деградованих та малопродуктивних орних земель[445].

Над практичним вирішенням проблеми надмірного сільськогосподарського освоєння території країни серйозно задумався і Кабінет Міністрів України. 19 січня 2022 р. ним була схвалена Концепція загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, якою передбачена необхідність скорочення частки орних земель в Україні з нинішніх 56–58% до 44%[446]. І хоча російська агресія проти України відтермінувала розробку самої загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, її прийняття залишається актуальним: програма має визначити стратегічні напрями використання та охорони земель на період повоєнного відновлення України, зокрема їх перерозподіл для потреб біоенергетичного землеробства.

Враховуючи особливості призначення та використання земель енергетичного землеробства, вважаємо, що правовий режим цих земель не може бути органічно імплементований у правовий режим земель сільськогосподарського призначення або правовий режим земель промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення. Тому пропонуємо доповнити закріплену у Земельному кодексі України систему з 9-ти категорій земель (землі сільськогосподарського призначення, землі житлової і громадської забудови тощо) ще однією – категорією земель біоенергетичного землеробства. До таких земель вже сьогодні можна вклю-

[444] Калетник Г.М. Біопаливна галузь і енергетична та продовольча безпека України. *Вісник аграрної науки.* 2009. № 8. С. 62–64. С. 63.

[445] Бурковський, О. Екосистеми України: ціна глобальної продовольчої безпеки. *Екологічний вісник.* 2022. № 2. Березень-квітень. С. 24–25. С. 24.

[446] Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України.* 2022. № 11. Ст. 588.

чити 4–5 млн га сильно деградованих і непридатних для аграрного виробництва земель.

На наш погляд, з метою забезпечення належного використання та охорони земель енергетичного землеробства для забезпечення потужностей «зеленої» енергетики кліматично безпечною сировиною для виробництва відповідних енергоносіїв доцільно визначити їх особливий правовий режим. Для цього у Земельний кодекс України має бути введена система правових норм, якими слід визначити поняття та види земель енергетичного землеробства, порядок переведення сільськогосподарських та інших земель до земель енергетичного землеробства, повноваження органів влади щодо їх надання у власність та користування, перелік суб'єктів прав на земельні ділянки, надані для потреб енергетичного землеробства, порядок розміщення на таких землях підприємств «зеленої» енергетики чи їх окремих виробничих потужностей, а також особливості правової охорони земель енергетичного землеробства. Крім того, уявляється доцільним наповнити кліматоохоронними нормами, які регламентують відносини щодо виробництва енергоресурсів, і прийнятий у 2003 р. Закон України «Про охорону земель», які б конкретизували відповідні положення Земельного кодексу України.

Водночас варто зазначити, що для вирішення завдань «зеленої» енергетики можуть використовуватися і землі сільськогосподарського призначення, які передані у власність чи користування агровиробникам для виробництва продовольства. Такі землі поряд з виробництвом продовольчої та сировинної продукції можуть стати джерелом сировини для «зеленої» енергетики, яку вважають побічною аграрною продукцією: соломи пшениці, стебел кукурудзи, лушпиння соняшника, відходів тваринних ферм, рибного господарства, а також відходів харчової та переробної промисловості, зокрема, цукрових заводів (жом, макуха)[447]. Для створення правових передумов для виробництва сільськогосподарськими підприємствами сировини для «зеленої» енергетики Верховна Рада України внесла 19 жовтня 2022 р. доповнення до ст. 22 Земельного кодексу України, яке

447

[447] Біоенергетика в Україні. URL: https://uabio.org/bioenergy-in-ukraine/ (дата звернення: 16.01.2023).

надало агрогосподарствам право розміщувати на несільськогосподарських угіддях земель сільськогосподарського призначення об'єкти виробництва біометану, які є складовими комплексів з виробництва, переробки та зберігання сільськогосподарської продукції[448]. Вважаємо, що сільськогосподарським підприємствам доцільно надати і право реалізації виробленого ними біометану на ринкових умовах з тим, щоб вони стали повноправними учасниками всього ланцюга правовідносин щодо виробництва енергетичної сировини, її переробки та реалізації готового «зеленого» енергетичного продукту.

Таким чином, реалізація зазначених пропозицій щодо розвитку правової доктрини та вдосконалення правового забезпечення енергетичного землеробства сприятиме посиленню правової охорони клімату від негативного впливу двох факторів: виробництва енергоресурсів з використанням викопного палива (нафти, газу, вугілля) та викидів в атмосферу вуглекислого газу з ґрунтового покриву, оскільки вирощування багаторічних деревних та інших насаджень для потреб зеленої енергетики супроводжуватиметься зв'язуванням цього газу ґрунтовими речовинами (організмами) і запобігатиме їх викидам в атмосферу. На нашу думку, запропоновані зміни до земельного законодавства України не призведуть до втрати Україною статусу провідної аграрної державою світу, проте сприятимуть набуттю статусу провідної державою Європи, землеробство якої продукує кліматоохоронні енергетичні ресурси та забезпечує ними країни ЄС.

5.2. Принцип кліматичної безпеки як основа формування правового забезпечення кліматично-орієнтованого сільського господарства

Інтенсивні зміни клімату на нашій планеті потягом останніх десятиліть негативно позначилися на сільському господарстві. За даними вчених, нині атмосфера нашої планети містить більше основного «парникового» газу, який створює на нашій пла-

[448] 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 жовтня 2022 р. № 2698-IX. *Офіційний вісник України.* 2022. № 91. Ст. 5641.

неті «парниковий ефект» – вуглекислого газу, ніж за всю історію спостережень[449]. Як наслідок, практично всі країни світу з більш-менш розвиненим сільським господарством гостро відчули настання нової проблеми у розвитку аграрної галузі – кліматичної – та з різною мірою усвідомлення розпочали пошуки її правового вирішення.

Світовим лідером у вирішенні кліматичних проблем є ЄС. 30.06.2021 р. був прийнятий Європейський кліматичний закон (регламент), яким закріплена мета досягнення країнами-членами ЄС кліматичної нейтральності до 2050 р[450]. Відповідно до цього регламенту ЄС з 2023 р. реформує Спільну аграрну політику (САП) з метою її адаптації до зміни клімату, посилюючи свої зобов'язання щодо просування екологічно стійких сільськогосподарських практик, спрямованих на скорочення викидів парникових газів, збереження біорізноманіття та обмеження використання пестицидів і хімічних добрив[451]. Фактично однією з нових цілей САП є кліматична трансформація сільськогосподарського виробництва у країнах-членах ЄС, в результаті якої воно має демонструвати сталий розвиток у нових кліматичних умовах.

Особливо гостро кліматичні катаклізми погіршили умови сільськогосподарського виробництва у нашій країні, де ключовий наслідок змін клімату – потепління – розвивається швидше, ніж в інших країнах Європи. В результаті межі таких традиційних «хліборобських» природно-кліматичних зон України, як Степ і Лісостеп, змістилися з півдня на північ майже на 200 км[452]. Відтак враховуючи те, що територія України простягається з

449 [449] Іваненко Н. Привід бити на сполох: рівень CO_2 на Землі сягнув рекордної позначки. URL: https://50plus.com.ua/pryvid-byty-na-spoloh-riven-co2-na-zemli-syagnuv-rekordnoyi-poznachky/ 12.06.25

450 [450] Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'). URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj

[451] Копиця М. А. Основні тенденції розвитку аграрного законодавства ЄС: загальний огляд. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 3. С. 243–250. С. 248.

[452] Перспективи розвитку аграрного сектора України в умовах кліматичних змін : аналіт. доп. / [В. М. Русан, Л. А. Жураковська, Я. А. Жаліло та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2024. 47 с. С. 3.

півночі на південь всього на 893 км[453], кліматичні зміни на значній її частині унеможливили ведення традиційних форм сільськогосподарського виробництва без його істотного технологічного коригування. Тому актуальною науковою і прикладною проблемою є пошук наукової парадигми вдосконалення законодавчої бази аграрного господарювання і землекористування у контексті кліматичних викликів.

Водночас розробка такої наукової парадигми перебуває на початковому етапі. У юридичні літературі України появилися перші наукові публікації з даної проблематики, які, втім, присвячені переважно дослідженню загальних питань формування кліматичної політики України та формування вітчизняного кліматичного законодавства. Так, Т. К. Оверковська проаналізувала зміст правової охорони клімату, пропонуючи розуміти під нею сукупність заходів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів парникових газів із технічних джерел[454]. Відомі правознавці А. П. Гетьман та Г. В. Анісімова, характеризуючи стан національного кліматичного законодавства України, констатують, що у ньому досі відсутні юридичні визначення навіть базових понять правового регулювання кліматичних відносин, зокрема, таких як поняття «клімат», «охорона клімату», «пом'якшення наслідків зміни клімату», «адаптація до кліматичних змін клімату» тощо[455], що є ознакою як недостатнього розвитку системи правового забезпечення охорони клімату в Україні взагалі, так і неналежного регулювання відносин щодо адаптації суспільства до нових кліматичних реалій зокрема[456]. Г. В. Анісімова досліджує становлення правової категорії «кліматична шкода» у контексті формування державної кліма-

[453] Територія України. Вікіпелія. *Вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ [453]

[454] Оверковська Т. К. Правові засади охорони клімату в Україні. *Право і суспільство.* 2022. № 6. С. 145–151.

[455] Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Кліматичні законодавство і правовідносини: сучасний стан та перспективи розвитку в контексті забезпечення національної безпеки. *Проблеми законності.* 2023. Вип. 162. С. 6–32. С. 23, 25.

[456] Слід звернути увагу, що дана праця А. П. Гетьмана і Г. В. Анісімової вийшла до прийняття Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики України».

тичної політики України[457]. Я. А. Павко, досліджуючи стан адаптації законодавства України у сфері протидії зміні клімату, вказує на його низьку ефективність та пропонує оновити Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до відповідного права ЄС, зокрема, у частині вирішення кліматичних проблем та створити інформаційну базу даних з адаптації українського законодавства до права ЄС, зокрема, за напрямом протидії зміні клімату[458]. Мартюшова Б. А. і Копиця Є. М. досліджували питання правової охорони рослинного світу у контексті зміни клімату та дійшли висновку щодо необхідності збільшення природоохоронного потенціалу лісів, покращення якісного складу лісових насаджень, підвищення біологічної стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів середовища, змін клімату тощо[459]. Нами опубліковані статті, присвячені правовим проблемам становлення кліматоохоронного сільського господарства[460] та вуглецевого землеробства[461].

Водночас існує необхідність у інтенсифікації правових досліджень з метою формування теоретико-правових засад вирішення кліматичних проблем у таких сферах, як сільське господарство та землекористування. Зокрема, важливими напрямами дослідження є з'ясування змісту кліматичної безпеки як соціально-економічного орієнтиру розвитку аграрного сектору економіки, виявлення особливостей становлення законодав-

[457] Анісімова Г. В. Національна кліматична політика. Змістовна характеристика правової категорії «кліматична шкода». Безпекове довкілля України: доктринально-правові та прикладні аспекти : монографія / А. П. Гетьман, Г. В. Анісімова, І. В. Яковюк та ін. Харків : Юрайт, 2024. 452 с. С. 424–449.

[458] Павко Я.А. Адаптація законодавства України у сфері протидії зміні клімату до законодавства Європейського Союзу в сучасних умовах. *Правова держава :* Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 36. Київ, 2025. 928 с. С. 78.

[459] Мартюшова Б.А., Копиця Є. М. Актуальні питання правової охорони рослинного світу в контексті зміни клімату в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. № 10 (листопад, 2021). С. 181–183.

[460] Кулинич П. Ф. Формування правового забезпечення кліматоохоронного землеробства в Україні: проблеми періоду воєнного стану. *Правова держава:* Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 34. Київ, 2023. 892 с. С. 345–365.

[461] Кулинич П. Ф. Вуглецеве землеробство як напрям вирішення кліматичних проблем сучасності: пошук правової парадигми. *Правова держава :* Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 35. Київ, 2024. 1004 с. С. 442–457.

ства України про кліматичну політику у сфері сільського господарства та землекористування, визначення особливостей екологічної безпеки як принципу правового регулювання суспільних відносин у сільському господарстві, виокремлення шляхів реалізації даного принципу в правовому регулюванні аграрних та земельних відносин в Україні.

Початок вдосконалення законодавчих засад ведення сільського господарства в Україні в умовах кліматичних змін пов'язаний з необхідністю реалізації укладеної 12.12.2015 р. Паризької угоди про клімат, якою поставлена мета досягнення на глобальному рівні у 2050 р. кліматичної нейтральності – такого стану виробничої діяльності людства, який виключатиме погіршення клімату[462].

На виконання Паризької угоди Україна розпочала пошуки оптимальної правової моделі розвитку економіки в умовах кліматичних змін, яка б була покладена в основу державної кліматичної політики. Відтак, були розроблені і затверджені ряд правових документів, які містили концептуальні пропозиції щодо кліматичної трансформації економічного та соціального розвитку країни. Певною мірою ці пропозиції стосувалися і сфери сільського господарства та землекористування.

Так, 18.07.2018 р. Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) схвалив Стратегію низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Зокрема, згідно з Стратегією, низьковуглецевий розвиток сільського господарства та землекористування має бути досягнутий шляхом: удосконалення складових процесу поводження з побічними продуктами тваринного походження; оптимізації систем удобрення сільськогосподарських культур; оптимізації структури землекористування, збільшення площі лісів, лісосмуг і зелених насаджень, посилення міжвідомчої координації; поліпшення практик ведення господарської діяльності у секторі землекористування та лісового господарства на основі кліматично орієнтованих методів ведення сільського та лісового господарства – Climate Smart Agriculture та Climate Smart Forestry; розробки й реалізації національної програми

[462] Паризька угода. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14 липня 2016 року № 1469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 35. Ст. 595.

розвитку лісового господарства із залученням кращого міжнародного досвіду; сприяння заміщенню енергоємної продукції, виробленої з металу, бетону, пластику тощо, продукцією з деревини, вирощеної за сталого (збалансованого) ведення лісового господарства[463].

Прийнятий 28.02.2019 р. *Закон України «Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року»* виокремив серед ключових завдань екологічної політики країни і кліматоохоронну вимогу до всіх сфер національної економіки – запобігання зміні клімату та адаптацію до неї[464].

7.12.2019 р. КМУ схвалив *Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року,* реалізація якої у сфері лісового господарства та землекористування мала забезпечити збільшення обсягу поглинання парникових газів. Крім того, виконання передбачених Концепцією заходів також мало б позитивно вплинути на розвиток аграрної сфери. До таких заходів Концепція віднесла створення і впровадження внутрішньої системи торгівлі квотами на викиди парникових газів відповідно до положень Директиви 2003/87/ЄС[465]; впровадження ринкових та неринкових механізмів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів; розроблення і здійснення дієвих заходів з адаптації до зміни клімату та підвищення опірності до пов'язаних з кліматом ризиків і стихійних лих, розроблення та запровадження механізму формування адаптаційної політики за принципом від місцевого (регіонального) до національного рівня, приділяючи пріоритетну увагу діям тих громад і секторів економіки, які є найбільш уразливими до впливів зміни клімату; визначення та впровадження підходів і технологій, які передбачають збалансоване управління природними екосисте-

463 Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. URL: https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/LEDS_ua_last.pdf

464 Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text

465 Директива Європейського Парламенту і Ради 2003/87/ЄС від 13 жовтня 2003 року про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-03#n5

мами; реалізація разом із сусідніми країнами-партнерами транскордонних проєктів з адаптації до зміни клімату[466].

20.10.2021 р. КМУ схвалив *Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року,* якою визначені 12 стратегічних цілей екологічного та кліматоохоронного розвитку країни, до яких віднесені: забезпечення раціонального використання природних ресурсів; досягнення «доброго» екологічного стану вод; забезпечення сталого лісоуправління та підвищення здатності лісових екосистем адаптуватися до зміни клімату; збереження біорізноманіття; посилення адаптаційної спроможності та стійкості соціальних, економічних та екологічних систем до зміни клімату; стабілізація екологічної рівноваги на тимчасово окупованих територіях[467]. Однак дана Стратегія не виділяє особливості кліматичних вимог щодо сільського господарства та землекористування.

30.05.2024 р. КМУ затвердив *Стратегію формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках*[468], якою державна політика у сфері зміни клімату спрямовується на досягнення сталого розвитку та забезпечення ефективного переходу до низьковуглецевого розвитку держави за умови економічної, енергетичної, продовольчої та екологічної безпеки, підвищення рівня добробуту громадян, зменшення впливів та наслідків зміни клімату та врахування цілей державної кліматичної політики під час повоєнної відбудови України. Водночас Стратегія визначає цілі державної кліматичної політики у сфері сільського господарства та землекористування, до яких відносить: збільшення площ сільськогосподарських угідь з органічним статусом та вуглецевим

[466] Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження КМУ від 07.12.2016 р. № 932-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-р#Text

[467] Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження КМУ від 20.10.2021 р. № 1363-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-р#Text

[468] Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 р. № 483-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 54. Ст. 3228.

землеробством; збільшення абсорбції в секторах землекористування та лісового господарства; збільшення площі територій природно-заповідного фонду; забезпечення збереження та подальшого сталого використання ресурсів торфовищ; забезпечення використання осушених земель з торф'яними ґрунтами для ведення сільського господарства із застосуванням методів, що мінімізують втрати органічної речовини торфу та родючості торф'яних ґрунтів; забезпечення переходу до кліматично стійкого виробництва продовольства та сільськогосподарської продукції, постачання та розподілу продовольства, а також збільшення сталого та відновлюваного виробництва.

При цьому операційним планом заходів з реалізації у 2024–2026 роках зазначеної Стратегії передбачене проведення у 2025–2026 рр. лише двох заходів, які стосуються сільського господарства та певною мірою землекористування: 1) оцінки ризиків та вразливості сільського господарства до зміни клімату та 2) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України у 2026 р. пропозицій щодо програмного документа (документа з питань планування) адаптації сільського господарства до зміни клімату. І це при тому, що ще прийнятим 30.07.2021 р. Розпорядженням КМУ «Про схвалення Оновленого національно визначеного внеску України до Паризької угоди» від 30.07.2021 р. № 868-р[469] Україна зобов'язалася скоротити викиди парникових газів у секторі «Сільське господарство» у 2030 р. на 51 % від рівня 1990 р.

Нарешті, 8 жовтня 2024 р. прийнятий *Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики»*[470], в якому узагальнені основні положення кліматичної політики ЄС та зазначених вище стратегій і концепцій здійснення кліматичної політики в Україні. Тому прийняття цього Закону можна вважати новим етапом у розвитку кліматичного законодавства України.

Водночас даний Закон є рамковим законодавчим актом. Він визначає зміст ключових понять, принципів, напрямів управ-

469 [469] Про схвалення Оновленого національно визначеного внеску України до Паризької угоди : Розпорядження КМУ від 30.07.2021 р. № 868-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-onovlenogo-nacionalno-viznachenogo-vnesku-ukrayini-do-parizkoyi-t300721

[470] Про основні засади державної кліматичної політики : Закон України від 8 жовтня 2024 р. № 3991-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2025. № 9. Ст.19.

лінської діяльності держави, механізмів та інструментів для досягнення цілей державної кліматичної політики, а також визначає структуру національної системи інвентаризації антропогенних викидів із джерел парникових газів і їх видалення поглиначами та участь України у міжнародному співробітництві у сфері зміни клімату.

Аналіз зазначених правових актів свідчить, що в Україні так і не сформоване цілісне системне бачення розвитку державної кліматичної політики у сфері сільського господарства. Водночас Закон «Про основні засади державної кліматичної політики» містить ряд правових концептуальних положень, які можна розглядати як «стартовий правовий майданчик» для формування державної кліматичної політики у сфері сільського господарства та землекористування.

На наш погляд, основним засадничим положенням Закону є визначення зміни клімату як сфери суспільних відносин, що виникають під час формування та реалізації державної кліматичної політики, а також під час здійснення діяльності, спрямованої на досягнення кліматичної нейтральності, пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, забезпечення низьковуглецевого та сталого розвитку, екологічної, продовольчої та енергетичної безпеки України (п. 21 ст. 1). Аналіз даного положення свідчить, що законодавець зафіксував у ньому різні цілі державної кліматичної політики, а саме: досягнення кліматичної нейтральності, низьковуглецевий розвиток та пом'якшення наслідків зміни клімату.

Цілком очевидно, що основною, «максимальною» ціллю державної кліматичної політики є досягнення кліматичної нейтральності – стану, за якого загальний обсяг антропогенних викидів парникових газів дорівнює або компенсується загальним обсягом видалених парникових газів (п. 9 ст. 1). Власне світова спільнота може мати такий стан в 2050 р. за умови повного виконання вимог Паризької угоди щодо клімату 2015 р. Натомість забезпечення низьковуглецевого розвитку та пом'якшення зміни клімату слід вважати проміжними цілями державної кліматичної політики, оскільки дані цілі є етапами її здійснення на шляху до досягнення основної цілі – кліматичної нейтральності.

Рамковий статус Закону «Про основні засади державної кліматичної політики» означає, що переважна більшість його правових норм можуть бути реалізовані за умови прийняття та реалізації системи конкретизуючих законодавчих та підзаконних актів. Так, у п. 10 ст. 3 Закону викладений такий принцип державної кліматичної політики як її інтеграція в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики, а також у документи планування державного та/або місцевого рівнів, що регулюють питання відновлення України для подолання наслідків збройної агресії російської федерації проти України. А ст. 13 Закону прямо передбачає необхідність прийняття секторальних програмних документів щодо адаптації до зміни клімату. Отже, реалізація принципу інтеграції державної кліматичної політики в сфері сільського господарства та землекористування потребує розробки та прийняття відповідних секторальних законодавчих та підзаконних актів, які регулюють кліматоохоронні відносини у сільському господарстві.

Необхідність створення цілісної законодавчої бази кліматоорієнтованого розвитку сільського господарства та землекористування обумовила суспільну потребу у формуванні природничої, економічної та правової доктрин регулювання аграрних і земельних відносин в умовах кліматичних змін. Водночас вітчизняна правова наука ще не сформувала цілісну наукову концепцію правового забезпечення розвитку сільського господарства і землекористування в нових кліматичних умовах та, відтак, не запропонувала правотворчій практиці шляхи системного вирішення даної проблеми.

На наш погляд, методологічною основою для формування законодавства щодо розвитку сільського господарства та землекористування в змінених кліматичних умовах має бути визначення кліматичної безпеки як «найбільш загальної і стабільної вимоги, що уособлює певні суспільні цінності, дозволяє відтворювати їх при формуванні й дії права, визначаючи його характер й напрями подальшого розвитку»[471]. По суті, кліматична

[471] Загальна теорія права : підручник / за ред. О. В. Петришина; [наук. ред.: Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський]; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Вид. 2-ге, виправ. й перероб. Харків: Право, 2025. 576 с. С. 182.

безпека має розглядатися як ключовий принцип правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Слід відмітити, що у літературі мала місце спроба запровадження у науковий обіг поняття «кліматична безпека», під якою пропонується розуміти стан захищеності екосистем і пов'язаних із ними форм спільного життя людей від глобальних кліматичних змін та їх наслідків[472]. Проте таке визначення кліматичної безпеки фактично відтворює доктринальні визначення екологічної безпеки, запропоновані фахівцями у галузі екологічного права В. І. Андрейцевим[473] та А. П. Гетьманом[474], які серед основних ознак екологічної безпеки виділяють стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги і стан захищеності права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Адже стан захищеності екосистем кореспондує стану захищеності довкілля, а стан захищеності екологічних прав громадян – стану захищеності форм спільного життя людей. На наш погляд, запропоноване визначення кліматичної безпеки акцентує увагу на вирішенні лише одного аспекту кліматичної проблеми – протидії настанню зміни клімату та фактично визнає кліматичну безпеку складовою частиною екологічної безпеки, що забезпечується нормами екологічного права.

Водночас нові кліматичні умови господарювання, що вже стали невідворотною реальністю сільського господарства і землекористування в Україні, обумовили необхідність виділення нового завдання: адаптацію цих сфер до нових кліматичних умов шляхом запровадження в аграрне виробництво нових технологій та ресурсної бази.

Таким чином, вищевикладене дає підстави для висновку, що поняття «кліматична безпека» у сфері аграрного виробництва має включати дві базові вимоги. Перша з них полягає у протидії

---

[472] Пронь Н. Кліматична безпека: сутність та необхідність фінансового забезпечення. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.* 2018. № 1. 142–148. С. 143.

[473] Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. К. : Знання-Прес, 2002. С. 37–38.

[474] Гетьман А. П. Коментар до ст. 16 Конституції України // Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків : Видавництво «Право»; Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 82–88.

погіршенню кліматичних змін, зокрема, недопущенні зростання температури повітря відповідно до визначеного Паризькою угодою показника кліматичної нейтральності, а другий – у адаптації землеробства та землекористування до інтенсивних кліматичних змін, оскільки вони визнаються на даному етапі розвитку цивілізації незворотними та навіть посилюються. Тому кліматична безпека у сфері сільського господарства та землекористування, будучи складовою кліматичної безпеки нашої Планети, являє собою цивілізаційну цінність, яка ставить перед суспільством та державою двоєдине завдання: необхідність забезпечення захищеності природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату та пристосованості сільського господарства і землекористування до нових кліматичних реалій.

На наш погляд, зазначені завдання визначають зміст нового принципу правового регулювання аграрних і земельних відносин в сучасних умовах – принципу кліматичної безпеки сільського господарства та землекористування. Під цим принципом пропонуємо розуміти відображену у документах міжнародної, у тому числі європейської кліматичної політики та у відповідних вітчизняних політико-правових актах вимогу щодо забезпечення пристосованості сільського господарства і землекористування до нових кліматичних реалій, а також вимогу ведення аграрного виробництва і здійснення землекористування методами і способами, які запобігають негативному впливу на клімат або істотно його зменшують, сприяючи досягненню цивілізаційної мети кліматичної нейтральності та забезпечуючи захищеність використовуваних в аграрній сфері природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату. Відтак, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування має бути покладений в основу формування змісту нової наукової парадигми наукових досліджень у галузях аграрного та земельного права України та розвитку відповідного законодавства.

Реагуючи на істотне погіршення останніми роками кліматичних умов аграрного господарювання, вітчизняний законодавець за пропозиціями асоціацій агровиробників України прийняв ряд законодавчих актів, спрямованих на пом'якшення негативних наслідків зміни клімату для аграрного сектору.

Першим кроком на шляху адаптації сільського господарства та землекористування України до нових кліматичних реалій стало формування правових засад для відновлення зрошення на колись меліорованих угіддях та його поширення на богарні землі – сільськогосподарські угіддя, на яких раніше не застосовувався полив сільськогосподарських культур. З цією метою в Україні розпочата гідромеліоративна реформа, яка передбачає кардинальне оновлення законодавства про меліорацію земель. Першим кроком такого оновлення стало прийняття 17.02.2022 р. та реалізація Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель»[475]. Закон базується на поширеній у багатьох країнах практиці вирішення проблеми оптимізації меліоративного землеробства, ключовим напрацюванням якої є передача функцій управління меліоративною інфраструктурою нижчого рівня організаціям водокористувачів (далі – ОВК), які об'єднують власників (користувачів) земельних ділянок, гідротехнічна меліорація яких забезпечується такою інфраструктурою. На виконання Закону про ОВК 25.03.2025 р. Кабінет Міністрів України затвердив Довгостроковий план розвитку іригаційного комплексу України до 2050 року[476].

У багатьох країнах світу ОВК визнаються самостійним видом юридичних осіб публічного права, які створюються приватними особами. Публічно-правовий статус ОВК проявляється насамперед в особливостях їх діяльності, а саме у наданні ОВК права на безкоштовне використання державної меліоративної інфраструктури, права на безперешкодний доступ до землі та води, в тому числі землі третіх осіб, з метою проведення технічного обслуговування іригаційних систем, права затверджувати обов'язкові для членів ОВК правила водокористування, права на податкові пільги тощо. При цьому членство в ОВК не надає землекористувачу права на частку у його майні, що підпорядко-

[475] Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель. Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2079-IX. *Офіційний вісник України.* 2022. № 39. Ст. 2064.

[476] Про затвердження довгострокового плану розвитку іригаційного комплексу України до 2050 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2025 р. № 280-р. *Офіційний вісник України.* 2025. № 34. Ст. 2286.

вує правовий режим майна ОВК потребам задоволення публічних інтересів у розвитку меліорації земель.

В Україні ОВК мають статус юридичних осіб не публічного, а приватного права, оскільки за цивільним законодавством України приватні особи – фізичні і юридичні – не мають права створювати юридичні особи публічного права. Таке право належить тільки органам державної влади та органам місцевого самоврядування (ст.ст. 167–169 Цивільного кодексу України[477]). Закон України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» також не надає вітчизняним ОВК статусу юридичних осіб публічного права.

Для завершення оновлення законодавства про меліорацію земель необхідно прийняти Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління об'єктами інженерної інфраструктури меліоративних систем державної власності», який прийнятий у першому читанні 10.06.2023 р[478]. Мета цього законопроекту полягає у підвищенні ефективності функціонування інженерної інфраструктури меліоративних систем державної власності, зокрема, шляхом участі організацій водокористувачів в управлінні нею.

Водночас кліматична адаптація аграрного виробництва вимагає здійснення ширшого комплексу заходів. Так, агровиробникам потрібні нові сорти рослин і породи тварин з належним рівнем пристосованості до підвищених температур та інших кліматичних аномалій. Нарешті, потребує реформування й державна політика підтримки агросектору, зокрема, запровадження системи пільгового страхування кліматичних ризиків сільськогосподарського виробництва тощо.

Формуючи правові засади розвитку аграрного сектору в умовах кліматичних змін, доречно взяти до уваги і те, що сільське господарство саме впливає на зміни клімату, продукуючи значні обсяги викидів парникових газів. Зокрема, сумарні викиди парникових газів в Україні у секторі «Сільське господарство» у

[477] Цивільний кодекс України ^ Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

478

[478] URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40049. Прийняття цього законопроекту як закону затягнулося через заперечення Державного агентства водних ресурсів України.

2021 р. зросли на 12,8 % порівняно з попереднім роком, у тому числі за рахунок збільшення викидів парникових газів внаслідок обробітку сільськогосподарських угідь, на 18,0 % порівняно із 2020 р., що пов'язано зі значно більшим обсягом зібраного урожаю та більшими обсягами внесення неорганічних азотних добрив[479]. Загалом за різними підрахунками сільське господарство та суміжні галузі спричиняють викиди парникових газів від 10-15% до третини всіх їх викидів. Сюди входять викиди від мінеральних добрив, втрати органічного вуглецю від розорювання ґрунтів, використання біомаси, палива для сільськогосподарської техніки, а також викиди від тваринництва[480]. Отже, побічною дією секторів сільського господарства та землекористування на клімат є посилення парникового ефекту, який у свою чергу погіршує умови аграрного господарювання.

Справа у тому, що ґрунтовий покрив є найбільшим наземним вуглецевим басейном на планеті[481]. Водночас розорювання грунтів протягом останніх століть, яке стало основою прогресуючого розвитку сільського господарства планети, у тому числі й нашої держави, призвело до того, що, за оцінками експертів, щонайменше 50% вуглецю, який знаходився в ґрунті, було викинуто в атмосферу. Тому повернення цього вуглецю в ґрунт (секвестрація вуглецю) за допомогою регенеративного (вуглецевого) сільського господарства є однією з найкращих можливостей для покращення клімату[482].

У зв'язку з цим чільне місце у правовому забезпеченні сільського господарства і землекористування у сучасних кліматичних умовах має належати правовим нормам, спрямованим на істотне зменшення кліматоруйнівної дії аграрного виробництва шляхом зменшення вивільнення ґрунтових запасів вугле-

[479] Перспективи розвитку аграрного сектора України в умовах кліматичних змін : аналіт. доп. / [В. М. Русан, Л. А. Жураковська, Я. А. Жаліло та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2024. 47 с. С. 15.

[480] Цибульська, С. Адаптуйся або здайся: як аграріям пристосуватися до зміни клімату. URL: https://agroportal.ua/publishing/biznes-sprashivaet/adaptuysya-abo-zdaysya-yak-agrariyam-pristosuvatisya-do-zmini-klimatu. 5.06.25

[481] European Commission (2021), EU Strategy on Adaptation to Climate Change – Impact assessment. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_663

[482] Food regenerative agriculture. URL: http://archive.drawdown.covive.com/solutions/food/regenerative-agriculture (дата звернення: 27.11.23)

цю, припинення такого вивільнення та повернення (поглинання) вуглецю з атмосфери у ґрунтовий покрив через фотосинтез рослин та його консервування у ґрунті у вигляді органічної речовини та рослинних решток (секвестрація вуглецю)[483].

Сучасні аграрна наука та практика пропонують досить ефективні шляхи гармонізації сільськогосподарської діяльності з її кліматичним середовищем. По-перше, такій гармонізації може сприяти зменшення рівня розорювання сільськогосподарських земель України, який є одним з найвищих у світі і сягає 80 відсотків. Згідно з ст. 165 ЗК України, зменшення рівня розорювання сільськогосподарських земель України планувалося досягти запровадженням нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, яке передбачає затвердження нормативів оптимального співвідношення земельних угідь та якісного стану ґрунтів. Проте такі нормативи до цього часу КМУ не затвердив. Вважаємо, що прийняття зазначених нормативів та включення їх у правове регулювання охорони земель є завданням, актуальність якого в умовах кліматичних змін зростає.

По-друге, уявляється доцільним перепрофілювання сільськогосподарських земель, деградованих в результаті антропогенної діяльності людини та російської агресії, під вирощування деревних та кущових багаторічних культур для виготовлення сировини, що використовується у виробництві біопалива. У Мінагрополітики, в межах проєкту «Земельний банк», планують найближчим часом виставляти на аукціон малопродуктивні і деградовані земельні ділянки державних сільськогосподарських підприємств для передачі їх в оренду (суборенду) під вирощування багаторічних енергетичних культур[484]. Проте такі плани спроможні лише частково вирішити проблему зменшення рівня розорення грунтів. На наш погляд, для створення достатньої правової бази для вирощування деревних та інших

[483] Лебідь, Л. Здоровий спосіб землеробства: питання після Перемоги чи сьогодення? URL: https://agroportal.ua/publishing/klub-agroeffektivnosti/zdoroviy-sposib-zemlerobstva-pitannya-pislya-peremogi-chi-sogodennya (дата звернення: 11.10.23)

[484] Віталій Коваль: Енергетичні культури та посіви є ключовими для розвитку біоенергетики. URL: https://minagro.gov.ua/news/vitalii-koval-enerhetychni-kultury-ta-posivy-ie-kliuchovymy-dlia-rozvytku-bioenerhetyky. 28.05.25

багаторічних насаджень для потреб біоенергетики доцільно виділити у ЗК України нову категорію земель – землі енергетичного землеробства, до якої передати відповідні деградовані і малопродуктивні землі та встановити їх особливий правовий режим[485].

По-третє, важливим напрямом зменшення негативного впливу сільського господарства на клімат є збільшення площі земель органічного землеробства, оскільки у ньому не використовуються кліматоруйнівні неорганічні добрива. За даними Мінагрополітики, виробництво органічної продукції в загальному аграрному виробництві України становить 2–3% залежно від року та цін. В зв'язку з цим відомство планує збільшити питому вагу органічної продукції у загальному продовольчому виробництві до 30%[486]. Для вдосконалення законодавчих засад органічного землеробства 18.06.2025 р. Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект Закону України «Про державне регулювання органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», № 13204-1[487], який має привести правове регулювання органічного землеробства у відповідність з правом ЄС. Водночас вважаємо також доцільним забезпечити належний державний облік та охорону таких земель шляхом відображення земель органічного землеробства у Державному земельному кадастрі та надання їм правового режиму особливо цінних земель.

По-четверте, для збільшення рівня кліматичної безпечності земельного фонду України доцільно провести його реструкту-

---

[485] Детальніше: Кулинич П. Ф. Формування правового забезпечення кліматоохоронного землеробства в Україні: проблеми періоду воєнного стану. *Правова держава:* Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Випуск 34. Київ, 2023. 892 с. С. 345–365.

[486] Ярош В. Зростання без хімії. Українські органічні продукти підкорили ЄС та освоюють вітчизняний ринок. URL: https://epravda.com.ua/biznes/zrostannya-bez-himiji-ukrajinski-organichni-produkti-pidkorili-yes-ta-osvoyuyut-vitchiznyaniy-rinok-807099/?_gl=1*1j6paim*_ga*MTIyNzAwODE2LjE3Mzc5NTgxMDI.*_ga_6ELQ7YCNBS*czE3NDgyNjYwMTMkbzM0NSRnMSR0MTc0ODI2NjQyNyRqNjAkbDAkaDAkZEYwT2JTS25TREVkN0xtUVl5bEt5bVRmd192RHNKYVVqX1E. 26.05.25

[487] URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/56297. З прийняттям цього законопроекту втратить чинність Закон України "Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції" (*Відомості Верховної Ради України*, 2018 р., № 36, ст. 275.

ризацію зі збільшенням питомої частки земель лісогосподарського призначення. Адже ліси поглинають велику кількість CO_2, зменшуючи тим самим парниковий ефект. Наразі лісистість становить 15,9 відсотка території України, тоді як оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є покажчик лісистості 20 відсотків, для досягнення якого необхідно створити більше двох мільйонів гектарів нових лісів[488]. За рахунок збільшення лісистості території України планується забезпечити підвищення рівня абсорбції парникових газів лісами України до 75,6 млн тон CO_2-еквіваленту[489]. В зв'язку з цим для досягнення належного рівня лісистості території України доцільно прийняти та реалізувати Державну цільову програму «Масштабне залісення України».

По-п'яте, одними із найефективніших природних накопичувачів парникових газів є природні торфовища. Україна в рамках Паризької угоди про клімат взяла зобов'язання вживати заходи для збереження та збільшення поглиначів і накопичувачів парникових газів (ст. 4, п.1)[490]. Тому практика осушення торфовищ та видобування торфу суперечить таким зобов'язанням і має бути припинена. Згідно з п. 3 ст. 150 Земельного кодексу України, особливості правового режиму використання земель під торфовищами та можливі види їх цільового призначення визначаються Кабінетом Міністрів України. Однак до цього часу відповідна постанова не прийнята. Тому її розробка та прийняття мають бути прискорені. Постановою доцільно заборонити видобування торфу і бурштину на природних торфовищах, а також їх осушення.

Нарешті, уявляється доцільним сформувати правові засади для розвитку в Україні вуглецевого землеробства, за якого при використанні земельних ресурсів у сільському господарстві відбувається ефективне вилучення CO_2 з атмосфери через фото-

[488] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 16. Ст. 70.

[489] Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. *Офіційний вісник України.* 2022. № 4. Ст. 256.

[490] Паризька угода. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14 липня 2016 року № 1469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 35. Ст. 595.

синтез рослин та консервування CO_2 у ґрунтах та рослинних рештках у вигляді органічної речовини. На наш погляд, правове регулювання відносин щодо вуглецевого землеробства має базуватися на чітких правових правилах поведінки суб'єктів таких відносин. Зокрема, уявляється доцільним запровадити систему правових і економічних стимулів досягнення такими суб'єктами мети вуглецевого землеробства, надання державної підтримки аграріям у переході на технології вуглецевого землеробства, а також здійснення державного контролю за дотриманням аграріями, які отримали державну підтримку для застосування технологій вуглецевого землеробства, відповідних правових норм.

Як видається, у контексті вимог принципу кліматичної безпеки варто уточнити зміст наукового концепту сталого розвитку як орієнтиру розвитку життєдіяльності людини. Концепт сталого розвитку сформульований на Міжнародній конференції ООН «Саміт Землі» в Ріо-де-Жанейро в 1992 р. представниками 179 держав та викладений у програмному документі «Порядок денний на XXI століття» (Agenda 21) — плані дій щодо сталого розвитку. Як зазначається у запропонованій Національною академією наук України Концепції переходу України до сталого розвитку, сталий розвиток – такий розвиток суспільства, за якого задоволення потреб у природних ресурсах теперішніх поколінь не повинно ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти в них свої потреби, коли будуть узгоджені екологічні, економічні та соціальні складові розвитку, коли техногенне навантаження не буде перевищувати можливостей навколишнього природного середовища до самовідновлення, а суспільство усвідомить перевагу екологічних інтересів над іншими»[491]. А сталий розвиток сільського господарства «…по суті означає такий його розвиток, за якого забезпечується певний, достатній для розширеного відтворення людського і виробничого потенціалів рівень доходів товаровиробників, у повному обсязі задовольняються потреби споживачів агропродовольчої продукції, а також дотримуються екологічні обмеження у здійсненні

[491] Концепція переходу України до сталого розвитку. *Вісник НАН України*. 2007. № 2. С. 15–44. С. 15.

сільськогосподарської діяльності[492]. Відтак концепт сталого розвитку передбачає необхідність збалансованого дотримання трьох глобально важливих вимог – соціальних економічних та екологічних.

Водночас, як слушно стверджує В. В. Носік, у глобальному всесвітньому вимірі кліматичні зміни зобов'язують міжнародну інтелектуальну спільноту формувати нові наукові погляди й підходи в дослідженнях результатів впливу таких змін на економіку, екологію, державу, право, соціум, суспільну свідомість народів усіх держав світу[493]. Формування нових глобальних стратегій та підходів щодо їх реалізації обумовлює необхідність відповідного уточнення вже існуючих усталених стратегій та підходів, зокрема, концепцію сталого розвитку. Оскільки принцип кліматичної безпеки змістовно не співпадає з принципом екологічної безпеки, то вважаємо, що до складу традиційної тріади вимог сталого розвитку варто додати й вимогу дотримання кліматичних вимог. На наш погляд, вимоги кліматичної безпеки визначатимуть зміст сталого розвитку принаймні до досягнення у 2050 р. передбаченої Паризькою угодою 1992 р. кліматичної нейтральності – стану, за якого загальний обсяг антропогенних викидів парникових газів дорівнюватиме або компенсуватиметься загальним обсягом видалених парникових газів. Адже баланс викидів і видалення парникових газів необхідно постійно підтримувати, а можливо, й змінювати їх співвідношення на користь видалення з атмосфери парникових газів.

Відповідно до уточненого розуміння концепції сталого розвитку необхідно скоригувати і концепцію сталого розвитку сільського господарства та сільських територій шляхом наповнення її кліматоохоронним змістом. Зокрема, принцип кліматичної безпеки доцільно покласти в основу нової моделі сіль-

[492] Шубравська О. В., Корсак Л. М. Чинники та індикатори сталого розвитку агросфери. *Економіка АПК*. 2005. № 12. С. 15–20. С. 15.

[493] Носік В. В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах європейської глобалізації : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ-Яремче, 20-22 вересня 2019 р.)*. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2019. С. 23–26. С. 23, 24.

ського господарства – кліматично-орієнтованого. Експерти Світового банку розглядають кліматично орієнтоване сільське господарство досить широко – як інтегрований підхід до управління сільськогосподарськими системами, спрямований на підвищення продуктивності та доходів сільського господарства, збільшення експорту та конкурентних переваг агровиробників, адаптацію і підвищення стійкості до змін клімату та зменшення викидів парникових газів[494]. Отже, експерти Світового банку пропонують розглядати кліматохоронні імперативи не тільки або не стільки як обумовлені кліматичними змінами обмеження сільськогосподарської діяльності, а й як стимули для його збалансованого економічного, соціального та еколого-, кліматобезпечного розвитку. Причому рушійними факторами формування такої ідеології аграрного виробництва будуть не тільки стратегічні рішення світової спільноти і управлінські та інші правові акти держав щодо вирішення кліматичних проблем сучасності, громадські кліматоохоронні рухи і організації, а й самі виробники сільськогосподарської продукції та створювані ними галузеві об'єднання.

Таке бачення ідеології розвитку аграрної сфери в сучасних кліматичних умовах є не тільки бажаним теоретичним постулатом, а й реалістичною основою для комплексної перебудови агросектору на засадах принципу кліматичної безпеки. Адже вдосконалені кліматоохоронні технології аграрного господарювання можуть бути засобом як охорони клімату від негативного впливу сільськогосподарської практики, а й інструментом підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь та прибутковості підприємницької діяльності у сфері виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції. Відтак, під кліматично-орієнтованим сільським господарством слід розуміти досягнутий на засадах принципу кліматичної безпеки технологічно новий етап аграрного господарювання, який базується на системі кліматоохоронних та кліматопристосовчих технологій, що забезпечують досягнення цілей сталого розвитку сільського господарства, за якого обсяг викидів парникових газів з використовуваних природних та інших ресурсів дорівнює або є мен-

[494] Сучасні сільськогосподарські практики допомагають фермерам запобігти зміні клімату. URL: https://agroexpert.ua/19766-2/

шим за обсяг їх секвестрації такими ресурсами, а також забезпечуються продовольча безпека країни, належний соціальний розвиток сільських територій та прибутковість аграрного бізнесу. При цьому правовою основою формування кліматично-орієнтованого сільського господарства нашої держави може бути реформоване на основі принципу кліматичної безпеки аграрне та інше законодавство України, яке регламентує сільськогосподарську діяльність та розвиток сільських територій.

На жаль, вирішення проблеми формування кліматично-орієнтованого сільського господарства у нашій державі перебуває на початковому етапі. Навіть у схваленому Міністерством аграрної політики та продовольства України і опублікованому у червні 2025 р. практичному посібнику «Правила належної сільськогосподарської практики для фермерів, виробників та землекористувачів в Україні» дана проблема практично не розглядається. Акцентується лише увага фермерів на тому, що «азот потрапляє в повітря у вигляді аміаку, особливо з гною сільськогосподарських тварин та посліду птиці, а також у вигляді газоподібного азоту і оксиду азоту через природні процеси в ґрунті. Азот нешкідливий для довкілля, але оксид азоту є парниковим газом, який сприяє змінам клімату»[495]. Тому вирішення проблеми переходу кліматично-орієнтованого сільського господарства потребуватиме проведення системного кліматичного реформування аграрного, земельного, екологічного та інших галузей законодавства, норми яких регулюють сільськогосподарську діяльність та аграрний розвиток. Першим кроком такого реформування може бути розробка і прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до законодавчих актів України щодо розвитку кліматично-орієнтованого сільського господарства».

Висновки. Загострення кліматичної проблеми на глобальному рівні і в Україні та посилення її негативних наслідків у сферах сільського господарства та землекористування обумовила необхідність та важливість послідовного й системного формування в Україні ефективних правових засад розвитку аграрних

[495] Правила належної сільськогосподарської практики для фермерів, виробників та землекористувачів в Україні. Міністерство аграрної політики та продовольства України. Київ, 2025. 51 с. С. 16.

і земельних відносин у контексті вимог Паризької угоди про клімат, якою поставлена мета досягнення до 2050 р. кліматичної нейтральності – стану, за якого викиди парникових газів в атмосферу компенсуються їх поглинання ґрунтами та насадженнями. Дана проблематика поки не є всебічно дослідженою у вітчизняній юридичній літературі. Вітчизняна правова спільнота має інтенсифікувати наукові дослідження проблематики забезпечення кліматичної безпеки у сферах сільського господарства та землекористування.

Аналіз правових актів України щодо формування кліматичної політики нашої держави дає підстави виділити започаткування двох ключових напрямів, які простежуються у розвитку правового регулювання аграрних і земельних відносин в умовах кліматичних змін: адаптацію сільського господарства та землекористування до нових кліматичних реалій та протидію погіршенню клімату.

Динаміка правогенезу у досліджуваній сфері об'єктивується у появі загальних правових кліматопристосовчих та кліматоохоронних норм, які є висхідними положеннями для формування системи правил кліматоорієнтованої поведінки суб'єктів аграрних і земельних відносин. Зазначені положення інтерпретуються як загальні вимоги, які конституюють появу нового принципу правового регулювання аграрних і земельних відносин – принцип кліматичної безпеки у сфері сільського господарства та землекористування. Під цим принципом пропонуємо розуміти відображену у документах міжнародної, у тому числі європейської кліматичної політики та у відповідних вітчизняних політико-правових актах вимогу щодо забезпечення пристосованості сільського господарства і землекористування до нових кліматичних реалій, а також вимогу ведення аграрного виробництва і здійснення землекористування методами і способами, які запобігають негативному впливу на клімат або істотно його зменшують, сприяючи досягненню цивілізаційної мети кліматичної нейтральності та забезпечуючи захищеність використовуваних в аграрній сфері природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату. Відтак, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування має бути покладений в основу формування змісту нової наукової парадигми

наукових досліджень у галузях аграрного та земельного права України та розвитку відповідного законодавства.

Метою реалізації цього принципу є досягнення у сільському господарстві та землекористування стану кліматичної нейтральності як невід'ємної складової глобальної кліматичної нейтральності. Отже, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування є основою формування в Україні кліматично-орієнтованого сільського господарства.

Відтак, під кліматично-орієнтованим сільським господарством слід розуміти досягнутий на засадах принципу кліматичної безпеки технологічно новий етап аграрного господарювання, який базується на системі кліматоохоронних та кліматопристосовчих технологій, що забезпечують досягнення цілей сталого розвитку сільського господарства, за якого обсяг викидів парникових газів з використовуваних природних та інших ресурсів дорівнює або є меншим за обсяг їх секвестрації такими ресурсами, а також забезпечуються продовольча безпека країни, належний соціальний розвиток сільських територій та прибутковість аграрного бізнесу. При цьому правовою основою формування кліматично-орієнтованого сільського господарства нашої держави може бути реформоване на основі принципу кліматичної безпеки аграрне та інше законодавство України, яке регламентує сільськогосподарську діяльність та розвиток сільських територій. Першим кроком такого реформування може бути розробка і прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до законодавчих актів України щодо розвитку кліматично-орієнтованого сільського господарства».

5.3. Правові питання становлення та розвитку вуглецевого землеробства

Проблема зміни клімату набула не тільки значення глобальної екологічної та соціально-економічної проблеми, а й все більше громадян усвідомлюють її як таку. Схоже, що у найближчому майбутньому, якщо до 2030-х років глобальна температура зросте на 1,5°C, то зміна клімату може наблизитися до переломного моменту, який поставить під питання існування земної цивілізації. Адже підвищення температури на планеті може негативно вплинути на здоров'я людини з багатьох при-

чин. Як зазначають вчені, зміна клімату може потенційно збільшити концентрацію бактерій, які процвітають і поширюються в теплих водах та викликають інфекцію з особливо високим рівнем смертності. Люди можуть заразитися або споживаючи сирих молюсків, наприклад устриць, або ж піддаючись невеликим порізам у воді, де живуть бактерії[496].

Водночас, як показав звіт Міжурядової групи експертів зі зміни клімату, навіть якщо ключовий чинник негативних кліматичних змін – викиди вуглецю – припиниться вже завтра, тих шкідливих речовин, що накопичилися в атмосфері, достатньо, щоб зруйнувати багато екосистем планети протягом наступних десятиліть[497].

Паризькою угодою, підписаною 12 грудня 2015 р. (ратифікованою Україною 14 липня 2016 р.), негативні зміни клімату визнано спільною проблемою людства[498]. І ця проблема стає багатоаспектною. Останніми роками боротьба за клімат все більше розглядається як боротьба за демократичні цінності. Адже лише у демократичній державі боротьба за збереження клімату сприймається як безумовний імператив. Так, до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) почали надходити позови від громадян до своїх урядів з вимогами вжити заходів щодо підвищення рівня охорони клімату, оскільки заявники вважають, що негативні кліматичні зміни порушують права людини, визначені Конвенцією про захист прав і основоположних свобод[499]. З ініціативи громадян Португалії ЄСПЛ розглянув справу Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others (39371/20)[500] щодо викидів парникових газів у Португалії та

[496] Archer, E.J., Baker-Austin, C., Osborn, T.J. et al. Climate warming and increasing Vibrio vulnificus infections in North America. Sci Rep 13, 3893 (2023). URL: https://doi.org/10.1038/s41598-023-28247-2

[497] «Кліматична міграція» стане найбільшим викликом для людства уже найближчим часом – FT. *Дзеркало тижня.* 2021. 6 жовтня. URL: https://zn.ua/ukr/article/print/WORLD/klimatichna-mihratsija-stane-najbilshim-viklikom-dlja-ljudstva-uzhe-najblizhchim-chasom-ft.html

[498] Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. *Офіційний вісник України.* 2016. № 61. Ст. 2074.

[499] Стойко О. Зміни клімату і права людини. *Юридичний вісник України.* 2023. № 21-22. 1–15 червня.

[500] Duarte Agostinho and others v. Portugal and others (communicated case). App 39371/20. communicated on13.11.2020. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206535 (дата звернення: 19.01.2024).

інших 32 державах, які, на думку заявників, зумовлюють зростання рівня глобального потепління та негативно впливають на умови життя та здоров'я заявників. Очевидно, задоволення заяви громадян Португалії створило б прецедент, який дозволяє громадянам однієї країни звертатися до ЄСПЛ за компенсаціями кліматичної шкоди від будь-якої країни-члена Ради Європи. При цьому ЄСПЛ, як зазначається у літературі, доведеться «…проходити тонку межу між забезпеченням захисту прав людини та дозволом <…> на судовий процес у суспільних інтересах, який виходить за межі права на індивідуальне звернення згідно зі статтею 34 Конвенції»[501]. І хоча ЄСПЛ не задовольнив кліматичне клопотання громадян Португалії, боротьба громадськості з бездіяльністю держав ефективно протидіяти змінам клімату шляхом звернення до поважних судових інстанцій не припиняється.

Так Верховний суд ООН (International Court of Justice) рішенням від 2.07.2025 р. постановив, що невиконання державами заходів щодо протидії змінам клімату є порушенням міжнародного права та права людини на безпечне і здорове довкілля. І хоча рішення цього Суду має рекомендаційний характер, воно, як вважає Президент Суду Юдзі Івасава (Yuji Iwasawa) закладає правові підвалини для визнання протиправним міжнародним діянням держави дії з видобутку викопного палива, споживання викопного палива або надання субсидій на викопне паливо[502]. Це у свою чергу може бути використане для формування практики притягнення однією державою іншої до відповідальності, а також практики подання відповідних позовів к межах держави.

Глобальність сучасної кліматичної проблеми на планеті Земля обумовлена не тільки зростаючою глибиною її негативного впливу на перспективи існування людства, а й багатоаспектністю впливу самого людства на стан та інтенсивність погіршення клімату як умови фізичного існування біологічних

[501] Панкевич О., Гаврильців М. Концепція захисту екологічних прав у практиці страсбурзького суду: деякі загальнотеоретичні та філософсько-правові аспекти. *Право України.* 2023. № 6. С. 51–68. С. 65.

502

[502] Molly Quell and Mike Corder. UN's top court says failing to protect planet from climate change could violate international law. URL: https://apnews.com/article/un-court-opinion-climate-change-1ac84a94a5aaffd63518ef1da3502a9e. 24.07.25.

видів. Так, з початком стрімкого промислового розвитку всесвітній обсяг викидів вуглецю в атмосферу досяг рівня 136 гігатонн[503]. Негативний вплив на клімат спричиняють не тільки такі загальновизнані індустріальні чинники, як промислові викиди, використання викопного палива тощо, а й багато інших видів виробничої діяльності людини, які раніше не усвідомлювалися або ж вважалися несуттєвими. Одним із джерел таких видів виробничої діяльності є сільське господарство.

За підрахунками експертів громадської організації «Екодія», на сільське, лісове господарство та інші види землекористування припадає 23% глобальних викидів парникових газів[504], що робить цей сектор одним із лідерів у спричиненні глобального потепління. За підрахунками, одна велика тваринницька ферма може виробляти більше відходів, ніж велике місто. Відповідно до звіту Центру з контролю та профілактики захворювань, ферма з утриманням 800000 свиней може виробляти понад 1,6 млн тон відходів на рік, що в півтора рази більше, ніж щорічні санітарні відходи, які виробляє місто Філадельфія. В цілому худоба в США щорічно виробляє приблизно в три-двадцять разів більше гною, ніж населення країни[505].

У затвердженому ФАО Плані дій щодо здійснення своєї масштабної Стратегії щодо зміни клімату зазначається, що агропродовольчі системи належать до найбільш уразливих для наслідків кліматичної кризи секторів. Разом з тим вони містять безліч можливостей для вирішення пов'язаних з кліматичною кризою проблем, починаючи від підвищення несприйнятливості до зовнішніх впливів та адаптації до зміни клімату і закінчуючи пом'якшенням його наслідків та зв'язуванням вуглецю[506].

[503] Земли имеют значение для климата. Сокращение разрыва в уровне выбросов и достижение цели. URL: http:// www.unccd.int/sites/default/files/documents/2015_Paris_Climate_RUS_0.pdf (дата звернення: 02.12.2019).

[504] Дорожня карта кліматичних цілей України до 2030 року. Бачення громадськості. Київ: Екодія, 2020. 56 с. С. 41.

[505] «Кліматична міграція» стане найбільшим викликом для людства уже найближчим часом – FT. *Дзеркало тижня.* 2021. 6 жовтняю URL: https://zn.ua/ukr/article/print/WORLD/klimatichna-mihratsija-stane-najbilshim-viklikom-dlja-ljudstva-uzhe-najblizhchim-chasom-ft.html

[506] ФАО розпочинає реалізацію Плану дій щодо здійснення своєї масштабної Стратегії щодо зміни клімату. URL: https://www.fao.org/newsroom/detail/fao-launches-action-plan-for-ambitious-climate-strategy/ru (дата звернення: 20.07.2023)

Очевидно, з метою посилення контролю з боку суспільства над кліматичними змінами держави світу мають невідкладно приступити до формування національних правових механізмів контролю за кліматичними змінами у сфері використання та охорони земельних ресурсів.

Протягом останнього часу сільське господарство України також було сектором з найбільш різкою тенденцією до зростання викидів парникових газів, збільшившись за 10 років майже на 30%[507]. Одна з таких тенденцій пов'язана з деградацією земель внаслідок їх інтенсивного сільськогосподарського та іншого використання, яке призводить до виділення в атмосферу вуглецю, накопиченого в ґрунті протягом тисячолітнього процесу ґрунтоутворення. Тому одним із важливих напрямів зниження викидів у атмосферу накопичених у ґрунтах запасів вуглекислого газу є протидія процесам деградації земель. В цьому контексті наукова спільнота веде пошук можливостей для зменшення масштабів деградації земельного фонду нашої країни, зокрема, шляхом їх локалізації.

У вітчизняній літературі зазначається, що найбільший потенціал зниження концентрації CO_2 в атмосфері з використанням інструментарію трансформації угідь зосереджено у відносно контрольованій людиною системі «ліси – водно-болотні угіддя – поселення – рілля»[508]. З огляду на наявність в Україні значних площ цінних ґрунтово-земельних ресурсів, пропонується розробити зважений науково обґрунтований механізм їхнього вилучення зі складу лісів та орних земель для несільськогосподарських потреб. Зокрема, обґрунтовується доцільність переглянути умови відведення земельних ділянок для розвитку населених пунктів та утворення нових підприємств за рахунок площ раніше функціонуючих поселень (сіл, селищ, хуторів),

507 [507] Земли имеют значение для климата. Сокращение разрыва в уровне выбросов и достижение цели. URL: http:// www.unccd.int/sites/default/files/documents/2015_Paris_Climate_RUS_0.pdf (дата звернення: 02.12.2019).

508 [508] Трофименко П. І., Ляшенко В. В., Трофименко Н. В., Тимощук О. А. Моделювання впливу трансформації земельних угідь України на формування обсягів емісії й асиміляції CO_2 та потенціал зниження його концентрації в атмосфері. URL: file:///C:/Users/karta/Downloads/Kanarsky,+200466__Bioresursy_12_1-2_2020_1-106.press-38-46.pdf. 26.07.21

впровадивши стимулюючі фінансові механізми[509]. В цьому контексті правова система України взагалі та такі її галузі як земельне і аграрне право зокрема доцільно «запрограмувати» на поступове зменшення площі сільськогосподарських земель, яка сягає 60 відсотків території України, саме з міркувань охорони клімату. Виконання такого завдання можливе за умови поступового масштабного оновлення вітчизняного законодавства про сільськогосподарське господарювання відповідно до основних напрямів кліматичної політики ЄС та тенденцій розвитку відповідного права Європейського Союзу.

На жаль, відповідність українського законодавства праву ЄС у частині захисту довкілля та клімату можна оцінити як початкову. Тому Єврокомісія вказує Україні на необхідність терміново активізувати підготовку до запуску одного з нових механізмів контролю за кліматичними змінами – системи торгівлі квотами на викиди парникових газів (СТВ), а також посилити адміністративну спроможність з точки зору людських та фінансових ресурсів[510].

Подібні оцінки стану законодавства України щодо протидії негативним кліматичним наслідкам у аграрному секторі висловлені і у національній правовій доктрині. Проаналізувавши численні прийняті в Україні правові акти з питань охорони клімату, А. П. Гетьман та Г. В. Анісімова слушно зазначають, що в багатьох нових або оновлених стратегіях національного розвитку досягнення кліматичної нейтральності проголошено однією з пріоритетних місій. До таких пріоритетних місій включені і питання застосування «кліматично розумного» сільського та лісового господарства із скороченням викидів парникових газів й адаптацією до зміни клімату тощо. Однак, проголошуючи мету охорони клімату, ці правові акти не містять «…дієві правові механізми забезпечення кліматичної нейтральності. …

[509] Трофименко П. І., Ляшенко В. В., Трофименко Н. В., Тимощук О. А. Моделювання впливу трансформації земельних угідь України на формування обсягів емісії й асиміляції CO_2 та потенціал зниження його концентрації в атмосфері. URL: file:///C:/Users/karta/Downloads/Kanarsky,+200466__Bioresursy_12_1-2_2020_1-106.press-38-46.pdf. 26.07.21

[510] Гембарська В. Є дві необхідні передумови запуску Системи торгівлі викидами в Україні, – Ольга Бойко. URL: https://ecopolitic.com.ua/ua/news/ie-dvi-neobhidni-peredumovi-zapusku-sistemi-torgivli-vikidami-v-ukraini-olga-bojko/ 16 січня 2024 р.

значна частина галузевих політик, стратегій і планів не узгоджена з документами з кліматичного планування, відсутні плани з адаптації до зміни клімату тощо»[511]. І хоча А. П. Гетьман та Г. В. Анісімова вбачають у перспективі формування у правовій системі України нової самостійної галузі публічного права – кліматичного, вони зазначають, що у національному законодавстві України досі відсутні юридичні визначення навіть базових понять «клімат», «охорона клімату», «пом'якшення наслідків зміни клімату», «адаптація до кліматичних змін клімату» тощо[512], що є ознакою недостатнього розвитку системи правового забезпечення охорони клімату в Україні взагалі, та регулювання кліматоохоронних відносин у аграрній сфері зокрема. Цілком погоджуючись з позицією вчених, вважаємо, що Україна, не зважаючи на воєнний стан, має розпочати формування національних правових механізмів для запобігання негативним кліматичним змінам у сільському господарстві та сфері землекористування.

Маємо констатувати, що ні аграрне, ні земельне та інше законодавство України не містять норм, які б регламентували кліматоохоронне використання земель, спрямоване на недопущення чи хоча б зниження викидів вуглецю в атмосферу у процесі землекористування. Не передбачається розробка таких норм і програмними документами Уряду України з питань охорони клімату. Так, як випливає з розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 липня 2023 р. № 607-р «Про затвердження плану заходів з реалізації кліматичної політики України в рамках участі в глобальній ініціативі із скорочення викидів метану «Global Methane»[513], в Україні проблема охорони клімату у сфері аграрного виробництва розглядається лише у двох аспектах: 1) як розвиток потенціалу виробництва біометану з

[511] Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Кліматичні законодавство і правовідносини: сучасний стан та перспективи розвитку в контексті забезпечення національної безпеки. *Проблеми законності.* 2023. Вип. 162. С. 6–32. С. 22–23.

[512] Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Кліматичні законодавство і правовідносини: сучасний стан та перспективи розвитку в контексті забезпечення національної безпеки. *Проблеми законності.* 2023. Вип. 162. С. 6–32. С. 23, 25.

[513] Про затвердження плану заходів з реалізації кліматичної політики України в рамках участі в глобальній ініціативі із скорочення викидів метану «Global Methane» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 липня 2023 р. № 607-р.

відходів сільського господарства, для забезпечення якого пропонується надати часткове відшкодування вартості об'єктів (до 50 відсотків вартості, а сільськогосподарським кооперативам до 70 відсотків вартості) з переробки побічних продуктів тваринного походження, що належать до II і III категорій, та 2) як використання біометану як моторного палива, зокрема для громадського транспорту та сільськогосподарської техніки. Проте Кабінет Міністрів України поки що не планує чи не бачить зовсім перспектив зниження викидів парникових газів з інших джерел, які наявні у сільському господарстві, зокрема, з ґрунтового покриву земель у процесі їх обробітку тощо.

Водночас питання щодо запобігання чи зменшення вивільнення парникових газів у землеробстві набуває все більшої актуальності у ЄС. Зокрема, у грудні 2019 року в Євросоюзі запровадили амбіційнішу програму енергетичного переходу – «Європейський зелений курс» *(European Green Deal)*[514], реалізація якої покликана зробити Європу кліматично нейтральною до 2050 року. Для досягнення кліматичних цілей дослідники з Європейської обсерваторії кліматичної нейтральності пропонують значно збільшити зусилля зі скорочення викидів CO_2 в атмосферу, звернувши увагу на необхідність удвічі швидшої декарбонізації європейського агропродовольчого сектору[515].

Отже, для реалізації планів щодо досягнення кліматичної нейтральності у землеробстві у ЄС ведеться пошук адекватних правових засобів. Так, у Регламенті ЄС «Встановлення основи для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламентів (ЄС) № 401/2009 та (ЄС) 2018/1999 («Європейське законодавство про клімат»)» від 30 червня 2021 р. підкреслено, що поглиначі вуглецю відіграють важливу роль у переході до кліматичної нейтральності в Союзі, і, зокрема, сектори сільського господарства, лісового господарства та землекористу-

[514] The European Green Deal. Communication from the Commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussels, 11.12.2019. COM(2019) 640 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

[515] Archie Burkinshaw. Report urges EU to accelerate emissions cuts for net zero climate target. URL: https://sustainablefuturenews.com/news/report-urges-eu-to-accelerate-emissions-cuts-for-net-zero-climate-target/ 26 червня 2023 р.

вання роблять важливий внесок у цей контекст[516]. Тому Європейська комісія планує запровадити ініціативу вуглецевого землеробства, яка включатиме нову зелену бізнес-модель для винагороди землевпорядників за скорочення викидів парникових газів і видалення вуглецю[517]. Ініціатива передбачає розробку необхідної нормативної бази для нового виду господарювання у сільському господарстві – вуглецевого землеробства. Крім того, для створення добровільної системи сертифікації поглинання вуглецю в ЄС передбачається розробка Регламенту щодо поглинання вуглецю та сертифікації вуглецевого фермерства (EU Carbon Removals and Carbon Farming Certification (CRCF) Regulation), в основу якого мають бути покладені сталі практики сільського господарства та вуглецевого фермерства[518].

В цілому вуглецеве землеробство являє собою напрям кліматоохоронної діяльності, який передбачає таке використання земельних ресурсів, при якому відбувається ефективне вилучення CO_2 з атмосфери через фотосинтез рослин та його консервування у вигляді органічної речовини у ґрунті та рослинних рештках (секвестрація вуглецю)[519].

За оцінками, щонайменше 50% вуглецю, що знаходився в ґрунті, було викинуто в атмосферу протягом останніх століть. Повернення цього вуглецю в ґрунт за допомогою регенеративного (вуглецевого) сільського господарства є однією з найкращих можливостей для поліпшення здоров'я людини та клімату,

516 [516] REGULATION (EU) 2021/1119 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 2021establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN

517 [517] Communication from the commission to the european parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj. URL: https://organicinfo.ua/wp-content/uploads/2021/05/EU_-Farm-to-Fork-Strategy_UA_fin.pdf

518 [518] Carbon Removals and Carbon Farming. URL: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-removals-and-carbonfarming_en

519 [519] Лебідь Л. Здоровий спосіб землеробства: питання після Перемоги чи сьогодення? URL: https://agroportal.ua/publishing/klub-agroeffektivnosti/zdoroviy-sposib-zemlerobstva-pitannya-pislya-peremogi-chi-sogodennya

а також фінансового добробуту фермерів[520]. Здорові ґрунти є найбільшим наземним вуглецевим басейном на планеті. Ця особливість у поєднанні з їхньою губчастою функцією поглинати воду та зменшувати ризик повеней і посухи робить ґрунт незамінним союзником для пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них[521].

Як зазначається у літературі, звичайні сільськогосподарські методи, такі як оранка та інші обробки ґрунту, вивільняють із ґрунту вуглекислий газ (CO_2), виводячи органічну речовину на поверхню та таким чином сприяючи її окисленню. Відповідно приблизно третина загального антропогенного надходження CO_2 в атмосферу з часів промислової революції спричинена деградацією органічної речовини ґрунту[522].

Власне негативні наслідки деградації грунтів відчувають і агровиробники. Тому не зважаючи на відсутність у національних законодавствах достатньої правової бази, вони почали вести пошук шляхів мінімізації таких деградаційних процесів шляхом вдосконалення методів обробітку грунтів у сільському господарстві. Одним із таких методів є вуглецеве землеробство.

В рамках вуглецевого землеробства використовуються такі практики як: збереження рослинних решток і скорочення втручання в ґрунт через обробіток; скорочення втрат азотних добрив (інгібітори нітрифікації, інжекторні способи внесення); використання покривних культур. Фермери, які застосовують такі методи землеробства як зменшений ґрунтобробіток, утримують вуглець в ґрунті на своїх полях або скорочують його викиди в атмосферу.

Як свідчить практика, обсяги скорочених у процесі вуглецевого землеробства викидів вуглецю (CO_2) можна реалізувати на ринку у вигляді вуглецевих сертифікатів. Він стає додатковим доходом для фермера. Аграріям платять за вуглецеві сертифікати – документи, що підтверджують обсяг збереженого ними вуглецю у грунті.

---

[520] Food regenerative agriculture. URL: http://archive.drawdown.covive.com/solutions/food/regenerative-agriculture. 26.10.23

[521] European Commission (2021), EU Strategy on Adaptation to Climate Change – Impact assessment

[522] Montgomery, David R. (2007). Is agriculture eroding civilization's foundation?. GSA Today 17 (10): 4. ISSN 1052-5173. doi:10.1130/gsat01710a.1.

Вуглецевий сертифікат – це фінансовий інструмент, що демонструє верифіковане скорочення, поглинання та уникнення викидів парникових газів, досягнені завдяки певним практикам. Один сертифікат уособлює одну тонну CO_2е. Компанії, що поставили перед собою цілі декарбонізації, але не можуть досягти зменшення всіх своїх викидів самостійно, є покупцями цих сертифікатів[523]. Отже, вуглецеві сертифікати купують компанії, діяльність яких супроводжується надлишковими викидами CO_2, для компенсації таких викидів.

Відтак останніми роками у європейських країнах виник новий вид підприємницької діяльності – торгівля скороченими обсягами викидів вуглецю, та появилися компанії, які пропонують фермерам продати такі скорочені викиди. Отже, на європейському ринку вже існує попит на такий продукт, як поглинутий з атмосфери та збережений у грунті вуглець, який є парниковим газом. Саме такі відносини лежать в основі вуглецевого бізнесу у сільському господарстві.

Для обслуговування ринку збереженого у ґрунтах вуглецю з'являються фірми-посередники, які купують у фермерів вуглецеві сертифікати та продають їх компаніям, які поки не можуть знизити рівень викидів вуглецю в атмосферу і мусять їх компенсувати власними коштами. На українському ринку вже кілька років працює міжнародна компанія Agreena, яка пропонує вітчизняним агровиробникам продавати їй утримані у процесі вуглецевого землеробства обсяги вуглецю. Так, на своєму сайті (платформі) Agreena для переходу господарства на технологію вуглецевого землеробства пропонує агровиробникам: 1) зареєструватись на платформі шляхом створення персонального кабінету та ввести дані про використовувані поля; 2) після збору врожаю внести фактичні дані щодо поля (фактичні врожаї, використання добрив та палива тощо); 3) програмне забезпечення компанії, яке пройшло міжнародну акредитацію та було затверджене третіми сторонами, проводить кількісну оцінку вилучення та скорочення викидів вуглецю господарством, і видає засвідчені компанією вуглецеві сертифікати

[523] Цибульська С. Декарбонізація – це поле можливостей, або Чому аграрний бізнес думає про вуглець. URL: https://agroportal.ua/publishing/intervyu/dekarbonizaciya-ce-pole-mozhlivostey-abo-chomu-agrarniy-biznes-dumaye-pro-vuglec. 24.03.25

(CO_2e); 4) після отримання таких сертифікатів господарство може залишити їх у себе, продати їх самостійно або ж за посередництвом Agreena перевіреним компаніям на основі поточного ринкового попиту та цін[524].

Отже, компанія Agreena забезпечує вимірювання та незалежну верифікацію обсягу утриманого господарством у грунті вуглецю та перетворює його на фінансовий інструмент у вигляді вуглецевих сертифікатів. AgreenaGro використовує розпізнавання супутникових знімків та машинне навчання для визначення меж поля, які культури аграрій вирощує, застосований тип ґрунтообробітку та використання покривних культур. Таким чином, зареєструвавши господарство на сайті Agreena, фермер має вказати свої поля. Після введення адреси господарства чи просто переміщуючись по карті, він обирає ділянку, на якій розташовані поля. Після того, як система розпізнає межі полів, фермер вибирає свої поля. На кожному полі фермера вже автоматично будуть розпізнані та вказані засіяна культура, покривні культури та тип ґрунтообробітку. В більшості випадків фермеру не доведеться вносити жодних змін у результати супутникового моніторингу полів.

Так, наприклад, український агровиробник «Контінентал Фармерз Груп» взяв участь у добровільній вуглецевій програмі AgreenaCarbon і за підсумками врожаю 2022 року отримав сертифіковане підтвердження результатів переходу на засади вуглецевого землеробства. Згідно із вуглецевими сертифікатами, наданими «Контінентал Фармерз Груп» у межах програми компанії Agreena, щонайменше 153 тис. га площ (майже 80% від загального земельного банку) «Контінентал Фармерз Груп» обробляє за технологіями, що відповідають міжнародно затвердженим принципам зменшення викидів вуглецю. Як наслідок, обсяг затриманого в ґрунті CO_2 склав близько 1,48 т/га[525].

Крім того, Глобальний договір ООН в Україні реалізує програму Climate Ambition Accelerator. Її метою є надання компаніям допомоги у встановленні науково обґрунтованих цілей скорочення викидів CO_2 відповідно до ініціативи Science Based

[524] URL: https://agreena.com/uk/

[525] Контінентал отримав вуглецеві сертифікати. URL: https://agroportal.ua/news/novosti-kompanii/kontinental-otrimav-vuglecevi-sertifikati. 17 січня 2024 р.

Targets (SBTi) та розробці стратегій досягнення нульового рівня викидів до 2050 року. Компанії мають досягати цілі як за рахунок скорочення викидів, так і завдяки поглинанню вуглецю в ґрунтах. Проте основна увага має приділятися саме зменшенню обсягу викидів вуглецю в атмосферу[526].

Загалом, впровадження технологій вуглецевого землеробства є перспективним напрямом посилення протидії негативним кліматичним змінам у аграрній сфері. Дослідження, проведене всесвітньо визнаним центром кліматоохоронного землеробства – інститутом Rodale – показує, що перехід у всьому світі до регенеративного (вуглецевого) сільського господарства може поглинути понад 100% CO_2, що наразі викидаються в атмосферу[527]. До того ж декарбонізоване аграрне виробництво здатне адаптуватися до зміни клімату і вважається більш гнучким для забезпечення глобальної продовольчої безпеки України та світу. Саме тому головною метою Спільної аграрної політики ЄС на 2023–2027 рр. є модернізація сільського господарства шляхом застосування більш сталих і кліматоорієнтованих методів господарювання[528].

Як свідчить практика, випадки використання аграріями України технологій вуглецевого землеробства є поодинокими і сталися виключно з ініціативи самих агровиробників, які виявили зацікавленість у застосуванні таких технологій. Фактично аграрії у таких випадках керувалися міркуваннями соціальної відповідальності, прагненням покращити екологію, відданістю демократичним цінностям тощо. На жаль, правові чинники, крім, можливо, загальних положень кліматичного законодавства ЄС та деяких правових актів України, практично не впливають на волевиявлення аграріїв щодо переходу на засади вуглецевого землеробства. Такий стан правового регулювання відносин вуглецевого землеробства є незадовільним.

[526] Anderson C M., Bicalho T., Wallace E., Letts T., and Stevenson, M. 2022. Forest, Land and Agriculture Science-Based Target-Setting Guidance. World Wildlife Fund, Washington, DC.

[527] Regenerative Organic Agriculture and Climate Change. A Down-to-Earth Solution to Global Warming. URL: chrome-extension://https://farmlandinfo.org/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/Rodale_WhitePaper_RegenAg.pdf

528

[528] Попова О. Л., Панкратова Л.Л. Зелена архітектура САП ЄС: орієнтири для розбудови при повоєнному відновленні України. *Економіка України*. 2023. № 8. С. 78–96. С. 82. URL: https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.08.078

На нашу думку, Україна має істотно вдосконалити свою кліматичну політику та кліматоохоронне законодавство, зокрема, у сфері регулювання аграрних та земельних відносин.

Цілком очевидно, що післявоєнний агросектор України буде змушений балансувати між зростаючими екологічними вимогами ЄС та відновленням своїх позицій на глобальних ринках. Для утримання передових позицій на агропродовольчому ринку ЄС Україна може використати свої переваги як провідної чорноземної держави Європи. Адже, як зазначається у літературі, чорноземи характеризуються більш високим вмістом органічного вуглецю у порівнянні з іншими типами ґрунтів і тому мають першочергове значення для пом'якшення наслідків змін клімату та адаптації до них[529]. Тому участь у створенні нової глобальної архітектури продовольчої безпеки разом із ЄС відкриває шлях до перетворення України з конкурента на незамінного партнера. На думку експертів, агропродовольче партнерство України з ЄС вже на етапі до набуття членства у цьому співтоваристві можливе за умови створення та реалізації Україною заходів щодо розвитку органічного сільського господарства, контролю за використанням добрив та запровадження регенеративного землеробства[530].

Для забезпечення сприятливого для суспільства розвитку відносин вуглецевого землеробства доцільно кардинально переглянути систему правових норм, які регулюють такі відносини, з тим, щоб можна було максимально задіяти потенціал права як регулятора суспільних відносин для, по-перше, утримання у ґрунтовому покриві сконцентрованих у ньому запасів вуглецю та, по-друге, посилити поглинаючу вуглець функцію ґрунтів України. Вважаємо, що вміст вуглецю у ґрунтах має стати таким же орієнтиром правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, як і вміст у ґрунтах гумусу та інших органічних речовин.

---

[529] Балюк С. А., Воротинцева Л. І., Соловей В. Б., Шимель В. В. Реалії українського чорнозему: сучасний стан, еволюція, охорона та стале управління. *Вісник аграрної науки.* 2023. № 3 (840). С. 5–13. С. 11.

[530] Бєлькова О. Три рушії євроінтеграції: в яких сферах Україна може стати незамінною для ЄС. URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2025/07/28/7216507/ 28.07.25

На нашу думку, кращим варіантом для запровадження правового регулювання нових видів суспільних відносин, у тому числі й відносин щодо вуглецевого землеробства, є поєднання у законодавстві чітких правил поведінки суб'єктів таких відносин, запровадження системи правових і економічних стимулів досягнення суб'єктами мети відповідного правового регулювання, надання державної підтримки аграріям у переході на технології вуглецевого землеробства, а також здійснення державного контролю за дотриманням аграріями, які отримали державну підтримку у застосуванні технологій вуглецевого землеробства, відповідних правових норм.

Водночас формування правового забезпечення кліматоохоронного землеробства потребуватиме вибору належних правових механізмів. На нашу думку, перехід діяльності агровиробників на засади вуглецевого землеробства не можна запровадити зобов'язуючими правовими нормами. Так, Стратегія ФАО щодо зміни клімату передбачає задіяння інформаційних та стимулюючих механізмів впливу на поведінку аграріїв, а саме: 1) інформаційно-просвітницьку діяльність на глобальному та регіональному рівнях; 2) надання стратегічної підтримки на країновому рівні; 3) забезпечення більш активної залученості місцевих зацікавлених сторін, особливо вразливих груп населення, включаючи жінок і корінні народи, у процеси пошуку, спільного вироблення та впровадження передових методів, що сприяють зміцненню продовольчої безпеки та джерел засобів до існування, а також вирішенню проблем зміни клімату та втрат[531].

В основу формування правового регулювання вуглецевого землеробства доцільно покласти принцип кліматичної нейтральності, який передбачає, що будь-які дії суб'єктів правовідносин вуглецевого землеробства повинні відповідати встановленим державою програмним показникам їх впливу на стан клімату. Проте, на нашу думку, формування правового механізму впровадження вуглецевого землеробства доцільно розпочати на засадах «м'якого» права – системи правових норм, які

531

[531] ФАО розпочинає реалізацію Плану дій щодо здійснення своєї масштабної Стратегії щодо зміни клімату. URL: https://www.fao.org/newsroom/detail/fao-launches-action-plan-for-ambitious-climate-strategy/ru. 20.07.2023

містять рекомендації та стимули для агровиробників щодо переходу від традиційних методів ведення сільського господарства на стандарти вуглецевого землеробства.

Зменшенню викидів вуглецю з ґрунту сприяють такі методи ведення вуглецевого землеробства як зменшений ґрунтообробіток (no-till, strip-till, mini-till тощо), застосування сидератів або покривних культур, органічних добрив замість синтетичних, залишення в полі пожнивних решток (наприклад, мульчування тощо)[532]. Відповідно держава має сприяти застосуванню аграріями методів вуглецевого землеробства.

Відносини торгівлі вуглецевими сертифікатами регулюються договорами купівлі-продажу, які укладають фермери та покупці таких сертифікатів. Однак, з метою підвищення готовності вітчизняного агробізнесу до нового напряму ринкових відносин Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України має розробити та затвердити Методичні рекомендації щодо запровадження та використання сільськогосподарськими підприємствами та фермерськими господарствами методів вуглецевого землеробства з тим, щоб систематизувати та довести до відома агровиробників наявні, апробовані практикою знання в галузі сучасних кліматоохоронних технологій господарювання.

Наступним кроком у формуванні правового забезпечення вуглецевого землеробства має, на наш погляд, стати введення у законодавство правових норм, спрямованих на запровадження економічного стимулювання переходу аграріїв на стандарти вуглецевого землеробства. В основу таких норм варто покласти вуглецеву сертифікацію ґрунтового покриву полів, задекларованих як землі вуглецевого землеробства. Одним із джерел надання економічної підтримки (стимулів) агровиробникам за досягнуті результати в утриманні вуглецю у ґрунтах може бути створений відповідно до Закону України від 11 квітня 2023 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» Державний фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації[533],

[532] Авраам, Г. Що таке вуглецеве землеробство, та як це працює на практиці. URL: https://agroportal.ua/blogs/shcho-take-vugleceve-zemlerobstvo-ta-yak-ce-pracuyue-na-praktici. 20 жовтня 2023 р.

[533] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Закон України від 11 квітня 2023 р. № 3035-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. 48. Ст. 2633.

завданням якого є надання громадянам, підприємствам та громадам допомоги у реалізації програм щодо енергоефективності і термомодернізації, зменшення викидів вуглецю та підтримки альтернативних джерел енергії.

Правовий механізм переходу агровиробників на стандарти вуглецевого землеробства має бути достатньо простим і прозорим. Для його запровадження уявляється доцільним використати добре функціонуючу систему Державного аграрного реєстру, який є, по суті, платформою для реєстрації аграріїв, які отримують державну підтримку. У зв'язку з цим у Закон про Державний аграрний реєстр[534] потрібно ввести відповідні зміни.

Нарешті у складі правового механізму ведення вуглецевого землеробства мають бути передбачені норми, які регламентуватимуть проведення вуглецевої сертифікації агровиробників, що перейшли на засади вуглецевого землеробства. Чітка система вуглецевої сертифікації забезпечить здійснення ефективного державного контролю за досягнутими обсягами утриманого вуглецю у ґрунтах та сприятиме запровадженню адресного стимулювання агровиробників. В перспективі, з підвищенням рівня ефективності державного контролю за використанням та охороною земель з використанням передових інформаційних технологій, зокрема, засобів дистанційного зондування земель та грунтів, співвідношення між нормами «м'якого» і «твердого» (зобов'язуючого) права у правовий механізмі ведення вуглецевого землеробства змінюватиметься на користь останніх.

[534] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 5 листопада 2020 року № 985-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 98. Ст. 3184.

РОЗДІЛ 6
Адаптація аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу

6.1. Апроксимація аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу

Важливим вектором розвитку аграрного законодавства України в даний час та на перспективу є його адаптація до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС). Реалізація курсу на європейську інтеграцію України є невід'ємним елементом внутрішніх реформ, спрямованих на економічне зростання, підвищення рівня життя народу, розвиток демократії, становлення громадянського суспільства, забезпечення гарантій верховенства права, свободи слова, захисту прав і свобод людини, зміцнення національної безпеки. Починаючи з 24 лютого 2022 року євроінтеграційні процеси в Україні набули нового рівня актуальності та інтенсивності. Зрештою це вилилося у надання Україні статусу кандидата у члени Європейського Союзу, яке відбулося 23 червня 2022 року. В даний час Україна має приділити особливу увагу оперативному наближенню всіх аспектів політики та законодавства до політик, принципів та приписів законодавства ЄС.

Метою адаптації аграрного законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи країни *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Acquis communautaire – це французький термін, який позначає систему законів Європейського Співтовариства, що включає цілі, матеріальні норми, політику ЄС та, зокрема, первинне та вторинне законодавство, а також судову практику. Все це є складовою правового порядку ЄС. Цей термін включає також всі договори, регламенти та директиви, прийняті європейськими інституціями, а також рішення Європейського Суду. *Acquis*

має динамічній характер, постійно розвивається разом із розвитком Співтовариства та має фундаментальне значення для держав-членів ЄС, оскільки всі вони зобов'язані дотримуватися вимог *acquis communautaire*[535].

Поняття «*acquis communautaire*» було вперше офіційно закріплене в тексті Договору про ЄС, підписаному в Маастрихті у 1992 р. Так, у статтях 2(4) і 3(1) Договору про ЄС *acquis communautaire* проголошується як одна з цілей і основ функціонування ЄС і як опора всієї інституційної системи ЄС.

На офіційній сторінці Європейського Союзу acquis ЄС визначається як сукупність спільних прав та обов'язків, що складають основу права ЄС та включені до правових систем держав-членів ЄС. *Acquis* ЄС включає: зміст, принципи та політичні цілі Договорів ЄС; будь-яке законодавство, прийняте для застосування цих договорів, та судову практику, розроблену Судом Європейського Союзу; декларації та резолюції, прийняті ЄС; заходи у сферах спільної зовнішньої та безпекової політики, а також юстиції та внутрішніх справ; міжнародні угоди, які укладає ЄС, та угоди, укладені між самими державами-членами щодо діяльності ЄС[536]. До змісту *acquis* відносять: усі установчі договори, вторинне законодавство ЄС, рішення Суду ЄС, загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, «м'яке» *(soft law)* право ЄС. Таким чином, *acquis communautaire* охоплює усі рішення в межах першої (Співтовариства), другої (спільна політика у сфері закордонних справ і безпеки) та третьої (співпраця поліції й органів юстиції у кримінальних справах) опор ЄС *(pillars)*[537].

Варто звернути увагу, що термін «*acquis communautaire*» найчастіше використовується у зв'язку з підготовкою країн-кандидатів до вступу в ЄС. Такі країни зобов'язані прийняти, впровадити та забезпечити виконання всього *acquis*, щоб мати можливість вступити в ЄС. Окрім зміни національного законодавства,

535 Acquis communautaire. URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/acquis-communautaire.

536 Acquis. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html.

537 Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правнича термінологія. URL: https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/.

це часто означає створення або зміну необхідних адміністративних чи судових органів, які контролюють дотримання приписів законодавства. Країни-кандидати (заявники) повинні прийняти *acquis*, перш ніж вони зможуть приєднатися до ЄС. Відступи (винятки) від *acquis* надаються лише за виняткових обставин та мають обмежену сферу застосування. Acquis має бути включений країнами-кандидатами до їхнього національного правопорядку до дати їхнього вступу в ЄС, і вони зобов'язані застосовувати його з цієї дати. В цілому *acquis communautaire* є досить динамічним утворенням, що знаходиться в процесі постійного розвитку в напрямі розширення та поглиблення регулятивних конструкцій. Обсяг *acquis* оцінюють приблизно в 97 тисяч сторінок Офіційного віснику Європейських Співтовариств *(Official Journal)* або близько 20 тисяч актів[538]. Для країн, які бажають набути членство в ЄС, визначено 31 критерій членства, кожен із яких відповідає одному з 31 розділів *acquis communautaire*, серед яких зазначається, зокрема, сільське господарство та рибне господарство.

Ще з часу прийняття Програми інтеграції України до Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р.[539], визнано пріоритетність наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва, включаючи адаптацію Україною в достатніх обсягах правових та нормативних стандартів ЄС – *Acquis communautaire*. 23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата в члени Європейського Союзу. Історичне рішення ухвалила Європейська Рада на саміті лідерів Євросоюзу в Брюсселі. Таким чином Україна зобов'язана прийняти, впровадити та забезпечити виконання всього *acquis*, що є однією із ключових умов вступу до ЄС.

В Україні на нормативному рівні термін *acquis* ЄС вперше було нормативно закріплено у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, відповідно до якої *acquis* ЄС визначався як правові і нормативні стандарти Європейського Союзу. В даний час нормативне визначення *acquis communautaire*

[538] Там само.

[539] Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України від 7 липня 2015 р. № 398/2015. *Офіційний вісник України.* 2015. № 55. Ст. 1789.

(acquis) містить Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., відповідно до якого *acquis communautaire (acquis)* – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Тобто, українське законодавство поняття *acquis communautaire* не деталізує та передусім зводить до актів законодавства, хоча й залишає можливість більш широкого тлумачення.

Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначено, що адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. Вказаним нормативно-правовим актом аграрне законодавство не було віднесено до пріоритетних сфер, законодавче регулювання яких підлягає першочерговій адаптації, проте серед переліку таких сфер вказано наступне: охорона здоров'я та життя тварин і рослин, довкілля, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти. Тобто, першочерговими напрямками адаптації стала екологізація аграрного виробництва та приведення аграрного законодавства у сфері якості та безпечності продуктів харчування, карантину тварин та рослин до вимог *acquis* ЄС.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. (далі – Угода про асоціацію), Україна взяла зобов'язання забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС згідно з напрямами, визначеними у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання. В аграрній сфері такими напрямами є: санітарні та фітосанітарні заходи, географічні зазначення, охорона винаходів у галузі біотехнологій, захист даних для продуктів захисту рослин, сорти рослин,

державна допомога, торгівля рибною продукцією, генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві. Крім того, Главою 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Угоди про асоціацію передбачено, що сторони співробітничають з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик та законодавства (ст. 403).

Відповідно до ст. 405 Угоди про асоціацію з метою здійснення вищезазначеного співробітництва й без шкоди для Розділу IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди Сторони підтримують поступове зближення та гармонізацію з відповідним правом та регуляторними стандартами ЄС, зокрема з тими, що визначені у Додатку XXXVIII до цієї Угоди. Вказаний додаток містить 59 регламентів та директиви, які є частиною юридичних стандартів, що розглядаються Українською стороною при поступовому наближенні аграрного законодавства по конкретному сектору чи продукту до вимог *acquis* ЄС.

Водночас, зважаючи на бажання України набути повноправне членство в ЄС, важливим напрямом розвитку аграрного законодавства України є його апроксимація до *acquis* ЄС в повному обсязі, включаючи як усі установчі договори, так і вторинне законодавство ЄС, рішення Суду ЄС, а також загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, «м'яке» право *(soft law)* ЄС. Апроксимація законодавства (лат. approximare – «наближення») – це процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою наближення приписів національного законодавства до приписів актів законодавства іншої держави, групи держав або міжнародної спільноти загалом. Апроксимацію розглядають як спосіб адаптації законодавства, процес наближення національної правової системи до законодавства міжнародних інституцій чи інших країн через скасування або трансформацію відмінностей у національному законодавстві. Зокрема, Європейська Рада у своїх висновках у Лісабоні 26–27 червня 1992 року, визначаючи умови та критерії набуття членства в ЄС, зазначила, що «членство передбачає взяття на себе прав та обов'язків як тих, що вже існують, так і потенційних, системи співтовариства та інституційних рамок, – відомих як acquis співтовариства. Складовими його виступають: зміст, принципи та політичні завдання договорів, вклю-

чаючи Маастрихтський договір; законодавство, ухвалене з метою імплементації договорів, та практику Суду; декларації та резолюції, ухвалені в рамках співтовариства; міжнародні угоди та угоди між державами-членами, пов'язані з діяльністю співтовариства»[540].

На рівні ЄС надання Європейському Співтовариству загальної компетенції зі здійснення гармонізації національних нормативних приписів, які стосуються внутрішнього ринку (ст. 95 Договору), чи спеціальних повноважень зі зближення законодавств у рамках ринкових свобод зовсім не означає, що разом з ними ЄС отримало право на усунення будь-яких відмінностей у національних правових нормах при абстрактному посиланні на потенційну загрозу ринковим свободам чи ймовірне спотворення конкуренції. Цей підхід був закріплений Судом Європейського Співтовариства у рішенні стосовно заборони рекламування тютюнових виробів[541].

Варто наголосити, що Україна має свої специфічні історичні, економічні, національні, соціальні, кліматичні особливості ведення сільськогосподарського виробництва та розвитку сільських територій, тому сліпе копіювання директив та регламентів ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва може призвести до конфлікту у аграрно-правовому регулюванні та дестабілізувати аграрне виробництво у певних сферах. Приєднання до євроінтеграційних об'єднань – це також і суспільний процес. Як зазначає Європейська комісія, недостатньо адаптувати правові тексти, потрібно створити нове правове поле, інфраструктуру, культуру[542].

Процес апроксимації аграрного законодавства до acquis ЄС має здійснюватися постійно (насамперед, у процесі підготовки проектів нормативно-правових актів аграрного законодавства та їх прийняття), послідовно та всеосяжно (охоплюючи всі при-

540

[540] Право Європейського Союзу : підруч. / за ред. В. І. Муравйова. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 167. URL: http://pidruchniki.ws/1328102248587/pravo/ponyattya_zmist_acquis_communautaire.

[541] Бицюра Л. Гармонізація аграрного законодавства в контексті загальних питань економічного розвитку України. *Слово Національної школи суддів України*. 2016. № 3 (16). С. 78.

[542] Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС: підручник / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. К. : Слово, 2004. С. 113.

писи *acquis* ЄС, спрямовані на регулювання аграрної сфери, включаючи установчі договори, вторинне законодавство ЄС, рішення Суду ЄС, а також загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, «м'яке» право *(soft law)* ЄС), враховуючи національні особливості ведення сільськогосподарського виробництва та менталітет українських селян. Варто враховувати, що норми первинного права безпосередньо породжують права та обов'язки як у країн-членів, так і приватних осіб (фізичних та юридичних) цих країн[543]. До вторинного законодавства ЄС у агарній сфері відносяться: регламенти, директиви, рішення, а також конвенції, загальні стратегії, спільні позиції тощо, які розробляються на основі первинного законодавства, створюються автономно та затверджуються інститутами ЄС. «М'яке» право ЄС охоплює рекомендації, думки, висновки, резолюції, декларації інститутів ЄС чи країн-членів, програми майбутньої політики ЄС, які не мають юридичної сили, але застосовуються Судом ЄС для тлумачення аграрного законодавства ЄС.

У процесі апроксимації українського аграрного законодавства варто також враховувати основні риси права ЄС, зокрема: а) його верховенство по відношенню до національних правових норм, адже право ЄС маю вищу силу стосовно національного права держав-членів ЄС; б) право ЄС має пряму дію, тобто його норми встановлюють права та обов'язки безпосередньо для фізичних та юридичних осіб у сфері аграрних відносин; в) право ЄС має риси як романо-германської, так і англо-саксонської правових систем, тому на країни-члени ЄС поширюється прецедентне право ЄС; г) інтегрованість у національне право та забезпеченість юрисдикційним захистом. Рівень інтеграції національних правових систем у межах ЄС та тлумачення основних принципів права ЄС, зокрема принципу верховенства *acquis* над національним законодавством, сформульовано в рішенні Суду ЄС у справі № 6/64 Costa v. ENEL 1964 року, а у справі № 11/70 Internationale Handelsgesellschaf 1970 року

[543] Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правнича термінологія. URL: https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/ 542

закріплено принцип верховенства acquis над національними конституціями.[544]

Отже, успішне завершення аграрної реформи, яка триває в Україні більше 35 років, можливе за умови трансформації аграрного права та законодавства України на засадах сталого розвитку та подальшої його постійної, послідовної та всеосяжної апроксимації до *acquis* ЄС. У процесі апроксимації аграрного законодавства варто враховувати основні риси права ЄС, зокрема: а) його верховенство по відношенню до національних правових норм, адже право ЄС маю вищу силу стосовно національного права держав-членів ЄС; б) право ЄС має пряму дію, тобто його норми встановлюють права та обов'язки безпосередньо для фізичних та юридичних осіб у сфері аграрних відносин; в) право ЄС має риси як романо-германської, так і англо-саксонської правових систем, тому для країн-членів ЄС поширюється прецедентне право ЄС; г) інтегрованість у національне право та забезпеченість юрисдикційним захистом.

Процес апроксимації аграрного законодавства до *acquis* ЄС має здійснюватися постійно (насамперед, у процесі підготовки проектів нормативно-правових актів аграрного законодавства та їх прийняття), послідовно та всеосяжно (охоплюючи всі приписи *acquis* ЄС, спрямовані на регулювання аграрної сфери, включаючи установчі договори, вторинне законодавство ЄС, рішення Суду ЄС, а також загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, «м'яке» право *(soft law)* ЄС), враховуючи національні особливості ведення сільськогосподарського виробництва та менталітет українських селян.

6.2. Правове забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики України в контексті Спільної аграрної політики ЄС: сучасний стан та перспективи удосконалення

Сільське господарство традиційно посідає провідне місце в економіці ЄС, оскільки залишається потужним ринком праці на європейському континенті, вирізняється зональною спеціаліза-

544

[544] Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правнича термінологія. URL: https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/.

цією, формує аграрні ландшафти і виконує спектр суспільно значущих функцій. При цьому сільське господарство як високо інтенсивна галузь виробництва завдає чи не найбільшого з-поміж інших секторів економіки тиску на навколишнє природне середовище, впливає на соціально-економічні процеси регіонального і світового рівнів[545]. У Комюніке Єврокомісії до Європарламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів «Майбутнє виробництва харчових продуктів та сільського господарства» від 29 листопада 2017 р. зазначається, що аграрний сектор ЄС є одним з основних світових виробників продовольства, займає 48% земель ЄС, створює робочі місця для 55% населення і лишається найбільш інтегрованим ринком харчових продуктів у світі. За оцінками, сільськогосподарська галузь ЄС у 2024 році створила валову додану вартість у розмірі 234,1 млрд євро та забезпечила 1,3% ВВП ЄС[546].

Законодавче регулювання аграрного виробництва відноситься до спільної компетенції ЄС та держав-членів ЄС. Аграрне законодавство ЄС базується на Спільній аграрній політиці ЄС (далі – САП ЄС), яка передбачає надання підтримки фермерам та стимулювання розвитку сільських територій, забезпечуючи стабільне, безпечне та доступне постачання продовольства для громадян.

У перші роки європейської інтеграції спільне бажання збільшити виробництво продуктів харчування та реструктуризувати сільське господарство призвело до розробки САП ЄС. Після спливу 60 років потому САП є найтривалішою політикою Європейського Союзу, яка забезпечує життєво важливу підтримку фермерам, сільським районам та всій агропродовольчій системі ЄС. На неї припадає 31% загального бюджету ЄС на період 2021–2027 років. Важливість САП ЄС можна підтвердити базуючись на заяві Європейської Комісії: «майбутня САП більше не повинна бути політикою, що стосується діяльності невеликого, хоча й важливого, сегмента економіки ЄС, а політикою, яка впливає на понад половину території ЄС та всіх споживачів

[545] Зінчук Т. О., Куцмус Н. М. Спільна аграрна політика ЄС на 2023–2027 рр.: амбіції і релевантність Цілям сталого розвитку. *Економіка України*. 2023. № 11. С. 77. URL: https://doi.org/10.15407/econo myukr.2023.11.076.

[546] Performance of the agricultural sector. Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector.

ЄС і має стратегічне значення для продовольчої безпеки та безпеки, навколишнього середовища, зміни клімату та територіального балансу»[547].

Започаткована в 1962 році, САП ЄС має ряд специфічних ознак, які впливають на специфіку її реалізації в державах-членах ЄС та на відносини із іншими країнами, зокрема й Україною, а саме:

– є наднаціональною політикою. На відміну від сільськогосподарської політики в будь-якій окремій країні, САП не є результатом довгострокової еволюції: вона була створена синтетично в певний момент часу після заснування ЄС і замінила значну частину історично сформованих режимів сільськогосподарської політики, які раніше існували в шести початкових країнах-членах ЄС[548];

– орієнтована на внутрішній ринок ЄС;

– поєднує елементи цінової, регуляторно-ринкової, зовнішньоторговельної й структурної політики;

– є багатофункціональною політикою, що сприяє ефективному функціонуванню європейських фермерів у ринкових умовах, гарантує їм прийнятний рівень доходів, забезпечує життєздатність сільських територій і сприяє екологізації сільськогосподарського виробництва;

– є повністю інтегрованою і реалізується у вигляді особливої форми партнерства між сільським господарством і суспільством, Європейським Союзом і його фермерами;

– акумулює майже половину коштів європейського бюджету;

– характеризується різноманітністю цілей, багаторівневою системою прийняття рішень, значним впливом на кон'юнктуру товарних ринків сільськогосподарської продукції.

Основні цілі САП були закріплені в ст. 39 установчого Римського договору про створення ЄС (1957 р.) та залишають-

547 [547] European Commission. Impact assessment – Common agricultural policy towards 2020. Brussels, 2011. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/re-port/full-text_en.pdf.

548 [548] Tangermann S., von Cramon-Taubadel S. Agricultural policy in the European Union: An overview, Diskussionsbeitrag, No. 1302, Georg-August-Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE), Göttingen, 2013. URL: https://hdl.handle.net/10419/70909.

ся досі незмінними, зокрема це: підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу; забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва; забезпечення прийнятного рівня життя для зайнятих у сільському господарстві, зокрема через збільшення їхніх доходів; стабілізація ринків агропродовольчої продукції, захист виробників і споживачів від зовнішніх чинників; гарантування забезпечення населення країн-членів Співтовариства якісним продовольством за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції; забезпечення населення продовольчою продукцією за доступними цінами[549].

Досягненню основних цілей САП ЄС мали сприяти принципи, що були визначені у липні 1958 року на конференції у м. Стреса *(Stresa Conference)* і полягають у наступному;

1) *ринкова єдність (market unity)*, що передбачає вільну торгівлю сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит та податків, а також встановлення єдиних цін на аграрну продукцію всередині ЄС і єдиний механізм їх підтримки. В результаті в ЄС було запроваджено механізм підтримки цін на високому рівні;

2) *надання переваги продукції, яка вироблена в країнах ЄС перед імпортною (community preference),* таким чином спільний ринок є захищеним від дешевого імпорту та коливання цін на аграрну продукцію на світових ринках. Для цього були введені високі ставки мита на імпортну продукцію, які збільшували її вартість до рівня внутрішніх цін. Сільськогосподарські продукти пересуваються в межах ЄС за принципами функціонування спільного ринку. При імпорті діє система компенсаційних зборів, що захищає виробників від конкуренції з боку тих країн, де витрати виробництва сільськогосподарських товарів нижче, ніж в ЄС. При експорті сільськогосподарської продукції до третіх країн виробники отримують субсидії від органів ЄС, які дозволяють їм продавати продукцію по нижчих світових цінах;

549

[549] Overview of CAP Reform 2014-2020. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf.

3) *фінансова солідарність (financial solidarity),* що передбачає спільну відповідальність усіх держав-членів за фінансові наслідки САП. Єдине фінансування сільського господарства забезпечується через Європейський фонд орієнтації і гарантії сільському господарству. Цей фонд формується за рахунок компенсаційних зборів, що стягуються за імпорт сільськогосподарської продукції з третіх країн, відрахувань від мита на промислові товари, що ввозяться, прямих внесків з бюджету ЄС, надходжень від ПДВ[550].

В даний час в ЄС діє програма САП, розроблена на період 2023–2027 рр. Реформування САП ЄС на сучасному етапі є вимушеним кроком ЄС, своєрідною реакцією на кризи, що загрожують глобальній продовольчій безпеці або впливають на постачання продовольства у світі й Європі. Для виконання вимог стосовно досягнення сталого розвитку і гармонізації його основних складових – економічного зростання, соціального залучення й захисту довкілля – у рамках САП ЄС запроваджуються нові підходи з підтримки фермерів, зменшення їх залежності від мінеральних добрив, ведення сталого сільськогосподарського виробництва, посилення позицій у харчовому ланцюжку, доступності до прозорого та справедливого ринку і захисту від ринкових дисбалансів. В наукових дослідженнях зазначається, що мотивація перегляду основних інструментів попередніх реформ САП ЄС пов'язана з особливостями і новими тенденціями розвитку європейського сільського господарства останніх років, а також необхідністю «іти в ногу» з швидким розвитком науково-технічного прогресу. Крім того, сукупність сучасних соціально-економічних, екологічних, кліматичних викликів вимагають уваги з боку ЄС до таких складових сільської життєдіяльності, як спадкоємність поколінь, підтримка і заохочення молодих фермерів, підвищення їх соціальної ролі в сільському розвитку. В ЄС це досягається саме через зміну контекстів САП і створення нової системи стимулів. За оцінками результатів попередніх реформ, важелів САП ЄС виявилося недостатньо для забезпечення вищого рівня екологічності діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

550 [550] Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. К. : НІСД, 2011. С. 14. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-07/agro_polytyka-f29c7.pdf.

Зокрема, критика реформ САП ЄС після 2020 року, представлена колективом зарубіжних дослідників, зводиться до потенційної неспроможності покращити екологічну, економічну і соціальну складові сталості й загрози «поширення шкідливих субсидій»[551].

Численні дослідження і сформовані на їх методологічних засадах рекомендації інституційно закладено в процес модернізації сільського господарства і творення САП ЄС на 2023-2027 рр. Сучасна САП ЄС зосереджена на виконанні 10 чітко окреслених, логічних і взаємопов'язаних цілей, що співвідносяться із загальновизнаними проблемами ЄС стосовно досягнення соціальної, екологічної та економічної сталості в сільському господарстві й сільській місцевості, а саме:

1) *Забезпечення справедливого доходу фермерів,* що обумовлено необхідністю підвищення рівня продовольчої безпеки в довгостроковій перспективі, досягнення багатофункціональності сільського господарства, забезпечення економічної стабільності сільськогосподарського виробництва;

2) *Підвищення конкурентоспроможності фермерських господарств,* що зумовлено посиленням тиску на сільськогосподарські ресурси у зв'язку із зростанням попиту на продовольство і агропромислові товари внаслідок демографічних змін і змін у доходах населення;

3) *Покращення позиції фермера в харчовому ланцюгу,* що зумовлено стагнацією в сільському господарстві й низькою часткою доданої вартості в ланцюгу створення вартості агропродукції унаслідок коливання і високих витрат виробництва, впровадження нових видів послуг;

4) *Дії щодо кліматичних змін,* що спрямовано на допомогу європейському сільському господарству в досягненні зобов'язань у рамках Паризької угоди і досягненні Цілей сталого розвитку, розвиток біоекономіки й зусиль з регулювання обсягів викидів парникових газів, сприяння сталій енергетиці;

[551] Зінчук Т. О., Куцмус Н. М. Спільна аграрна політика ЄС на 2023–2027 рр.: амбіції і релевантність Цілям сталого розвитку. *Економіка України.* 2023. № 11. С. 82. URL: https://doi.org/10.15407/econo myukr.2023.11.076.

5) *Ефективне управління природними ресурсами,* що обумовлюється значним перевищенням кількості CO_2 в сільськогосподарських ґрунтах;

6) *Збереження ландшафтів і біорізноманіття,* що спрямовано на посилення ключової ролі сільськогосподарської діяльності в збереженні природного середовища;

7) *Оновлення поколінь,* що зумовлено потребою у кваліфікованих та інноваційних молодих фермерах, сприяння сталому розвитку бізнесу в сільській місцевості;

8) *Активність сільських території,* що забезпечить сприяння зайнятості, гендерній рівності, соціальній інтеграції і сільському розвитку, циркулярній біоекономіці й сталому лісовому господарству;

9) *Захист якості їжі й здоров'я,* що спрямовано на покращення реакції сільського господарства ЄС на суспільні потреби в продуктах харчування, зміцнення здоров'я людей завдяки включенню в раціон харчування високоякісної і безпечної їжі, виробленої в екологічний спосіб;

10) *Сприяння знанням та інноваціям,* що обумовлено необхідністю забезпечення розумного і сталого сільського й лісового господарства і сільських територій[552].

Досягнення вказаних цілей є можливим за умови дотримання трьох ключових принципів, які є методологічною основою модернізованої САП ЄС: 1) екологічності («зелена архітектура» і кліматична орієнтація); 2) справедливості; 3) конкурентоспроможності. Ці принципи забезпечують гнучкий характер САП ЄС відносно Цілей сталого розвитку та забезпечують її адаптацію до поточних проблем, зокрема забезпечення продовольчої безпеки і збереження довкілля.

Нова САП ЄС на 2023–2027 рр. набула чинності з 1 січня 2023 року та ґрунтується на відповідній законодавчій базі й затверджених стратегічних планах, у тому числі на національних рівнях. Нормативно-правова база САП ЄС відіграє значну роль у розвитку сільськогосподарського сектору в державах-членах ЄС. Важливість цієї політики ЄС декларується в офіційних заявах та стратегічних планах інституцій ЄС. Нормативні акти

552

[552] Agriculture and rural development. European Commission. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy_en.

щодо САП розроблені та прийняті на основі принципів, викладених у Комюніке Єврокомісії до Європарламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів «Майбутнє виробництва харчових продуктів та сільського господарства» від 29 листопада 2017 року. В даний час правовою базою САП на 2023-2027 роки є три основні регламенти:

– Регламент (ЄС) 2021/2115 від 2 грудня 2021 р.[553], який встановив правила підтримки стратегічних планів, які мають бути розроблені державами-членами та фінансовані Європейським фондом сільськогосподарських гарантій та Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських районів;

– Регламент (ЄС) 2021/2116 Європейського Парламенту та Ради від 2 грудня 2021 року про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики та про скасування Регламенту (ЄС) № 1306/2013[554], який є одним із основних актів САП ЄС, встановлює правила фінансування, управління та моніторингу в рамках двох основних фондів САП. Цей Регламент встановлює правила, що охоплюють: фінансування витрат у рамках САП; системи управління та контролю, які мають бути запроваджені державами-членами ЄС; процедури затвердження та відповідності;

– Регламент (ЄС) 2021/2117 від 2 грудня 2021 р.[555], який вніс зміни до попередніх регламентів про створення спільної

[553] Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2115.

[554] Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2116.

[555] Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union. URL:

організації ринків сільськогосподарської продукції (Регламент (ЄС) № 1308/2013); про схеми якості сільськогосподарської продукції та харчових продуктів (Регламент (ЄС) № 1151/2012), про визначення, опис, представлення, маркування та захист географічних зазначень ароматизованих винних продуктів (Регламент (ЄС) № 251/2014) та регламент, що встановив конкретні заходи для сільського господарства в найвіддаленіших регіонах ЄС (Регламент (ЄС) № 228/2013).

Окрема увага в зазначених нормативних документах ЄС приділяється дотриманню відповідності встановлюваних норм документам міжнародного рівня – Цілям сталого розвитку ООН, Договору СОТ про сільське господарство та рамковим документам ЄС – Договору про функціонування Європейського союзу, Регламенту ЄС 2018/1046 від 18 липня 2018 р., яким встановлюються правила фінансування бюджетної сфери.

У Регламенті ЄС № 2021/2115 закріплені загальні та спеціальні цілі САП ЄС в даний час. Так, до загальних цілей політики належить стимулювання інноваційного, конкурентоздатного, адаптивного і диверсифікованого аграрного сектору, який забезпечує продовольчу безпеку в довгостроковій перспективі; підтримка стану навколишнього середовища, зміцнення його захисту, біорізноманіття, упередження зміни клімату відповідно до завдань ЄС, взятих ним в рамках Паризької кліматичної угоди; зміцнення соціально-економічної тканини сільських територій. Спеціальними цілями САП ЄС є наступні: підтримка належного доходу фермерів та їх адаптивності до ситуації задля стабільного виробництва продуктів харчування; підтримка конкурентоздатності аграрного сектору за рахунок досліджень, технологій та цифровізації; покращення позицій первинних виробників у ланцюгах доданої вартості; зменшення вуглецевих викидів і розвитку сталої енергетики; ефективне управління земельними, водними і повітряними ресурсами; зниження хімічного навантаження на них; збереження біорізноманіття та ландшафтів; залучення молоді та інших прошарків до діяльності у сфері сільськогосподарського господарства; підтримка зайнятості, інклюзивності, місцевого розвитку, у тому числі

555 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0262.01.ENG.

органічного виробництва та збереження лісів; забезпечення безпечності харчових продуктів, зниження кількості харчових відходів, підвищення добробуту тварин, підвищення стійкості до захворювань.

Наразі здійснення САП відбувається через низку взаємопов'язаних інструментів, які Європейська Комісія групує у два основні «стовпи» (pillars): перший «стовп» включає спільну організацію ринків (через такі заходи, як експортні субсидії, підтримка ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф) та пряму підтримку фермерів (через такі заходи, як єдиний платіж на площу земель, єдиний платіж на ферму, платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі). Більше того, пряма підтримка надається фермерам лише за умови дотримання ними умов перехресної відповідності, що є переліком вимог щодо добробуту тварин, утримання земель у належному стані та збереження довкілля[556]. Другий «стовп» САП передбачає розвиток сільської місцевості (зокрема, заходи щодо забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектору та лісництва, збереження довкілля та сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільських місцевостях та диверсифікації сільської економіки). Обидва «стовпи» пов'язані через принцип модуляції, що передбачає поступове скорочення розміру прямих платежів та спрямування вивільнених коштів на розвиток сільської місцевості. Слід зазначити, що важливим елементом сучасної системи регулювання САП ЄС є фінансова дисципліна, яка полягає у затвердженні максимального обсягу асигнувань на провадження цієї політики[557].

Для задоволення потреб фермерів, працівників лісового господарства, сільських громад з боку Європейської комісії забезпечується справедливе, достатнє і прозоре фінансування САП ЄС з гарантуванням відповідності фінансової підтримки лише тим заходам і програмам, які відповідають загальноєвропейським правилам. Бюджет нової САП ЄС залишається на

[556] Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. К. : НІСД, 2011. С. 14. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-07/agro_polytyka-f29c7.pdf.

[557] Варшавська Н. Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. *Економіка і організація управління.* 2016. № 2 (22). С. 217.

існуючому рівні, але при цьому спрямований на забезпечення стабільного майбутнього європейських фермерів, гарантування цілеспрямованої підтримки невеликих за розмірами ферм, забезпечення зайнятості в сільському господарстві. Він надає країнам – членам ЄС більшої свободи в досягненні цілей, закладених у національних планах аграрної політики. Так, на період 2021–2027 років на здійснення САП ЄС виділено 387 мільярдів євро фінансування. Ці кошти надходитимуть з двох різних фондів:

– Європейського фонду сільськогосподарських гарантій, який встановлено на рівні 291,1 мільярда євро (у поточних цінах), що спрямовуються переважно на прямі виплати фермерам та секторальні інтервенції (Регламент (ЄС) 2021/2115), та заходи підтримки сільськогосподарського ринку (Регламенти (ЄС) № 1308/2013, 228/2013 та 229/2013);

– Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських районів, який становить 95,5 мільярда євро (включаючи 8,1 мільярда євро з інструменту відновлення NextGenerationEU для допомоги у вирішенні проблем, спричинених пандемією COVID-19), та співфінансує національні програми розвитку сільських районів, створені державами-членами відповідно до Регламенту (ЄС) № 1305/2013[558].

Процес прийняття рішень щодо САП у наднаціональних рамках ЄС, ймовірно, є його найбільш унікальною особливістю, що включає кілька своєрідних елементів. У складі Європарламенту функціонує Комітет сільського господарства і розвитку сільських регіонів *(Committee on Agriculture and Rural Development – AGRI),* який відповідає за САП ЄС. Однією з 10 конфігурацій Ради ЄС *(European Council)* є Рада із сільського господарства і рибальства *(The Agriculture and Fisheries Council – AGRIFISH),* яка об'єднує міністрів сільського господарства країн-членів ЄС і приймає рішення щодо законодавства в аграрній сфері. Підготовка питань до розгляду в Раді ЄС здійснюється у Комітетах постійних представників (COREPER) та робочих групах. Аграрною політикою у Раді займається також Спеціальний

558 [558] Agriculture in the EU – financing, managing and monitoring rules. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agriculture-in-the-eu-financing-managing-and-monitoring-rules.html.

комітет із сільського господарства (SCA). Європейська Комісія (ЄК) має Генеральний директорат із сільського господарства і розвитку сільських районів *(Department of Agriculture and Rural Development – DG AGRI),* дослідницький центр, Консультативні групи (замінені у 2014 році на групи громадянського діалогу), які дають змогу ЄК враховувати думки та пропозиції стейкхолдерів. Європейська Комісія, з її вирішальними повноваженнями ініціювати формулювання політики, є інституцією *sui generis,* яка не має прямих аналогів у світі. Оскільки вона не залежить від виборів, вона, в принципі, може діяти досить незалежно від популярних політичних тенденцій. Деякі комісари з питань сільського господарства та розвитку сільських районів (зокрема, МакШаррі та Фішлер) використали цю незалежність для ініціювання значних реформ САП[559]. Для здійснення всього комплексу діяльності у сфері спільної аграрної політики Єврокомісія створює спеціальний Комітет із спільної аграрної політики *(Common Agricultural Policy Committee)*.

Західні автори вбачають результативність САП ЄС крізь призму узгодженості з дев'ятьма Цілями сталого розвитку і впровадження ідей SMART, а саме інноваційних досягнень у напрямі забезпечення «зеленої архітектури», вирішення проблем сільського господарства через розширення моніторингу землекористування, біорізноманіття, кліматичних послуг і добробуту людей[560].

Отже, аграрна політика ЄС та держав-членів ЄС базується на Спільній аграрній політиці, яка була започаткована в 1962 році та є наднаціональною, багатофункціональною, інтегрованою, орієнтованою на внутрішній ринок ЄС політикою, яка поєднує елементи цінової, регуляторно-ринкової, зовнішньоторговельної й структурної політики, сприяє ефективному функціонуванню європейських фермерів у ринкових умовах, гарантує їм прийнятний рівень доходів, забезпечує життєздатність сіль-

[559] Tangermann S., von Cramon-Taubadel S. Agricultural policy in the European Union: An overview, Diskussionsbeitrag, No. 1302, Georg-August-Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE), Göttingen, 2013. URL: https://hdl.handle.net/10419/70909. 559

[560] Pe'Er G., Zinngrebe Y., Moreira F. et al. A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science.* 2019. Vol. 365. Iss. 6452. P. 449–451. URL: https://doi.org/10.1126/science.aax3146. 560

ських територій і сприяє екологізації сільськогосподарського виробництва, реалізується у вигляді особливої форми партнерства між сільським господарством і суспільством, ЄС і його фермерами, характеризується різноманітністю цілей, істотним цільовим фінансуванням, багаторівневою системою прийняття рішень, значним впливом на кон'юнктуру товарних ринків сільськогосподарської продукції.

САП ЄС є обов'язковою для країн – членів ЄС та реалізуються шляхом розробки і прийняття кожною з них національного стратегічного плану. Так, відповідно до Регламенту (ЄС) 2021/2115 від 2 грудня 2021 р., який встановив правила підтримки стратегічних планів, які мають бути розроблені державами-членами та фінансовані Європейським фондом сільськогосподарських гарантій та Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських районів, кожна країна має сформувати єдиний національний стратегічний план на період з 1 січня 2023 до 31 грудня 2027 року. Якщо у країни є потреба в розробці внутрішніх регіональних планів, такі плани мають розроблятися в рамках національного плану і представлятися як його частина. В своїх стратегічних планах країни-члени мають ставити амбітні цілі щодо охорони навколишнього середовища та упередження зміни клімату.

Стратегічні плани САП демонструють значні спільні зусилля для підтримки доходів фермерських господарств, забезпечення більш справедливого розподілу коштів, підтримку малих та середніх виробників і зменшення нерівності доходів у найбільш вразливих секторах і неблагополучних районах, а також спільні зусилля з модернізації ферм і посилення конкурентоспроможності галузі[561]. Оновлена САП ЄС надає простір дій для країн-членів при формуванні їх національних стратегічних планів. Гнучкість, надана державам-членам у розробці цих інструментів, дозволила їм націлитися на конкретні потреби в національному чи регіональному контексті та використовувати їх взаємодоповнюваність. Так, наприклад, Португалія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Греція та Словенія планують просувати органічні добрива як альтернативу синтетичним. Німеччина підтри-

561

[561] Ігнатенко О. Стратегічні плани Спільної Аграрної Політики ЄС підтримують перехід сільського господарства ЄС до сталого землеробства. URL: https://www.dossier.org.ua/news/cap-strategic-plan-analysis/.

мує як інвестиції, так і запровадження агролісівництва. Фінляндія має схему зимового укриття для захисту ґрунту, а Іспанія пропонує додаткове фінансування для сталого випасу та скошування на пасовищах, щоб зменшити деградацію ґрунту та покращити біорізноманіття[562].

Вцілому національні стратегічні плани сприятимуть досягненню наступних цілей: 35% сільськогосподарських угідь ЄС мають отримати вигоду від заходів як із поглинання вуглецю, так і зі скорочення викидів оксидів нітрогену; докладаються значні зусилля для захисту ґрунтів, добровільна практика охоплює 47% сільськогосподарських угідь ЄС; вже у 2027 році приблизно 10% сільськогосподарських угідь ЄС повинні отримати підтримку САП як органічні, порівняно з 5,6% у 2020 році; площа органічних сільськогосподарських земель ЄС має досягти 25%.

Після рішення Європейської ради ЄС про відкриття переговорів про вступ України до ЄС 14 грудня 2023 року перед Україною постало завдання активізувати наближення своєї аграрної політики та аграрного законодавства до САП ЄС та acquis ЄС. Україна більше 10 років працює над імплементацією Угоди про асоціацію, проте на сучасному етапі адаптації аграрного законодавства до вимог ЄС постала гостра потреба у ретельному вивченні та врахуванні положень САП ЄС при формуванні національної аграрної політики України та подальшого розвитку аграрного законодавства, зокрема при законопроєктній роботі та розробці програмних документів. Спільна аграрна політика ЄС є орієнтиром для країн, які просуваються в напрямі європейської інтеграції. Високі стандарти якості сільськогосподарської продукції, забезпечення сталого розвитку сільських територій, захист біорізноманіття та екологізація сільськогосподарського виробництва, зокрема у сфері запобігання кліматичним змінам, диверсифікація виробництва, фінансова допомога фермерам та інші результати впровадження САП ЄС на фоні переговорного процесу щодо вступу України до ЄС в умовах широкомасштабної російської агресії повинні формувати вектор розвитку вітчизняного аграрного законодав-

[562] Ігнатенко О. Стратегічні плани Спільної Аграрної Політики ЄС підтримують перехід сільського господарства ЄС до сталого землеробства. URL: https://www.dossier.org.ua/news/cap-strategic-plan-analysis/.

ства на основі європейського досвіду. Варто також зазначити, що Національний стратегічний план стане обов'язковим для України вже на момент вступу в ЄС, тому Україна вже сьогодні має формувати національну аграрну політику, притримуючись рамок САП ЄС та максимально до них наближуючись.

Україна в даний час знаходиться на шляху створення належних економіко-правових механізмів національної аграрної політики. Визначальне значення для формування та реалізації державної аграрної політики України мають Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Цілі сталого розвитку 2030 – це 17 взаємопов'язаних глобальних цілей, ухвалених ООН у 2015 році, які є універсальним закликом до дій для подолання бідності, захисту планети та забезпечення миру й процвітання для всіх людей до 2030 року. Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні Цілі сталого розвитку до 2030 року та адаптуючи їх з урахуванням специфіки розвитку України, 30 вересня 2019 року Президент України прийняв Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». В контексті формування аграрної політики України важливе значення мають такі цілі як: 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх; 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям; 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва; 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками; 15) захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.

В Указі Президента України від 30 вересня 2019 року зазначено, що Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою

забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України. Вказані цілі в повній мірі узгоджуються із САП ЄС, яка також базується на Цілях сталого розвитку 2030, ухвалених ООН у 2015 році. Таким чином, при розробці нормативно-правого забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики України варто виходити із глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року № 70/1 та закріплених Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р.

У сфері нормативно-правового забезпечення аграрної політики України рамковими документами є Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. В ній, зокрема, визначені наступні стратегічні цілі розвитку агропромислового сектору та харчової промисловості: забезпечення проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики; забезпечення гравців ринку якісною інфраструктурою; створення умов для виробників щодо можливості забезпечення доступними матеріально-технічними ресурсами; збалансування виробництва високо- та низькомаржинальних продуктів для збільшення прибутковості сектору; сприяння розвитку та повноцінному забезпеченню ринку для функціонування переробки; оптимізація збуту продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках; забезпечення виробництва та експорту безпечної та здорової сільськогосподарської та харчової продукції. Всі означені напрями та завдання є рамковими для формування та реалізації аграрної політики України. Водночас варто звернути увагу, що така стратегічна ціль як забезпечення проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики лише частково відповідає трьом ключовим принципам САП ЄС – екологічності, справедливості та конкурентоспроможності.

Спеціальне аграрно-правове регулювання формування та реалізації державної аграрної політики базується як на приписах законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Насамперед необхідно згадати про Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., де вперше на законодавчому рівні було кон-

цептуально визначено мету, основні пріоритети державної аграрної політики та шляхи їх реалізації. Так, відповідно до ст. 2 вказаного Закону державна аграрна політика спрямовувалася на досягнення таких стратегічних цілей: 1) гарантування продовольчої безпеки держави; 2) перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави; 3) збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації; 4) комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі. Одразу варто зазначити, що визначення основних засад державної аграрної політики на рівні акта вищої юридичної сили – закону стало позитивним явищем з точки зору визнання необхідності формування чіткої стратегії розвитку аграрного сектору як пріоритетної сфери економіки та основи функціонування нашої держави. Водночас цей Закон не був позбавлений істотних юридичних дефектів, зокрема: він не містив визначення основних термінів, насамперед самого поняття «державна аграрна політика», мав строковий характер, задекларовані ним цілі так і не були досягнуті, що свідчить про його переважно декларативний характер. Також варто наголосити, що визначені у цьому Законі чотири стратегічні цілі державної аграрної політики України лише частково співпадали із основним цілями САП ЄС, адже не містили такого важливого компонента як екологічний.

Одним із основних програмних документів, який визначав державну аграрну політику України, була Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р., строк дії якої закінчився 1 січня 2023 р. Натомість нової Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на наступний період, із врахуванням воєнного стану, потреби післявоєнного відбудови сільського господарства України, адаптації до САП ЄС та acquis communautaire у аграрній сфері, так і не було схвалено. Водночас існує низка розроблених, але не затверджених програмних документів. Так, Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сіль-

ських територій в Україні на 2015-2020 роки[563] розглядалась на Раді реформ при Президенті України, але затвердженою так і не була. У 2022 році з'явився черговий стратегічний документ – «Нова аграрна політика», опрацьований в рамках діяльності Національної Ради з відновлення України від наслідків війни[564]. «Нова аграрна політика» не є офіційним документом, оскільки Національна рада з відновлення України від наслідків війни ще не оприлюднила такого проекту. Очікується, що ця політика, яка розробляється, буде включати комплекс заходів для підтримки аграрного сектору, а також сприятиме його інтеграції в європейський ринок. Варто звернути увагу, що процедура розробки цього документу не відповідала положенням комюніке Єврокомісії «Ukraine relief and reconstruction» і була негативно сприйнята громадськістю через порушення принципу прозорості та неврахування думок всіх зацікавлених осіб[565].

Важливе значення для формування та реалізації держаної аграрної політики України має Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р. Цим Розпорядженням Уряду України затверджено також операційний план заходів з реалізації у 2025–2027 роках Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року. Ця Стратегія розроблена з урахуванням потреби в удосконаленні державної політики у сфері сільського господарства та сільських територій, зокрема надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС та інших міжнародних зобов'язань, визначає основні пріоритетні цілі, що сприятимуть досягненню загальних цілей в економічній, екологічній та соціальній сфе-

[563] Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки. Проект (неофіційний текст). URL: https://ips.ligazakon.net/document/NT1978.

[564] Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Нова аграрна політика». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень, 2022 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/new-agrarian-policy.pdf.

[565] Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України». Київ, 2022. С. 25. URL: http://www.auu.org.ua/media/publications/1894/files/CAP_2023_02_10_12_36_02_818740.pdf.

рах відповідно до Плану України для реалізації ініціативи Європейського Союзу Ukraine Facility, запровадженої Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29 лютого 2024 р. № 2024/792. Стратегічні цілі розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року полягають у наступному: 1) формування державної політики розвитку сільського господарства та сільських територій (інституційна спроможність); 2) задоволення суспільних потреб у високоякісних, поживних і безпечних харчових продуктах та забезпечення продовольчої безпеки; 3) забезпечення стійкості сільськогосподарського сектору, підтримка справедливого доходу виробників та підвищення їх конкурентоспроможності; 4) ефективне використання земель, їх розмінування, проведення земельної реформи; 5) кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків змін клімату та адаптація до них; 6) модернізація аграрного сектору: розвиток переробки, інновації, цифровізація та обмін знаннями; 7) створення умов для розвитку сільських територій. Проведений аналіз показав, що підхід, закріплений Стратегією розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, сприятиме досягненню загальних цілей відповідно до Плану України та сприятиме гармонізації державної аграрної політики із САП ЄС. Позитивним аспектом даної Стратегії також є те, що її реалізація передбачає досягнення індикаторів, які дадуть змогу оцінити результати реалізації державної політики у сфері розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні.

Певним кроком на шляху створення належного нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики України із врахуванням сучасних викликів та загроз стало прийняття Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р. Ця Стратегія спрямована на реалізацію Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 р., та Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. Показником реалізації Стратегії є забезпечення фізичного та економічного доступу

кожної людини до безпечних харчових продуктів у достатній кількості, створення умов для продовольчої незалежності країни, сталого розвитку аграрного сектору економіки. Вказана Стратегія закріплює три стратегічні цілі на період до 2027 року: 1) наповнення продовольчого ринку шляхом сприяння сталому розвитку виробництва сільськогосподарської продукції та харчових продуктів; 2) забезпечення економічної доступності продовольства для усіх груп населення України; 3) забезпечення безпекової компоненти продовольчої безпеки. Таким чином можна констатувати, що Стратегія продовольчої безпеки України на період до 2027 року узгоджується із окремими цілями сучасної САП ЄС, такими як захист якості їжі й здоров'я та забезпечення справедливого доходу фермерів, що обумовлено необхідністю підвищення продовольчої безпеки в довгостроковій перспективі, досягнення багатофункціональності сільського господарства, забезпечення економічної стабільності сільськогосподарського виробництва.

Варто також звернути увагу, що Стратегія продовольчої безпеки України на період до 2027 року має строковий характер. У цьому зв'язку позитивним є те, що проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року» оприлюднено на сайті Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України як такий, що виставлений на громадське обговорення[566]. Проектом розпорядження передбачено схвалення Стратегії з метою забезпечення доступу усіх соціальних і демографічних груп населення до безпечних харчових продуктів у достатній кількості упродовж усього року в Україні, а також створення умов для продовольчої незалежності країни. З метою запобігання появі прогалин у правовому забезпеченні продовольчої безпеки України важливе значення матиме вчасне прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року».

[566] Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року». *Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. Офіційний сайт.* URL: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=33eec8aa-b768-4234-8f5d-7014601cf6e7&title=. [566]

У сфері нормативно-правового забезпечення комплексного розвитку сільських територій в Україні більше 10 років діє Концепція розвитку сільських територій, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. Вона ставить за мету диверсифікацію економічної діяльності, збільшення рівня реальних доходів як від сільськогосподарської, так і несільськогосподарської діяльності на селі, охорону навколишнього природного середовища, досягнення гарантованих соціальних стандартів, збереження та відновлення природних ресурсів, збереження сільського населення, як носія української ідентичності, культури і духовності, а також приведення законодавства у сфері сільського розвитку у відповідність із стандартами ЄС. Важливою новелою у цьому нормативно-правовому актів стало те, що він зміщує фокус аграрної політики з підтримки аграрного сектору на підтримку сільського розвитку – поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення, що цілком відповідає сучасній САП ЄС. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р був схвалений План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій, який охоплює період з 2017 до 2025 року. В рамках цього Плану визначені заходи для підвищення якості життя сільського населення, охорони та збереження природних ресурсів, вдосконалення системи управління сільськими територіями, диверсифікації сільської економіки, розвитку освіти та інформаційно-консультаційного забезпечення. На думку експертів, політика регіонального розвитку, яка включає питання розвитку сільських територій, починаючи з 2015 року в Україні розвивалась більш успішно, аніж аграрна, а процеси євроінтеграції тут були більш помітними, в той час, як в царині аграрної політики про них не йшлося взагалі[567]. Водночас в даний час актуальним завданням є розробка та схвалення розпорядженням Уряду України нового План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій на період з 2026 до 2034 року базуючись на цілях та завдан-

567

[567] Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). *ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України»*. Київ, 2022. С. 26. URL: http://www.auu.org.ua/media/publications/1894/files/CAP_2023_02_10_12_36_02_818740.pdf.

нях сучасної САП ЄС та з урахуванням воєнного стану і післявоєнної відбудови сільських територій України.

Істотним кроком у напрямку до забезпечення належного правового регулювання формування та реалізації державної аграрної політики України стало прийняття 8 жовтня 2025 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі», який набув чинність з 4 листопада 2025 р. Згідно приписів даного Закону, Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. було «перейменовано» на Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» та доповнено нормативними визначеннями державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (ст. 2), сформульовано мету та цілі державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (ст. 23), визначено інструменти реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (ст. 24), а також механізми фінансування державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (ст. 25). Крім цього, до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» було внесено нові розділи, які визначають інституційний механізм реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (Розділ I[1]) та особливості прогнозування, планування та моніторингу стану розвитку державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку (Розділ V-3). Так, державна аграрна політика визначається як система заходів, що здійснюються державою з метою забезпечення сталого розвитку сільського господарства, продовольчої безпеки, збереження природних ресурсів, підтримання конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції. Вона спрямована на досягнення таких цілей: забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва; підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції, використання новітніх технологій у сільськогосподарському виробництві; забезпечення покращення позиції виробників сільськогосподарської продукції у ланцюгу доданої вартості шляхом підтримки сільськогосподарської кооперації, підвищення прозорості ринку та забезпечення ефективних

механізмів боротьби з недобросовісною торговою практикою; адаптація сільськогосподарського виробництва до змін клімату, зменшення обсягів антропогенних викидів парникових газів та збільшення обсягів видалення парникових газів поглиначами у секторі сільського господарства; зменшення впливу хімічних речовин і нітратів сільськогосподарського походження на воду, ґрунт та повітря, зокрема шляхом забезпечення впровадження новітніх технологій; гарантування безпечності харчових продуктів і кормів на всіх етапах виробництва та обігу; дотримання вимог щодо забезпечення захисту здоров'я та благополуччя тварин, у тому числі сільськогосподарських тварин; забезпечення здійснення належної ветеринарної практики, зокрема профілактики та контролю хвороб тварин; належне управління обігом побічних продуктів тваринного походження відповідно до вимог безпечності та охорони довкілля; контроль за виробництвом, обігом та застосуванням ветеринарних лікарських засобів, активних фармацевтичних інгредієнтів, лікувальних кормів та проміжних продуктів для їх виробництва, кормових добавок з анаболічними, протимікробними, протипаразитарними, протизапальними, гормональними чи психотропними властивостями, які можуть впливати на здоров'я тварини або людини через харчовий ланцюг; забезпечення розвитку знань, інновацій та цифровізації, заохочення виробників сільськогосподарської продукції до їх використання; максимізація використання систем електронного документообігу з метою забезпечення прозорості, ефективності та цифрової трансформації управлінських процесів у сільському господарстві України.

Нормативне закріплення поняття, мети, цілей державної аграрної політики України, інструментів її реалізації, а також механізмів фінансування, прогнозування, планування та моніторингу на рівні закону як акта вищої юридичної сили безперечно матиме позитивний вплив на формування та реалізацію державної аграрної політики України. Крім того, на відміну від Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку»:

– визначає інституційні механізми реалізації державної аграрної політики, до яких віднесено Виплатну агенцію (адміні-

стрування підтримки, зокрема здійснення виплати заявникам), Систему даних щодо сталого розвитку сільського господарства (Farm Sustainability Data Network – FSDN) (функціонує як інструмент забезпечення аналізу реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку), Інтегровану систему адміністрування та контролю (ІСАК) (є інструментом забезпечення прозорості та підзвітності у сфері надання підтримки);

– встановлює механізм прогнозування та планування державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій, яка розробляється строком на сім років і затверджується не пізніше ніж за шість місяців до закінчення строку реалізації чинної Стратегії;

– передбачає порядок моніторингу стану розвитку державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку шляхом щорічного моніторингу реалізації Стратегії на основі відстеження та порівняння фактично отриманих значень показників оцінки результативності виконання завдань та заходів з їх прогнозними значеннями, передбаченими Стратегією.

Водночас така «трансформація» Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» навряд чи є доцільним та ефективним способом заповнення юридичної прогалини у сфері правового регулювання державної аграрної політики. Проведений аналіз трансформованої версії Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» показав, що за своїм змістом він залишився Законом про державну підтримку сільського господарства. Так із 23 статей трансформованого Закону 8 статтей стосуються державної аграрної політики, 12 статей містять приписи щодо державної підтримки сільського господарства та 3 статті мають загальний характер.

Структура Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» має нело-

гічний та незбалансований вигляд. Зокрема, мета і цілі державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку визначені у ст. 23, а попередні статті стосуються принципів підтримки сільського господарства України (ст. 21) та Державного реєстру виробників сільськогосподарської продукції (ст. 22). Проте, виходячи із назви зазначеного Закону, саме мета та цілі державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку повинні визначатись в перших його статтях. Після нового Розділу І1 «Інституційний механізм реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» одразу розміщено Розділ IV «Інші види підтримки виробників сільськогосподарської продукції та аграрного ринку», хоча про будь-які види державної підтримки до цього не згадувалось. Новий Розділ V3 «Прогнозування, планування та моніторинг стану розвитку державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» чомусь розміщено в самому кінці Закону «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку», після розділів, які регулюють різні види державної підтримки сільського господарства.

Викликає певні сумніви доцільність розмежування державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку. Адже є ЄС реалізується Спільна аграрна політика, яка має два основні «стовпи»: 1) спільну організацію ринків і пряму підтримку фермерів та 2) розвиток сільської місцевості. Варто також зазначити, що не всі принципи та основні цілі сучасної САП ЄС лягли в основу розробки Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку».

Необхідно також звернути увагу, що державна підтримка сільського господарства України, особливо в умовах воєнного стану, має важливе значення як для продовольчої безпеки держави, так і для гарантування права кожного на достатнє харчування як складової права на достатній життєвий рівень. Тому з позицій законодавчої техніки варто було б удосконалити Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», про що неодноразово зазначають вчені у сфері аграрного права, та прийняти окремий Закон «Про основні засади державної аграрної політики України».

Отже, в даний час нормативно-правове забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики України характеризується фрагментарністю. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. вичерпав свій термін дії ще 10 років тому. Прийнятий у 2025 році Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» шляхом «трансформації» Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» переважно врегульовує питання державної підтримки сільського господарства, а не державної аграрної політики, має нелогічну та незбалансовану структуру, не в повній мірі узгоджується із принципами та цілями САП ЄС. Строк дії Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р., закінчився 1 січня 2023 р. Незважаючи на наявну законодавчу базу (Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. та «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р.) в Україні не затверджено Державних цільових програм розвитку аграрного сектору економіки та сталого розвитку сільських територій, які б базувались на Цілях сталого розвитку 2030, ухвалених ООН у 2015 році, а також максимально наближувались до цілей та завдань САП ЄС з врахуванням перспектив членства України в ЄС. Концепція розвитку сільських територій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р., не враховує викликів військового часу, потреб післявоєнної відбудови України та необхідності наближення до САП ЄС. Позитивним аспектом сучасного законодавчого забезпечення формування та реалізації державної аграрної політики є затвердження ряду Стратегій розвитку аграрного сектора економіки, зокрема Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р.) та Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р.), які вцілому враховують національні стратегічні

плани ЄС в рамках нової САП ЄС, що розробляють міністерства сільського господарства держав – членів ЄС.

Враховуючи важливість аграрного сектору та сільських територій для забезпечення економічного, соціального, культурного розвитку України, потребу у визначенні стратегії післявоєнної відбудови України, а також необхідності наближення аграрної політики України до САП ЄС доцільно:

1) розробити та прийняти Закон України «Про основні засади державної аграрної політики України», в основу якого мають бути покладені:

– глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року, проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року № 70/1 та передбачені Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р., що забезпечить нормативно-правому основу для сталого розвитку аграрного виробництва та сільських територій;

– три ключові принципи, які є методологічною основою модернізованої САП ЄС: екологічності («зелена архітектура» і кліматична орієнтація); справедливості; конкурентоспроможності, що забезпечить наближення аграрної політики України до основних цінностей САП ЄС;

– основні цілі сучасної САП ЄС на 2023–2027 рр., що буде сприяти адаптації аграрного законодавства України до *acquis* ЄС.

2) в розвиток Закону України «Про основні засади державної аграрної політики України» доцільно:

– розробити та затвердити Державну цільову програму розвитку аграрного сектора економіки на період до 2030 року;

– внести зміни та доповнення до Концепції розвитку сільських територій, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р, а також розробити та схвалити розпорядженням Уряду України новий План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій на період з 2026 до 2034 року, базуючись на цілях та завданнях сучасної САП ЄС та з урахуванням воєнного стану і післявоєнної відбудови сільських територій України;

– привести у відповідність із Законом України «Про основні засади державної аграрної політики України» Стратегію роз-

витку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, яка схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р., Стратегію продовольчої безпеки України на період до 2027 року, яка схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р., інших програмних документів у сфері запобігання змінам клімату, екологізації аграрного виробництва та біобезпеки, комплексного розвитку сільських територій та соціального розвитку села, державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, розвитку тваринництва та рослинництва, раціонального використання та відновлення земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів, які використовуються у процесі сільськогосподарського виробництва.

Отже, аграрна політика ЄС та держав-членів ЄС базується на Спільній аграрній політиці (САП ЄС), яка була започаткована в 1962 році та є наднаціональною, багатофункціональною, інтегрованою, орієнтованою на внутрішній ринок ЄС політикою, яка поєднує елементи цінової, регуляторно-ринкової, зовнішньоторговельної й структурної політики, сприяє ефективному функціонуванню європейських фермерів у ринкових умовах, гарантує їм прийнятний рівень доходів, забезпечує життєздатність сільських територій і сприяє екологізації сільськогосподарського виробництва, реалізується у вигляді особливої форми партнерства між сільським господарством і суспільством, ЄС і його фермерами, характеризується різноманітністю цілей, істотним цільовим фінансуванням, багаторівневою системою прийняття рішень, значним впливом на кон'юнктуру товарних ринків сільськогосподарської продукції. САП ЄС є обов'язковою для країн – членів ЄС та реалізуються шляхом розробки і прийняття кожною з них національного стратегічного плану.

Враховуючи важливість аграрного сектору та сільських територій для забезпечення економічного, соціального та культурного розвитку України, потребу у визначенні стратегії післявоєнної відбудови держави, а також необхідність наближення аграрної політики України до Спільної аграрної політики ЄС доцільно розробити та прийняти Закон України «Про основні засади державної аграрної політики України», який має виходити із загальних цілей САП ЄС, зокрема: стимулювання інноваційного, конкурен-

тоздатного, адаптивного і диверсифікованого аграрного сектору, який забезпечує продовольчу безпеку в довгостроковій перспективі; підтримка стану навколишнього середовища, зміцнення його захисту, біорізноманіття, упередження зміни клімату відповідно до завдань України, взятих нею в рамках Паризької кліматичної угоди; зміцнення соціально-економічного стану сільських територій. Також Закон має враховувати спеціальні цілі САП ЄС, а саме: підтримка належного доходу фермерів та їх адаптивності до ситуації задля стабільного виробництва продуктів харчування; підтримка конкурентоздатності аграрного сектору за рахунок досліджень, технологій та цифровізації; покращення позицій первинних виробників у ланцюгах доданої вартості; зменшення вуглецевих викидів і розвитку сталої енергетики; ефективне управлінні земельними, водними і повітряними ресурсами; зниження хімічного навантаження на них; збереження біорізноманіття та ландшафтів; залучення молоді та інших прошарків до діяльності у сфері сільськогосподарського господарства; підтримка зайнятості, інклюзивності, місцевого розвитку, у тому числі органічного виробництва та збереження лісів; забезпечення безпечності харчових продуктів, зниження кількості харчових відходів, підвищення добробуту тварин, підвищення стійкості до захворювань.

6.3. Сучасний стан та перспективи адаптації аграрного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу

Сільське господарство є одним з найскладніших питань у контексті розширення ЄС та вступу України через його масштабність: відносно висока частка ВВП (7%), відносновисока частка робочої сили (14%), відносно високий рівень натурального або напівнатурального господарства, істотне значення великих сільськогосподарських підприємств, а також важливе економічне значення експорту сільськогосподарської продукції для України. У 2024 році експорт сільськогосподарських товарів становив 60% загальної експортної виручки України (41% у 2021 році)[568].

568

[568] Пашер П. Навчальний модуль. Тема: Процес вступу України до ЄС з точки зору сільського господарства. Лютий, 2025. С. 12–13. URL: https://

«Сільське господарство та розвиток сільських територій» – один із 35-ти переговорних розділів для вступу в ЄС. В минулому вимоги ЄС щодо трансформації саме сільськогосподарського сектору у великій мірі визначали хід перемовин про вступ з Польщею в 2004 році, а також Болгарією та Румунією в 2007 році. Враховуючи зазначене, а також зважаючи на значний розмір українського аграрного сектору, цей переговорний розділ може стати одним із наріжних каменів перемовин між Україною та Європейською комісією.

Україна починаючи з 2016 року працює над імплементацією Угоди про асоціацію і поступово здійснює наближення національного законодавства до права ЄС, включаючи законодавство у сфері сільського господарства, санітарних та фітосанітарних заходів. Європейська Комісія 17 червня 2022 року рекомендувала Європейській Раді надати Україні статус кандидата на вступ до ЄС. Європейський Парламент 23 червня 2022 року ухвалив резолюцію щодо негайного надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС, а Європейська Рада надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС. Європейська Рада 14 грудня 2023 року ухвалила рішення розпочати переговори про вступ України до ЄС, а 25 червня 2024 році у Люксембурзі відбулась перша Міжурядова конференція між Україною та ЄС, що ознаменувала початок фактичних переговорів про членство України в Європейському Союзі. Під час заходу ЄС представив переговорну рамку, що визначає принципи та основи для подальших переговорів. Зазначене зумовлює необхідність прискорення адаптації аграрного законодавства України до *acquis* ЄС у аграрній сфері.

З метою виконання Україною умов щодо набуття членства в ЄС та сприяння розвитку українського аграрного сектора шляхом наближення національного аграрного законодавства та аграрної політики до приписів acquis та САП Європейського Союзу, Глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» включена до Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію, яка надає можливість Україні, згідно з положеннями Додатку XXXVIII, розглядати

agrarausbildung-ukraine.net/wp-content/uploads/2025/03/Beitrittsprozess-der-Ukraine_-Februar-2025_UA.pdf.

положення регламентів Євросоюзу як частину юридичних стандартів при поступовому наближенні вітчизняного законодавства у конкретній галузі сільського господарства до норм ЄС. Варто зазначити, що Угода про асоціацію та профільний Додаток не передбачають чітко встановлених строків щодо її імплементації в цій частині, надаючи можливість здійснення поступового наближення вітчизняного правового регулювання сільськогосподарської галузі у строки, прийнятні для України.

Разом з тим, імплементація Угоди про асоціацію, зокрема статей 403–406, сприяє співробітництву України з ЄС щодо взаємного розуміння аграрної політики та політики розвитку аграрних регіонів, розвитку сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, поширення органічних методів виробництва і біотехнологій шляхом впровадження передового досвіду в цих областях, обміну знаннями та кращими практиками з метою сприяння економічного добробуту сільських громад та підвищенню конкурентоспроможності сільськогосподарського сектору, ефективності та прозорості ринків, створення умов для інвестицій, а також стандартизації вимог до якості вітчизняної продукції. З цією метою Кабінет Міністрів України Постановою від 25 жовтня 2017 р. затвердив план заходів з виконання Угоди про асоціацію[569], який забезпечить безперервність процесу виконання зобов'язань України. В зазначеному Плані заходів встановлюються чіткі терміни та відповідальність органів влади за виконання конкретних завдань з виконання Угоди про асоціацію.

З-поміж усіх завдань, які визначені зазначеною вище Постановою Кабінету Міністрів України, на виконання Угоди про асоціацію зобов'язання України в аграрній сфері складають 28%. Одним із найбільших – це сфера санітарних і фітосанітарних заходів. Цим обумовлюється те, що з метою імплементації Глави IV Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію (ст. 64), Кабінет Міністрів України

[569] Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. *Офіційний вісник України.* 2018. № 24. Ст. 852.

Розпорядженням від 24 лютого 2016 р. № 228-р[570] схвалив Всеохоплюючу стратегію імплементації законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів, яка передбачає гармонізацію з міжнародними стандартами, удосконалення нормативно-правової бази, розвиток інституційного потенціалу, впровадження сучасних систем контролю та моніторингу, а також залучення всіх зацікавлених сторін, включаючи виробників та споживачів. Мета – забезпечення безпеки продуктів харчування, захист здоров'я людей, тварин та рослин, а також сприяння міжнародній торгівлі шляхом усунення необґрунтованих торговельних бар'єрів.

Визначення терміну «адаптація законодавства» нормативно закріплено у Розділі ІІ «Визначення термінів» Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка затверджена Законом України від 18 березня 2004 р., та визначається як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Нормативне закріплення терміну «адаптація законодавства» має позитивний вплив на чіткість та однозначність правового регулювання, водночас наведене визначення має ряд дефектів: відсутнє визначення терміну «приведення», також не зрозумілою є мета такого «приведення».

В аграрного-правовій науці було деталізовано розуміння терміна «адаптація аграрного законодавства» як «пристосування діючих і прийнятих у майбутньому національних спеціальних законодавчих актів, які відповідали б вимогам законодавства ЄС з урахуванням особливостей українського суспільства, умов і змін, що відбуваються в аграрному секторі нашої держави, а також створення належних умов для посилення ролі та підвищення статусу координуючих міжвідомчих органів із використанням принципів механізму спільної аграрної політики країн-членів ЄС у сфері виробництва сільськогосподарської

[570] Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 228-р. *Урядовий кур'єр.* 2016. № 65. 6 квітня.

продукції» (А. Й. Богдан[571]); «процес зближення (пристосування) нормативно-правових актів, що регулюють аграрні відносини в Україні, до правової системи Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу, прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ, з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій» (Н. О. Багай[572]); «процес зближення (пристосування) нормативно-правових актів, що регулюють аграрні відносини в Україні, до правової системи Європейського Союзу, зокрема до актів законодавства Європейського Союзу, з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій» (В. Чуєнко[573]).

Аналізуючи співвідношення між термінами «адаптація», «імплементація» та «гармонізація», вчені зазначають, що «адаптація може виступати, але не обов'язково, одним зі способів національно-правової імплементації як міжнародно-правових зобов'язань, так і формально необов'язкових міжнародних стандартів, міжнародного «м'якого» права та ін.»[574]. Водночас «термін «гармонізація» стосується не лише національного законодавства, а зачіпає більш широке коло різноманітних корпоративних і технічних норм, стандартів, методологій, практик та ін., що безпосередньо впливає на функціонування економічної системи суспільства»[575].

На основі аналізу нормативного визначення адаптації законодавства та доктринальних підходів до розуміння вказаного терміну, адаптацію аграрного законодавства України до *acquis*

---

[571] Богдан А. Й. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у контексті вимог законодавства Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Х., 2010. С. 4.

[572] Багай Н. О. До поняття адаптації аграрного законодавства України до законодавства ЄС. *Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку агросфери : збірник матеріалів науково-практичної конференції 20 лист. 2020 р.* Харків : Юрайт, 2020. С. 70.

[573] Чуєнко В. Аналіз основних напрямів адаптації аграрного законодавства України до законодавства ЄС. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Юридичні науки*. 2020. Вип. 1 (59). С. 48.

[574] Тарасов О. В. Адаптація, імплементація чи гармонізація права ЄС? *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р.* Харків, 2016. С. 36.

[575] Там само. С. 36.

ЄС можна визначити як різновид гармонізації аграрного законодавства та права України із *acquis* ЄС, що здійснюється шляхом прийняття нових чи внесенні змін та доповнення до існуючих аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють аграрні відносини, для досягнення їх відповідності САП ЄС та *acquis* ЄС у аграрній сфері з метою набуття членства ЄС та створення необхідних організаційно-правових умов для входження сільського господарства України до сільського господарства ЄС.

З моменту підписання Україною Угоди про асоціацію, в напрямку адаптації аграрного законодавства України до *acquis* ЄС було зроблено чимало. Зокрема, на виконання «Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС», що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України 25 жовтня 2017 р. № 1106, та положень глави 17 Угоди про асоціацію Мінагрополітики розробило «План заходів з наближення законодавства України до права ЄС в агропромисловому комплексі», який був затверджений Наказом Мінагрополітики від 27 червня 2018 р. № 313. Даний План включає заходи з імплементації 44 актів права ЄС, серед яких: 6 актів щодо політики якості; 25 актів ЄС щодо стандартів торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами, отриманими з рослин, фруктами та овочами; 4 акти щодо органічного фермерства; 23 акти ЄС щодо стандартів торгівлі живими тваринами та продуктами тваринництва; 1 акт щодо використання генетично модифікованих зернових.

Слід зазначити, що відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2024 рік зобов'язання України за напрямом «Санітарні та фітосанітарні заходи», передбачені Главою 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» та Додатком 5 Угоди про асоціацію, виконані на 83%, а зобов'язання України за напрямом сільське господарство, передбачені ст. 403 Глави 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Угоди про асоціацію, виконані на 74%[576].

[576] Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2024 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-za-2024-rik.pdf.

Європейська комісія щороку ухвалює пакет розширення – стратегічний документ про політику розширення і звіти щодо прогресу, досягнутого країнами-кандидатами й потенційними кандидатами. Так, у пакеті розширення 2023 року Єврокомісія рекомендувала розпочати переговори про вступ з Україною та Молдовою. Це рішення було прийнято після того, як Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС у 2022 році та провела значну роботу з виконання вимог для інтеграції. 30 жовтня 2024 року Європейська Комісія опублікувала Звіт щодо України в рамках Пакета розширення 2024 року[577], який містить оцінку прогресу України щодо адаптації законодавства України до права ЄС та оцінку динаміки реформування. У ньому відзначено відданість України фундаментальним реформам та процесам системних трансформацій, передусім у сфері верховенства права, прав людини, боротьби з корупцією, а також відзначено зусилля та прогрес України у контексті секторальної інтеграції та доступу до внутрішнього ринку ЄС. Вказаний Звіт містить також оцінку стану адаптації аграрного законодавства України до вимог ЄС у наступних сферах: 1) сільське господарство та розвиток сільських районів (Розділ 11), 2) безпека харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика (Розділ 12); 3) рибальство та аквакультура (Розділ 13).

З метою системного виконання рекомендацій, які були надані Європейською Комісією Україні в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2025 р. № 300-р було затверджено План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року. Зазначений План містить близько 200 заходів щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС та зміцнення інституційної, адміністративної спроможності в рамках переговорних розділів, розподілених на 6 кластерів. Зокрема,

577 [577] Document 52024SC0699 «Commission Staff Working Document Ukraine 2024 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2024 Communication on EU Enlargement Policy» swd/2024/699 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024SC0699.

Кластер 5 «Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості» містить Розділ 11 «Сільське господарство та розвиток сільських територій», Розділ 12 «Безпечність харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика» та Розділ 13 «Рибальство та водний промисел».

Проведений аналіз Звіту Європейської Комісії щодо України в рамках Пакета розширення 2024 року та Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року дозволяє визначити першочергові напрямки адаптації аграрного законодавства України до *acquis* ЄС, а саме:

– *у сфері законодавчого регулювання рослинництва:* розроблення мінімальних вимог до якості змішаних фруктів; затвердження вимог до оливкових олій та встановлення правил щодо перевірки відповідності маркетингових стандартів та методів аналізу характеристик оливкових олій; внесення змін до методичних вимог у сфері насінництва щодо збереження сортових та посівних якостей насіння зернових культур, садивного матеріалу багаторічних рослин, насіннєвої картоплі, насіння кормових та овочевих культур;

– *у сфері законодавчого регулювання тваринництва:* розроблення проекту вимог до молока, молочних продуктів та інших харчових продуктів з метою нормативно-правового врегулювання питань, пов'язаних із виробництвом та розміщенням на ринку зазначених продуктів, відповідно до вимог ЄС; приведення у відповідність до *acquis* законодавства у сфері добробуту тварин; узгодження здійснення заходів офіційного контролю для забезпечення реєстрації та ідентифікації тварин із законодавством ЄС; розроблення та затвердження вимог до забезпечення благополуччя сільськогосподарських тварин під час транспортування та здійснення супутніх операцій; розроблення та затвердження спеціальних вимог до інкубаторіїв (інкубаційних цехів) і потужностей з утримання свійської птиці;

– *у сфері законодавчого регулювання аквакультури та рибальства:* прийняття проектів законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації законодавства Європейського Союзу в галузі рибного господарства»

та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність з нормами європейського законодавства та удосконалення державного регулювання в галузі рибного господарства»; розроблення законопроекту щодо збору, управління та використання даних у секторі рибальства та підтримки наукових консультацій щодо спільної рибальської політики з метою імплементації Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2017/1004 від 17 травня 2017 р. про встановлення рамок Союзу для збору, управління та використання даних у секторі рибальства та підтримки наукових консультацій щодо спільної рибальської політики та Імплементаційного рішення Комісії (ЄС) 2022/39 від 12 січня 2022 р.; внесення змін до Правил промислового рибальства в басейні Чорного моря, затверджених Наказом Мінагрополітики від 15 червня 2023 р. № 1284, з метою імплементації Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2019/1241 від 20 червня 2019 р. про збереження рибних ресурсів і захист морських екосистем за допомогою технічних заходів і Регламенту Ради (ЄС) № 1185/2003 від 26 червня 2003 р. про видалення плавників акул на борту суден; прийняття законопроекту про приєднання України до Угоди про створення Генеральної комісії з питань рибальства у Середземному морі;

– *у сфері законодавчого регулювання державної підтримки суб'єктів агробізнесу,* зокрема фермерських господарств: розроблення проекту наказу Мінагрополітики щодо затвердження Методичних рекомендацій щодо класифікації сільськогосподарських виробників – учасників мережі сільськогосподарських даних з метою розвитку мережі даних із сталого розвитку фермерських господарств (FSDN); продовження створення інтегрованої системи адміністрування та контролю (IACS), що здійснюється шляхом продовження створення системи ідентифікації земельних ділянок (LPIS); забезпечення сумісності різних елементів, що складають IACS;

– *у сфері законодавчого регулювання безпечності сільськогосподарської продукції:* розроблення законопроекту про державний контроль та іншу офіційну діяльність, що здійснюється для забезпечення виконання законодавства про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин, здоров'я рослин та засобів захисту рослин; розроблення законопроекту про

ветеринарні лікарські засоби, що відповідає Регламенту (ЄС) 2019/6 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 р. про ветеринарні лікарські засоби; розроблення та затвердження методів відбору зразків та лабораторних для визначення рівнів рослинних токсинів у харчових продуктах для цілей державного контролю; приведення Наказу Мінагрополітики від 20 жовтня 2022 р. «Про затвердження Гігієнічних вимог до виробництва та обігу харчових продуктів тваринного походження» у відповідність з актами права ЄС; розроблення та затвердження вимог до простежуваності побічних продуктів тваринного походження; розроблення та затвердження порядку спеціального поводження з побічними продуктами тваринного походження та продуктами їх оброблення, переробки;

– *у сфері законодавчого регулювання екологізації аграрного виробництва:* узгодження із вимогами acquis ЄС закону, що регулює діяльність у сфері генної інженерії та встановлює процедури авторизації ГМО та систему офіційного контролю; розроблення проектів актів з питань, що стосуються державної реєстрації генетично модифікованих організмів; подальше узгодження законодавства України з у сфері органічного землеробства з законодавством ЄС, зокрема щодо моніторингу та контролю органічного виробництва;

– *у сфері законодавчого регулювання діяльності суб'єктів агробізнесу:* ухвалення законопроекту про асоціацію сільськогосподарських виробників, який був прийнятий Парламентом України за основу ще 2 травня 2023 р.;

– *у сфері законодавчого регулювання сільськогосподарської дорадчої діяльності:* внесення змін до законодавства з метою інтеграції дорадчого компонента до системи сільськогосподарських знань та інновацій (AKIS).

Аналіз останніх тенденцій розвитку аграрного законодавства України, а також опрацювання Звітів Європейської Комісії про стан адаптації українського законодавства дають підстави для висновку про істотний прогрес України у адаптації аграрного законодавства до acquis ЄС на виконання Угоди про асоціацію та з метою досягнення одного з критеріїв членства в ЄС. Варто також відзначити позитивну оцінку процесу адаптації

законодавства України до права ЄС, яка надається самими інституціями ЄС за наслідками моніторингу.

Водночас даний процес стикається з певними викликами, які негативно впливають на його динаміку. По-перше, необхідним є підвищення якості процесу адаптації аграрного законодавства, оскільки трапляються випадки часткової відповідності прийнятих приписів законодавчих актів вимогам *acquis* ЄС, а їх реалізація на практиці часто є ускладненою внаслідок відсутності механізмів контролю, інституційної спроможності або політичної волі. Наприклад, як зазначає у своєму Звіті Європейська Комісія, в серпні 2023 року Україна прийняла закон, що регулює діяльність у сфері генної інженерії та встановлює процедури авторизації ГМО та систему офіційного контролю[578], проте він лише частково узгоджений з *acquis* ЄС на основі дев'яти правових актів ЄС та вимагає прийняття суттєвого імплементаційного законодавства до цього. По-друге, більшість прийнятих аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів у процесі виконання Угоди про асоціацію не стосувалися фундаментальних принципів регулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку сільських територій, які визначаються Спільною аграрною політикою ЄС, що потребує врахування її принципів та напрямків у процесі подальшої адаптації аграрного законодавства України. По-третє, варто прискорити прийняття окремих євроінтеграційних аграрних законів на виконання Угоди про асоціацію. Наприклад, проект закону про асоціацію сільськогосподарських виробників Верховна Рада України прийняла за основу ще в травні 2023 р.[579] По-четверте, адаптація аграрного законодавства є ускладненою в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка розпочалася у 2022 році. Війна створила нові перешкоди для ефективної імплементації законодавчих змін, але також під-

578 [578] Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції: Закон України від 23 серпня 2023 р. (набуде чинності 16 вересня 2026 р.). *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3339-20#Text.

579 [579] Проект Закону України про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників (реєстр. № 8149) було прийнято за основу відповідно до Постанови Верховної Ради України від 2 травня 2023 року. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40694.

креслила необхідність швидкої адаптації законодавства для забезпечення стабільності та розвитку країни[580]. Війна та правовий режим воєнного стану з одного боку істотно посилили політичну волю України до прийняття істотної кількості аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо пов'язані із взятими Україною зобов'язаннями в сфері євроінтеграції, з другого боку постали нові виклики в аспекті подальшої реалізації прийнятих нормативно-правових актів, які пов'язані із адаптацією аграрного законодавства України до *acquis* ЄС.

У вересні 2025 року у Брюсселі завершилися скринінгові зустрічі української делегації з Європейською Комісією за переговорними розділами 11 «Сільське господарство та розвиток сільських територій», 12 «Безпечність харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика», 13 «Рибальство та водний промисел». Скринінги за вказаними розділами є частиною офіційного процесу оцінки відповідності законодавства України праву ЄС у межах Кластера 5 «Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості». Зокрема, Розділ 12 «Безпечність харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика» є одним із найскладніших у переговорному процесі та передбачає узгодження з понад 2 000 актами права ЄС[581]. За результатами скринінгу буде розроблено план подальшої імплементації регламентів ЄС в українське законодавство, що стане черговим етапом у процесі переговорів щодо вступу України до ЄС.

Варто звернути увагу, з травня 2025 року Уряд готує Національну програму адаптації законодавства України до права ЄС[582]. Це буде головний інструмент, який визначить, як Україна крок за кроком узгоджуватиме своє законодавство та інституції зі стандартами ЄС у всіх сферах. Програма стане

[580] Фокін Я. Ф. Проблеми та перспективи адаптації законодавства України до норм ЄС під час збройної агресії. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 12. URL: https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-12-01-09.

[581] Завершився скринінг за розділом 12 «Безпечність харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика». *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/76215.html.

[582] Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannyah/.

загальнонаціональним планом дій і базуватиметься на результатах скринінгу (аналізу українського законодавства на відповідність праву ЄС). У документі буде чітко зазначено: які акти права ЄС потрібно імплементувати; які органи державної влади відповідають за цей процес; як і в які терміни відбуватиметься гармонізація законодавства; коли та як відповідні зміни набудуть чинності.

Важливим напрямком гармонізації законодавства України із acquis ЄС є уніфікація як загальної, так і спеціальної (технічної та юридичної) аграрної термінології. Проблеми забезпечення високої якості аграрного законодавства, його чіткості та однозначності, системності та впорядкованості мають виняткове важливе значення для забезпечення реалізації в Україні принципів законності та верховенства права, гарантування продовольчої безпеки України та прав суб'єктів аграрних правовідносин, охорони землі як основного національного багатства та власності Українського народу. Терміни надають правовому тексту компактність, чітку спрямованість, досконалість і, одночасно, позбавляють від занадто широких визначень. Ступінь розробки юридичної термінології свідчить про рівень правової культури.

Acquis ЄС містить визначення аграрної термінології на рівні регламентів та директив. Варто також враховувати, що підходи до визначення аграрних термінів на рівні законодавства ЄС мають обов'язковий характер та повинні бути імплементовані у національне аграрне законодавство держав – членів ЄС. Так, Регламент ЄС № 2021/2115 вводить основні поняття та встановлює перелік визначень, які країни-члени в обов'язковому порядку мають ввести на рівні національного законодавства (сільськогосподарська діяльність, сільськогосподарська територія, багаторічні культури, оброблюваний гектар, діючий фермер, новий фермер, молодий фермер, постійні трав'яні насадження та постійні пасовища).

В науці аграрного права України Т. Б. Саркісова звернула увагу, що чинне законодавство України оперує численними визначеннями суб'єктів, які здійснюють сільськогосподарську діяльність: сільськогосподарський товаровиробник, виробник сільськогосподарської продукції, домогосподарства, сільськогос-

подарське підприємство, суб'єкт агропромислового комплексу, сільськогосподарський кооператив, особисте селянське господарство, фермерське господарство, сімейне фермерське господарство, фермерське господарство у формі фізичної особи – підприємця. Натомість європейське аграрне законодавство оперує поняттям «фермер»[583]. Авторка приходить до висновку, шо для позначення всієї множинності різних за організаційно-правовою, розміром, типом управління суб'єктів, що зайняті сільськогосподарською діяльністю, законодавство ЄС оперує загальним поняттям «фермер», що й використовується у нормативних документах, які становлять правову основу САП[584], а це зумовлює необхідність внесення змін в чинне законодавство України з метою уніфікації аграрно-правової термінології із термінологією САП ЄС та *acquis* ЄС в аграрній сфері.

На шляху адаптації національного аграрного законодавства до вимог acquis communautaire для України є корисним досвід країн-членів ЄС, які відносно нещодавно набули членство в Союзі. Країни ЄС різняться між собою не тільки за розміром площ сільськогосподарських угідь, видами сільськогосподарської спеціалізації, показниками економічної ефективності агровиробництва, а й за тривалістю застосування інструментів спільної аграрної політики (залежно від періоду приєднання до ЄС). Країни, які інтегрувалися в рамках останньої хвилі, відчувають проблеми, пов'язані з менш конкурентоспроможним сільським господарством порівняно з більш розвинутими країнами – членами ЄС. Зрозуміло, що потенціал їх зростання істотно залежить від САП ЄС, оскільки бюджетні виплати гарантують доходи і належний рівень життя фермерів, підтримку сталого й диверсифікованого сільського господарства, доступні продукти харчування за розумними цінами для споживачів[585].

[583] Саркісова Т. Б. Поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементація у законодавство України. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. № 1. С. 344.

[584] Там само. С. 345.

[585] Malang T., Holzinger K. Th e political economy of diff erentiated integration: Thecase of common agricultural policy. The Review of International Organizations. 2020. Vol. 15. Iss. 3. P. 741–766. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-020-09384-z. [585]

Країни Центральної та Східної Європи ще з кінця 90-х рр. минулого сторіччя почали запроваджувати щодо аграрного сектору політичні інструменти, аналогічні до тих, що застосовуються в ЄС для подальшого приєднання до спільної аграрної політики, метою якої є: a) підвищення продуктивності сільського господарства через сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимальне використання виробничих факторів, зокрема робочої сили; b) забезпечення належного рівня життя сільськогосподарської спільноти, зокрема збільшуючи особистий прибуток людей, що працюють у сільському господарстві; c) стабілізація ринків; d) забезпечення доступності постачання; e) забезпечення надходження постачання до споживача за прийнятними цінами[586].

Євроінтеграційні процеси в Польщі, Болгарії та Румунії щодо адаптації та наближення до стандартів спільноти в аграрній сфері та у розв'язанні довкіллєвих проблем є складними та багатогранними. Водночас фінансова, технічна підтримка та співпраця з ЄС виявилися ключовими чинниками успішної адаптації країн, імплементації європейських норм. Так, приєднання постсоціалістичних країн до САП ЄС потребувало суттєвої підготовки до вимог ЄС. Заходи, спрямовані на адаптацію аграрної економіки до правил САП, у кожній трансформаційній країні мали свою специфіку. В науковій літературі вирізняють загальні напрями реформ, які створювали передумови для майбутньої участі країн Прибалтики, Центральної Європи, а нині й Хорватії в реалізації Програми, а саме: стимулювання структурних змін у розвитку аграрного виробництва; застосування механізму державної підтримки галузі; регулювання ринків сільськогосподарської продукції і ринку землі; оптимізація зовнішньоторговельної політики.

У країнах, що готувалися до вступу, були розроблені та реалізовані заходи для сприяння сталому розвитку сільського господарства, включаючи впровадження системи субсидій для фермерів, підтримку малих та середніх сільськогосподарських підприємств, створення інфраструктури для зберігання та пере-

[586] Макуха С. Н. Постсоціалістичні країни в системі аграрних відносин ЄС і пріоритети України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* 2014. № 2 (17). С. 27.

робки сільськогосподарської продукції, розвиток систем органічного виробництва та екологічного сільського господарства. Було розроблено та впроваджено заходи для захисту водних ресурсів, ґрунтів та лісів, контролю за використанням пестицидів та добрив, а також протидії забрудненню повітря від сільськогосподарської діяльності, створені механізми моніторингу та оцінки впливу сільського господарства на навколишнє середовище[1].

Наприклад, у Польщі аграрні перетворення були складовою частиною процесу реформування, який розпочавшись у 1990 році та тривав протягом 10 років. За цей час країна у надзвичайно важких умовах падіння виробництва, гіперінфляції, великого зовнішнього боргу змогла успішно завершити перехідний період, збільшивши промислове виробництво у 2,5 раза[587]. Готуючись до вступу в ЄС, уряд Польщі посилив бюджетну підтримку сільського господарства. Протягом 2001–2003 рр. допомога фермерам становила понад 59 млрд злотих. Активізувалася програма підтримки сільських регіонів, яка сприяла розвитку малого бізнесу, підвищенню рівня життя та відродженню соціальної інфраструктури, наданню сільськогосподарським працівникам інформації про умови аграрного виробництва в ЄС[588].

Увійшовши до складу Європейського Союзу, Естонія також активізувала політику модернізації сільського господарства і сприяння розвитку сільських регіонів. У країні з'явилася можливість використовувати різні сільськогосподарські субсидії та субсидії на сільське життя ЄС, поліпшився фінансовий стан підприємств, розширилися можливості для міжнародного співробітництва, виробники сільськогосподарської продукції змогли за допомогою субсидій застосувати нові технології й обладнання, що сприяло підвищенню продуктивності виробництва і якості продукції[589].

---

[587] Макуха С. Н. Постсоціалістичні країни в системі аграрних відносин ЄС і пріоритети України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* 2014. № 2 (17). С. 30.

[588] Стрільчук Д. Р. Трансформація аграрної політики Польщі напередодні її вступу до Європейського Союзу. *Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту імені Лесі Українки.* 2008. № 6. С. 206.

[589] Жиденко Н. А. Політика фінансування аграрного сектору європейського союзу. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=460.

Адаптація та переорієнтація національних аграрних політик враховувала пріоритети САП ЄС, тому перед Польщею, Болгарією та Румунією постала низка викликів, які потрібно було негайно подолати, зокрема:

1. Недостатня розробленість інституційного забезпечення аграрних реформ у правовій площині та під час їхньої реалізації, тож важливо було створити інституції, аби забезпечити координацію євроінтеграційних процесів та взаємодію з ЄС, зокрема, задля фінансової підтримки з європейських фондів, нагляду та контролю щодо дотримання екологічних норм та вимог у сільському господарстві тощо[590].

2. Недостатнє розуміння засад та підходів до сталого господарювання фермерами потребувало активізації просвітницької та дорадчої діяльності, а відсутність та застарілість сільськогосподарської інфраструктури вимагали належного фінансового забезпечення для покращення ситуації у цій сфері[591].

3. Узгодження аграрної політики країни з екологічними вимогами та новими стратегічними європейськими пріоритетами, зокрема з Європейським зеленим курсом. Ці узгодження обумовлені деградацією ґрунтів, забрудненням довкілля та необхідністю адаптації до зміни клімату. Проблеми, які є на перетині сільського господарства та довкілля, є доволі подібними у трьох країнах, зокрема це питання поводження з добривами, пестицидами, а також побічними продуктами тваринного походження; управління водними ресурсами, охорона ґрунтів від деградації, захист природних територій та біорізноманіття тощо[592].

4. Проблема зменшення кількості невеликих фермерських господарств та залучення молоді в галузь, адже це безпосередньо пов'язано з посиленням процесів концентрації землекористування і зростанням залежності фермерів від європейських субсидій[593].

590

[590] Риковська О., Фраєр О., Яровий В. Євроінтеграційні виклики та можливості для сталого аграрного, сільського розвитку й охорони довкілля на прикладі Польщі, Болгарії та Румунії. ГО «Центр екологічних ініціатив «Екодія». URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/evroint-agro-silskogo-rozvytku-dovkillya-polsha-bolgaria-rumunia-resume.pdf.

[591] Там само.

[592] Там само.

[593] Там само.

Для країн-членів ЄС, які відносно нещодавно набули членство в Союзі, передбачались також перехідні періоди у аграрній сфері, які встановлюються індивідуально, надаючи країнам час для адаптації до вимог САП ЄС та поступової інтеграції. Ці періоди дозволяють новим членам ЄС привести свої аграрні сектори у відповідність до стандартів ЄС, а також отримати підтримку для структурних реформ. Перехідні періоди зазвичай охоплюють різні аспекти, такі як інтеграція ринків, застосування технічних стандартів, адаптація системи субсидій та структурне реформування сектору. Так, країни, які приєдналися до ЄС у 2004 році (Чехія, Польща, Угорщина та інші), мали різні перехідні періоди, залежно від рівня розвитку їхніх аграрних секторів. Ці перехідні періоди є ключовим інструментом для забезпечення плавної та успішної інтеграції нових членів до ЄС, мінімізуючи негативний вплив на їхні аграрні економіки та соціальну сферу села.

Основу структуро-перетворюючих процесів безпосередньо в агропродовольчих комплексах «нових країн» становила реалізація Програми Єврокомісії (ЄК) щодо доведення агропродовольчої сфери держав-кандидатів до стандартів ЄС – SAPARD *(Special Accession Program for Agriculture and Rural* – Спеціальна підготовча програма для сільського господарства та розвитку села перед приєднанням до САП ЄС). Вона була розрахована на 2000–2006 роки (основний обсяг фінансування за цією Програмою у всіх кандидатів з постсоціалістичних країн припадав на 2002–2004 рр., тобто був прив'язаний до дати їхнього вступу до Євросоюзу) й мала на меті структурні перетворення в аграрному секторі країн-кандидатів. Головне завдання SAPARD – допомога фермерам і підприємствам харчової галузі у розвитку виробництва та маркетингу[594].

Україна, у процесі наближення до членства в ЄС, також може розраховувати на аналогічні перехідні періоди для адаптації свого аграрного сектору до стандартів ЄС після вступу. Одним із заходів у межах перехідного періоду є надання передвступної допомоги. Передвступна допомога в сфері сільського господар-

[594] Георгієва, М. Адаптація аграрного сектору Болгарії до вимог Європейського Союзу (1990–2006): уроки для України. *Дриновський збірник.* 2024. Том 16. С. 261–262. URL: https://doi.org/10.7546/DS.2023.16.25.

ства та сільських територій, яка ще має бути конкретизована згідно з Регламентом про Фінансовий інструмент, може надаватися на зразок передвступної допомоги іншим країнам-кандидатам. Інструмент передвступної допомоги (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA) також включає підтримку розвитку сільських територій (IPARD, де RD означає Rural Development). IPARD зосереджений переважно на сільських районах та сільськогосподарському і харчовому секторах країн, що перебувають у процесі вступу до ЄС. Через IPARD ЄС надає країнам-одержувачам конкретну фінансову та технічну допомогу для досягнення збалансованого територіального розвитку шляхом покращення соціальних, екологічних та економічних стандартів у сільській місцевості з метою зробити сільськогосподарський сектор і сільські райони країн – кандидатів в члени ЄС більш стійкими та узгодити їх політику із САП ЄС. Позитивні ефекти полягають у наступному: 1) підвищення конкурентоспроможності агропродовольчого сектору відповідно до стандартів ЄС (ветеринарії, харчової безпеки та фітосанітарії); 2) підвищення ефективності та стійкості виробництва на фермах, що забезпечить кращу відповідь на суспільні вимоги; 3) сприяння розвитку бізнесу, зайнятості в сільській місцевості; покращення позицій фермерів у ланцюжку вартості та залучення молодих фермерів до сільського господарства; 4) сприяння пом'якшенню наслідків зміни клімату та адаптації до них, сталому управлінню природними ресурсами та захисту навколишнього середовища; 5) покращення розвитку громади та соціального капіталу в сільській місцевості, розбудова сучасного державного управління для розвитку сільського господарства та сільських територій, дотримуючись принципів належного управління[595].

Програми IPARD III охоплюють період 2021–2027 років. Ця допомога розвитку сільських районів у рамках IPA III також сприятиме поступовому узгодженню з правилами Спільної аграрної політики ЄС. Країни, які зараз отримують підтримку зараз через IPARD, – Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія та Туреччина. В даний час Національна асоціація сіль-

595

[595] Експертне обговорення перспектив приєднання України до IPARD. URL: https://nubip.edu.ua/node/143383.

ськогосподарських дорадчих служб України разом із Латвійським центром сільських консультацій та освіти працює над створенням Дорожньої карти приєднання України до IPARD *(Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development* – Інструмент передвступної підготовки для сільського розвитку).

Отже, проведений аналіз останніх тенденцій розвитку аграрного законодавства України, а також опрацювання Звітів Європейської Комісії про стан адаптації українського законодавства дають підстави для висновку про істотний прогрес України у адаптації аграрного законодавства до *acquis* ЄС на виконання Угоди про асоціацію та з метою досягнення одного з критеріїв членства в ЄС. Варто відзначити також позитивну оцінку процесу адаптації законодавства України до права ЄС, яка надається самими інституціями ЄС за наслідками моніторингу. Водночас даний процес стикається з певними викликами, які негативно впливають на його динаміку. По-перше, необхідним є підвищення якості процесу адаптації аграрного законодавства, оскільки трапляються випадки часткової відповідності прийнятих положень законодавчих актів вимогам *acquis* ЄС, а їх реалізація на практиці часто є ускладненою внаслідок відсутності механізмів контролю, інституційної спроможності або політичної волі. По-друге, більшість прийнятих аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів у процесі виконання Угоди про асоціацію не стосувалися фундаментальних принципів регулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку сільських територій, які визначаються САП ЄС, що потребує врахування принципів та напрямків САП ЄС у процесі подальшої адаптації аграрного законодавства України. По-третє, варто прискорити прийняття окремих євроінтеграційних аграрних законів на виконання Угоди про асоціацію. По-четверте, адаптація аграрного законодавства є ускладненою в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка розпочалася у 2022 році. Війна та правовий режим воєнного стану з одного боку істотно посилили політичну волю України до прийняття істотної кількості аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо пов'язані із взятими Україною зобов'язаннями в сфері євроінтеграції, з другого боку постали нові виклики в аспекті належної подальшої реалізації прийнятих нормативно-право-

вих актів, які пов'язані із адаптацією аграрного законодавства України до *acquis* ЄС. Важливим напрямком гармонізації законодавства України із *acquis* ЄС є уніфікація як загальної, так і спеціальної (технічної та юридичної) аграрної термінології.

6.4. Перспективи розвитку аграрного законодавства України в контексті Європейського зеленого курсу

Продовольча система ЄС забезпечує свіжими та безпечними продуктами харчування понад 400 мільйонів європейських громадян. Виробництво продуктів харчування є не лише життєво важливою послугою, а й джерелом доходу. Агропродовольчий ланцюг ЄС є важливим економічним сектором ЄС. Однак аграрний сектор має значний вплив на навколишнє середовище. Згідно зі звітом Міжурядової групи експертів зі зміни клімату, близько третини світових викидів парникових газів припадає на продовольчі системи. Поточна модель харчування також негативно впливає на здоров'я людей, в результаті чого понад 50% дорослих у Європі мають надмірну вагу[596]. Розпочатий у 2019 році Європейський зелений курс *(European Green Deal)* (далі – ЄЗК) є дорожньою картою заходів, які спрямовані на перетворення економіки ЄС на сучасну, ефективну, сталу та конкурентоспроможну, зосереджуючись на чистій енергії, боротьбі зі зміною клімату, сталому розвитку промисловості та сільського господарства. ЄЗК спрямований на те, щоб до 2050 року перетворити Європейський континент на екологічно нейтральний зі стійкою та ефективною економікою.

У травні 2020 року Європейська Комісія представила Стратегію «Від ферми до виделки» *(«Farm To Fork Strategy»)*[597] (далі – Стратегія) як один із ключових заходів у рамках ЄЗК. Сприяючи досягненню кліматичної нейтральності до 2050 року, ця Стратегія має на меті перевести сучасну продовольчу систему ЄС на стійку модель. Нагадуючи про продовольчу безпеку та захищеність як пріоритети, головними цілями цієї Стратегії є: забезпечення достатньої кількості, доступної та поживної їжі в

596 [596] From farm to fork. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/from-farm-to-fork/.

[597] Там само.

межах планетарних можливостей; скорочення вдвічі використання пестицидів і добрив, а також продажу антимікробних препаратів; збільшення площі земель, відведених під органічне землеробство; сприяння більш сталому споживанню продуктів харчування та здоровому харчуванню; зменшення втрат і відходів харчових продуктів; боротьба з шахрайством у сфері харчових продуктів у ланцюжку постачання; покращення добробуту тварин.

У жовтні 2020 року Рада ЄС ухвалила висновки щодо Стратегії, підтримавши мету розвитку європейської сталої продовольчої системи, від виробництва до споживання. Держави-члени наголосили на необхідності забезпечення: достатньої та доступної кількості продуктів харчування, одночасно сприяючи досягненню кліматичної нейтральності ЄС до 2050 року; справедливого доходу та сильної підтримки первинних виробників; конкурентоспроможності сільського господарства ЄС на світовому рівні[598].

Політика, яка, за словами Європейської комісії, спрямована на те, щоб зробити харчову галузь ЄС «справедливою, здоровою та екологічно чистою», до 2030 року призведе до значних обмежень кількості пестицидів, добрив та антимікробних засобів, які використовуються на європейських фермах. Зокрема передбачається введення 27 пунктів, запропонованих у Стратегії, які включають наступне: а) 50% скорочення використання пестицидів (точкою відліку обрано 2020 рік); б) зменшення на 20% використання добрив, у тому числі гною; в) скорочення на 50% продажів антимікробних препаратів або антибіотиків, що використовуються для тварин і аквакультури; г) 25% сільськогосподарських угідь буде оброблятись за допомогою органічних методів (поточний рівень збільшення приблизно на 8%); д) скорочення на 10% сільськогосподарських угідь, що використовуються для вирощування сільськогосподарських культур[599].

Одним із ключових напрямків Стратегії «Від ферми до виделки» є План дій щодо органічного землеробства *(Action Plan For*

[598] From farm to fork. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/from-farm-to-fork/.

[599] У ЄС планують вдвічі знизити обсяги використання пестицидів та іншої агрохімії URL: https://superagronom.com/news/14608-u-yes-planuyut-vdvichi-zniziti-obsyagi-vikoristannya-pestitsidiv-ta-inshoyi-agrohimiyi.

The Development Of Organic Production)[600]. У ЄЗК наголошується на посиленні зусиль фермерів щодо боротьби зі зміною клімату, захисту довкілля та збереження біорізноманіття. У своїй резолюції від 15 січня 2020 року щодо ЄЗК Європейський парламент наголосив, що сільське господарство має потенціал допомогти ЄС скоротити викиди завдяки сталим практикам, таким як органічне землеробство[601]. У своїх висновках від 19 жовтня 2020 року щодо Стратегії «Від ферми до виделки» Європейська Рада наголосила на ролі органічних продуктів у сталій продовольчій системі[602]. Громадяни ЄС також підтримують стале сільське господарство, а обізнаність громадськості про логотип ЄС з органічної продукції значно зросла. За останні 10 років площа під органічним землеробством в ЄС збільшилася майже на 66% – з 8,3 мільйона гектарів у 2009 році до 13,8 мільйона гектарів у 2019 році. Наразі вона становить 8,5% від загальної «використаної сільськогосподарської площі» ЄС[603].

Представлений Європейською Комісією у березні 2021 року в рамках Стратегії «Від ферми до виделки» План дій щодо органічного землеробства окреслює комплекс заходів для розширення органічного землеробства в ЄС. Його головна мета – збільшити виробництво органічної продукції до 25% сільськогосподарських угідь ЄС до 2030 року. Державам-членам ЄС рекомендується розробляти національні плани щодо органічного землеробства.

У липні 2021 року Європейська Рада ухвалила висновки щодо Плану дій щодо органічного землеробства[604]. Основні пункти, узгоджені міністрами ЄС, були такими: органічне зем-

600 [600] Organic action plan. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organic-action-plan_en.

601 [601] European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html.

602 [602] Council conclusions on the Farm to Fork strategy. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/46419/st12099-en20.pdf.

603 [603] Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions On An Action Plan For The Development Of Organic Production. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29.

[604] Там само.

леробство важливе для сталого розвитку європейського сільського господарства; розвиток органічного виробництва допомагає забезпечити доходи та створити робочі місця; збалансований попит і пропозиція органічної продукції забезпечують прибутковість сектору; специфіку та різні ситуації в державах-членах необхідно враховувати під час визначення цілей та заходів; залучення державних та приватних зацікавлених сторін має вирішальне значення для досягнення цілей стратегії.

Нове законодавство ЄС щодо сектору органічної продукції було введено в дію 1 січня 2022 року з метою вирішення проблем, спричинених швидким розширенням органічного сільського господарства. Так, з 1 січня 2022 року Регламент (ЄС) 2018/848 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року є чинним законодавчим актом, що встановлює правила органічного виробництва та маркування органічної продукції, скасовує та замінює Регламент Ради (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 року (далі – Регламент 2018/848). Крім того, у 2023 році було опубліковано ще один законодавчий акт, який передбачає конкретні вимоги до маркування кормів для домашніх тварин, вироблених відповідно до правил, викладених у Регламенті (ЄС) 2018/848, а саме Регламент (ЄС) 2023/2419 від 18 жовтня 2023 року про маркування органічних кормів для домашніх тварин. В розвиток Регламенту 2018/848 Європейська Комісія прийняла подальші детальні вторинні правові акти щодо органічного землеробства, які охоплюють три основні сфери: виробництво та маркування, контроль та торгівлю.

Варто звернути увагу, що у лютому 2025 року Європейська Комісія ухвалила нову дорожню карту «Бачення сільського господарства та продовольства» *(«The Vision for agriculture and food»)* на період до 2040 року, спрямовану на створення конкурентоспроможного, стійкого, справедливого та привабливого агропродовольчого сектору шляхом діалогу, спрощення політики, інновацій та розвитку сільських районів. Таке рішення ЄС продиктоване протестами фермерів, які вважають, що попередня стратегія поглиблює полярізацію в агросекторі[605].

[605] ЄС відходить від Green Deal. URL: https://agrotimes.ua/agromarket/yes-vidhodyt-vid-green-deal/.

Бачення складається з кількох пріоритетних напрямків, зокрема спрощення правил ЄС, дослідження, інновації та цифровізація як міжгалузеві рушійні сили. Воно закликає до створення належних умов для заохочення майбутніх поколінь до виробництва продуктів харчування шляхом сприяння справедливому доходу, державній підтримці та прозорості в харчовому ланцюзі. З цією метою передбачається ряд заходів: переглянути правила недобросовісної торговельної практики та Регламент про спільну організацію ринку; запропонувати справедливішу, простішу та цілеспрямовану Спільну аграрну політику; представити Стратегію біоекономіки; розробити амбітний інвестиційний порядок денний; впровадити Стратегію оновлення поколінь[606].

Аграрний сектор України є найперспективнішим з точки зору його екологізації («озеленення»). Це один з небагатьох секторів у нашій державі, який активно орієнтований на ринок та формує свою діяльність з урахуванням вимог ринку ЄС, куди експортується значна частка української продукції. Втім, реалізація нових заходів ЄЗК потребуватиме чимало зусиль, витрат та вагомої державної підтримки, адже сектор, що становить близько 10 % ВВП України та майже 40 % від загального експорту, має подолати значні проблеми[607]. Зокрема, посилення екологічних вимог до сільськогосподарської продукції, що імпортується на ринок Європейського Союзу, створює значні виклики для українських виробників[608].

Офіційно Україна ще не приєдналася до ЄЗК, але з моменту його проголошення оголосила про намір брати участь у його впровадженні. Аналіз розвитку аграрного законодавства України дає можливість виокремити тенденцію до поступової екологізації сільськогосподарського виробництва, у тому числі

606

[606] Vision for Agriculture and Food. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/vision-agriculture-and-food_en.

[607] Європейський зелений курс і кліматична політика України : аналіт. доп. С. П. Іванюта, Л. М. Якушенко / за заг. ред. А. Ю. Сменковського. Київ: НІСД, 2022. С. 78.

[608] Пилипенко П. Д., Рим О. М., Шпарик Н. Я. Правові аспекти Європейського зеленого курсу та його роль у трансформації підходів до екологічного контролю та землекористування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського.* Серія: юрид. науки. Том 36. № 1. 2025. С. 38.

внаслідок адаптації до приписів acquis ЄС на виконання Угоди про асоціацію. Зокрема, у Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р, зазначається, що на шляху євроінтеграції Україна досягла прогресу у деяких сферах сільськогосподарського виробництва, переробки та виготовлення харчових продуктів, здійснення контролю за безпечністю та якістю продукції (харчові продукти, побічні продукти тваринного походження, органічна продукція), здійснення санітарних та фітосанітарних заходів.

Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року містить стратегічну ціль 5 «Кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків змін клімату та адаптація до них», що передбачає ощадливе використання природних ресурсів виробниками сільськогосподарської продукції, відповідність внесення добрив та засобів захисту рослин вимогам ЄС та рівня їх використання відповідному рівню в державах – членах ЄС, збільшення площ земель, зайнятих під органічне виробництво, та обсягів виробництва органічної продукції, посилення контролю за використанням генетично модифікованих організмів. Досягнення вказаної цілі планується шляхом виконання наступних завдань: 1) сприяння пом'якшенню наслідків змін клімату та адаптації до них (водопостачання для зрошення земель; кліматично орієнтоване сільське господарство; органічне виробництво; циркулярна біоекономіка; біоенергетика; запобігання утворенню відходів); 2) створення ефективної системи поширення сільськогосподарських знань та інновацій (покращення доступу до досліджень, інновацій, обміну знаннями та заохочення до їх використання та навчання; посилення інноваційної спроможності Національної академії аграрних наук; інтеграція досліджень, освіти та дорадництва; підтримка послуг з розвитку сільського бізнесу та сільськогосподарських дорадчих послуг). Вцілому Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року відповідає принципам САР ЄС, ЄЗК та стратегії ЄС «Від ферми до столу». Вказана Стратегія передбачає скорочення використання пестицидів на 50% до 2030 року, збільшення органічних земель до

5% і зниження викидів CO_2 на 30% у аграрному секторі. Втім досягнення стратегічної цілі 5 «Кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків змін клімату та адаптація до них» Стратегії та виконання відповідних завдань буде можливим за умови створення в Україні дієвої нормативно-правової бази. Наприклад, перехід України на європейський перелік дозволених засобів захисту рослин передбачає заборону близько 100 діючих речовин, які нині широко застосовуються у процесі сільськогосподарського виробництва, що несе для українських аграріїв значні економічні ризики.

Водночас Україна відстає у вирішенні низки питань, пов'язаних із впливом сільськогосподарського сектору на довкілля та харчові продукти, а саме: регулювання забруднення підземних та поверхневих вод нітратами з сільськогосподарських джерел, ухвалення кодексу кращих сільськогосподарських практик, встановлення контролю за ГМО, заходів щодо застосування добрив та пестицидів. Затримується впровадження нормативно-правових актів стосовно встановлення або удосконалення вимог до якості харчових продуктів, зокрема меду, яєць та птиці, фруктової сировини та соків тощо, що є важливою складовою частиною експорту[609].

Особлива увага в напрямку екологізації сільськогосподарського виробництва приділяється стимулюванню розвитку органічного сільськогосподарського виробництва, що в цілому узгоджується із Планом дій щодо органічного землеробства ЄС. В Україні законодавчо визнається, що розвиток органічного виробництва є одним з пріоритетних напрямів середньострокової «зеленої трансформації» сільського господарства. Органічне виробництво може відіграти важливу роль в адаптації до змін клімату і пом'якшенні їх наслідків, а також у збереженні біорізноманіття. Відповідно до цільових індикаторів Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Уряду України від 3 березня 2021 р. № 179, до 2030 року заплановано збільшення площі земель під органіч-

[609] Європейський зелений курс і кліматична політика України : аналіт. доп. С. П. Іванюта, Л. М. Якушенко / за заг. ред. А. Ю. Сменковського. Київ : НІСД, 2022. С. 78.

ним виробництвом не менш як до 3% загальної площі земель сільськогосподарського призначення.

До початку повномасштабної військової агресії російської федерації проти України сектор органічного виробництва в Україні активно розвивався, протягом п'яти довоєнних років площа земель, зайнятих під органічне виробництво, збільшилася на 46% (з 289 тис. гектарів у 2017 році до 422 тис. гектарів у 2021 році), зростала на 5% кількість виробників органічної продукції (з 504 операторів у 2017 році до 528 операторів у 2021 році). В умовах воєнного стану галузь органічного виробництва, як й інші галузі сільського господарства, потерпає від наслідків військових дій. Так, значна частина земель, що були зайняті під органічне виробництво у 2022 році, розташована на території, де ведуться бойові дії, або тимчасово окупованій території[610]. Станом на вересень 2025 року органічний статус мають близько 350 тис. га сільськогосподарських земель. Це приблизно 1,2% від загальної кількості сільськогосподарських угідь в Україні. Наразі в Україні налічується 260 сертифікованих операторів, які відповідають вимогам національного органічного законодавства, та 436 – законодавства ЄС та/або США[611].

Основним нормативно-правовим актом у сфері органічного сільськогосподарського виробництва в Україні є Закон «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10 липня 2018 р., проте він не в повній мірі узгоджується із європейськими вимогами. Тому актуальним завданням у напрямку впровадження основним напрямків Стратегії «Від ферми до виделки» є приведення українського аграрного законодавства у відповідність до вимог Регламенту № 2018/848. Основні новели цього Регламенту полягають у розширенні сфери його застосування, посиленні відповідальності операторів у разі виникнення підоз-

[610] Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024 р. № 108. Ст. 6884.

[611] Органічний статус наразі мають близько 350 тис. га сільгоспугідь України. URL: https://agrotimes.ua/agronomiya/organichnyj-status-narazi-mayut-blyzko-350-tys-ga-silgospugid-ukrayiny/.

ри щодо забруднення продукції, переході від еквівалентності до рівнозначності та встановленні вимог до групової сертифікації.

З метою адаптації українського аграрного законодавства у сфері органічного сільськогосподарського виробництва до нових вимог ЄС 21 квітня 2025 року Кабінет Міністрів зареєстрував у Верховній Раді проект Закону «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» № 13204[612]. Проте 18 червня 2025 року питання було заслухано та знято з розгляду. Натомість було прийнято за основу проект Закону «Про державне регулювання органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» № 13204-1 від 2 травня 2025 р. Цим законопроектом пропонується: змінити сферу дії законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, що дозволить виключити можливість сертифікації продукції, яка є переробленою сільськогосподарською продукцією, але не є харчовим продуктом, а також воду, що відповідає Регламенту № 2018/848; встановити категорії продукції (замість галузей органічного виробництва), щодо яких здійснюється сертифікація органічного виробництва та обігу органічної продукції, та відповідно до яких здійснюється торгівля органічними продуктами ЄС з третіми країнами; поширити вимоги щодо обов'язкової сертифікації на суб'єктів господарювання, які здійснюють реалізацію органічної продукції та/або продукції перехідного періоду безпосередньо кінцевому споживачу; збільшити кількість державних реєстрів у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, а саме запровадити Державний реєстр органічних тварин та молодняка об'єктів аквакультури; запровадити систему державного контролю у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, яка передбачає уповноваження органів сертифікації на здійснення заходів державного контролю; запровадити

612 [612] Проект Закону «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» № 13204 від 21.04.2025. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56253.

можливість сертифікації групи операторів (групова сертифікація)[613].

Важливим напрямком Стратегії «Від ферми до виделки» є скорочення використання пестицидів на 50%, а добрив – на 20%, за умови збереження родючості ґрунтів на тому ж рівні. Водночас кількість зібраної продукції на гектар не має скорочуватись. Ці цілі Стратегії мають бути досягнуті до 2030 року. З метою досягнення вказаний цілей Європейська Комісія 12 травня 2021 року ухвалила План дій «Назустріч нульовому забрудненню повітря, води та ґрунтів» (EU Action Plan: «Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil»)[614]. Вказаний План дій передбачає комплексне бачення системи контролю та попередження забруднень до 2050 року: бачення світу, де забруднення повітря, води та ґрунту зменшується до рівнів, які більше не вважаються шкідливими для здоров'я та природних екосистем, і які враховують межі, з якими може впоратися наша планета, створюючи таким чином середовище без токсичних речовин. Ці цілі включають: 1) покращення якості повітря для зменшення кількості передчасних смертей, спричинених забрудненням повітря, на 55%; 2) покращення якості води шляхом зменшення кількості відходів, пластикового сміття в морі (на 50%) та мікропластику, що потрапляє в навколишнє середовище (на 30%); 3) покращення якості ґрунту шляхом зменшення втрат поживних речовин та використання хімічних пестицидів на 50%; 4) скорочення на 25% екосистем ЄС, де забруднення повітря загрожує біорізноманіттю; 5) зменшення на 30% частки людей, які хронічно страждають від шуму транспорту; 6) значне скорочення утворення відходів та на 50% залишкових побутових відходів.

Одним із інструментів розв'язання проблеми забруднення води агрохімікатами є застосування так званої Нітратної Директиви ЄС (Директива 91/676/ЄС від 12 грудня 1991 року про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сіль-

613

[613] Проект Закону «Про державне регулювання органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» № 13204-1 від 02.05.2025. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56297.

614

[614] EU Action Plan: «Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil». URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400.

ськогосподарських джерел[615]). Метою цієї Директиви є зменшення забруднення води, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, та запобігання подальшому такому забрудненню. Нітратна Директива вимагає від держав-членів: а) здійснювати моніторинг вод та визначати ті, що забруднені або можуть бути забруднені нітратами з сільського господарства; б) прийняти кодекс належної сільськогосподарської практики для захисту вод від такого забруднення; в) сприяти застосуванню фермерами кодексу належної сільськогосподарської практики; г) визначити територію або території, до яких слід застосовувати програму дій для захисту вод від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел; д) розробляти та впроваджувати програми дій для зменшення та запобігання такому забрудненню у визначеній території; е) здійснювати моніторинг ефективності програм дій та звітувати Комісії ЄС про прогрес.

В Україні Нітрату Директиву передбачено імплементувати шляхом ухвалення пакету документів, який включає Методику визначення зон, вразливих до нітратного забруднення, та Кодекс кращих сільськогосподарських практик. Розробка вказаних нормативно-правових актів передбачена Додатком XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію. На даний час на виконання вказаних приписів Угоди про асоціацію прийнято: Методику визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів, яка затверджена Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 квітня 2021 р. № 244; Правила щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування окремих агрохімікатів, які затверджені Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 листопада 2021 р. № 382; Водна стратегія України на період до 2050 року, яка схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. В даний час на розгляді у Верховній Раді України перебуває проект Закону «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел» № 11486 від

615 [615] Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1991/676/oj/eng.

16.08.2024[616]. Його метою є визначення правових та організаційних засад захисту підземних і поверхневих вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, основних принципів та вимог у сфері захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел, а також повноважень центральних органів виконавчої влади, прав та обов'язків суб'єктів господарювання, та засад державного контролю у цій сфері. Законопроект спрямований на врегулювання відносин у сфері захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел з метою зменшення ризику їхнього забруднення сполуками азоту (нітрогену) та запобігання такому забрудненню в майбутньому, шляхом імплементації Директиви 91/676/ЄС від 12 грудня 1991 року про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел.

Водночас подальше впровадження Нітратної Директиви в Україні рухається повільно у зв'язку зі складністю визначення зон, вразливих до накопичення нітратів, що пов'язано здебільшого з недостатністю моніторингових даних поверхневих і підземних вод щодо концентрації азотовмісних сполук. Враховуючи високу інтенсивність обробітку сільськогосподарських земель (56% земель України рілля), а також подальший розвиток тваринництва, очевидно, що сільське господарство впливає на довкілля, але відсутність постійного моніторингу призводить до того, що причинно-наслідковий зв'язок між забруднювачем і погіршенням якості води складно довести[617]. Це питання також загострюється у зв'язку з активними бойовими діями та змінами пріоритетів.

Отже, розпочатий у 2019 році Європейський зелений курс має особливе значення для України та повинен відігравати ключову роль при формуванні національної стратегії щодо кліматичної нейтральності та адаптації до змін клімату, державної

[616] Проект Закону «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел» № 11486 від 16.08.2024. *Офіційна сторінка Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44711. [616]

[617] Аналіз стану сільського господарства України та імплементація нормативно-правових актів ЄС, дотичних до аграрних та довкіллєвих питань / О. Риковська, О. Фраєр, О. Михайленко; за ред. М. Бєлкіна, А. Даниляк. Київ: ГО «Екодія», 2024. С. 21–22.

аграрної політики та національної стратегії продовольчої безпеки. Аналіз розвитку аграрного законодавства України дає можливість виокремити тенденцію до поступової екологізації сільськогосподарського виробництва, у тому числі внаслідок адаптації до приписів acquis ЄС на виконання Угоди про асоціацію, у сферах органічного сільськогосподарського виробництва, застосування санітарних та фітосанітарних заходів, зменшення негативного впливу сільськогосподарської діяльності на клімат. Водночас Україна відстає у вирішенні низки питань, пов'язаних зі зменшенням негативного впливу сільськогосподарського виробництва на довкілля та безпечність харчових продуктів, а саме: регулювання забруднення підземних та поверхневих вод нітратами з сільськогосподарських джерел, ухвалення кодексу кращих сільськогосподарських практик, встановлення контролю за ГМО, обмеження використання добрив та пестицидів. Залучення України до реалізації Європейського зеленого курсу може відбуватися через оновлення додатків до Угоди про асоціацію, зближення національної аграрної політики з політиками ЄС у сферах аграрної політики та розвитку сільських територій, охорони довкілля та зменшення впливу на клімат.

ЧАСТИНА ІІ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 7
Феноменологія земельного права та його роль у вирішенні завдань відновлення та розвитку України

7.1. Регулятивний потенціал земельного права та особливості його реалізації

Земельне право вже протягом більше 100 років функціонує як окрема галузь правової системи України. В залежності від ролі предмета і метода правового регулювання у формуванні галузей права останні поділяються на три основні групи: 1) галузі, у формуванні яких провідну роль відіграє метод правового регулювання – адміністративне, цивільне та кримінальне право; 2) галузі права, у формуванні яких беруть участь метод і предмет правового регулювання паритетно; 3) галузі права, сформовані за провідної ролі предмета правового регулювання[618]. За цим критерієм земельне право відноситься до третьої групи галузей права, оскільки імперативний і диспозитивний методи у правовому регулюванні земельних відносин по-різному співвідносяться у рамках основних інститутів земельного права: публічного управління землями, права власності та інших прав на землю, правової охорони земель тощо.

В теорії права під галуззю права розуміють відносно самостійну сукупність норм права, які регулюють сферу однорідних суспільних відносин за допомогою відповідних методів. Відтак головним призначенням галузі права вважається забезпечення правового регулювання визначеної сфери суспільних відносин, її своєрідного режиму[619].

Земельне право як галузь правової системи нашої країни має своїм головним завданням забезпечення правового регулювання особливої сфери суспільних відносин – земельних.

[618] Миколенко О. І. Чи існують комплексні галузі права? *Правова держава*. 2003. № 6. С. 204.

[619] Загальна теорія права: підручник / за ред. О. В. Петришина ; [наук. ред.: Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський]; Нац. акад. прав. наук України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Вид. 2-ге, виправ. й перероб. Харків : Право, 2025. 576 с. С. 159.

В зв'язку з цим виникає питання, які саме особливості земельних відносин потребують спеціалізованого правового врегулювання сукупністю правових норм, які кваліфікуються як галузь права, та, відповідно, які системоформуючі чинники детермінували формування та розвиток земельного права України як галузі правової системи країни.

Протягом періоду функціонування основне завдання, нормативна база та, відповідно, функції земельного права зазнали істотної трансформації, яка детермінована зростанням ролі і значення земельних відносин у розвитку суспільства та наслідками впливу суспільної діяльності на стан земель країни.

Становлення та розвиток земельного права як окремої галузі права України пов'язані з націоналізацією у 1917 р. земельного фонду країни, скасуванням права приватної власності на землю, забороною ринкового обігу земельних ділянок та оголошенням всіх земель країни виключною власністю держави. Саме ця політико-правова особливість правового режиму земель зумовила виключення земельних відносин зі складу цивільних відносин як предмета цивільного права та стала ключовою причиною появи окремої галузі земельного права та її системоформуючим фактором протягом майже 75 років (1917–1992 рр.). Інститут права виключної власності держави на землю служив вагомою перепоною для інтеграції правових норм, які регулювали земельні відносини, до галузі радянського цивільного права, яке базувалося на певному плюралізмі форм права власності. Відповідно основним завданням земельного права у момент його формування було регулювання суспільних відносин щодо використання громадянами і юридичними особами земель, єдиним, одноосібним власником яких була держава. Таким чином, єдиною кваліфікуючою ознакою земельного права як окремої галузі у момент його виникнення була юридична ознака – особливий власнісний режим земель.

Водночас паралельно у системі земельних відносин як предмета земельного права України почали виникати такі їх види, які зумовлені особливостями земель як об'єкта земельних відносин. Іншими словами, до кваліфікуючих ознак землі як об'єкта земельних правовідносин поступово почали додаватися нові

особливості (нові види) земель, які виділялися за їх природними характеристиками (лісові землі, землі під водними об'єктами тощо) та за їх фактичним використанням чи цільовим призначенням (землі населених пунктів, сільськогосподарські землі та ін.).

Так, ще у першому земельному кодексі України – Земельному кодексі УСРР 1922 р.[620] – були виділені землі міст, землі сільськогосподарського призначення, землі спеціального призначення та землі запасу як об'єкти особливих земельних правовідносин, оскільки їх зміст визначався відносно відособленими, спеціалізованими групами правових норм. Відтак у теорії земельного права та згодом у земельному законодавстві нашої країни землі, на які поширювалася дія таких груп правових норм, отримали назву категорій земель.

Особливо чітко та структуровано категорії земель були визначені у Земельному кодексі УРСР 1970 р.[621] Цей Кодекс передбачав поділ земельного фонду країни на 6 категорій земель, які мали особливий правовий режим, а саме: 1) землі сільськогосподарського призначення, надані у користування колгоспам, радгоспам та іншим землекористувачам для сільськогосподарських цілей; 2) землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів); 3) землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення; 4) землі державного лісового фонду; 5) землі державного водного фонду; 6) землі державного запасу.

У Земельному кодексі України 1990 р.[622] до цих категорій земель була додана ще одна – землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Нарешті чинний Земельний кодекс України, прийнятий 25 жовтня 2001 р., поділяє землі України за основним цільовим призначенням вже на 9 категорій, зокрема на: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та

[620] Земельний кодекс УСРР : Постанова ВУЦВК від 29 листопада 1922 р. *ЗУ УСРР.* 1922. № 45. Ст. 664.

[621] Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. Закон УРСР № 2874-VII від 8 липня 1970 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1070. № 29. Ст. 205.

[622] Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 10. Ст. 98.

громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. І це при тому, що у Кодексі скасована така категорія земель як землі запасу, яка була передбачена Земельним кодексом УРСР 1970 р. Натомість чинний Кодекс передбачає, що земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі.

Виділення земель у окремі категорії обумовлювалося особливостями їх використання для задоволення відповідних видів суспільних потреб, специфікою земельних відносин, які складалися у процесі використання та охорони різних видів земель та доволі інтенсивним формуванням масивів відносно відокремлених, однорідних груп правових норм, які регулювали такі земельні відносини.

Отже, важливою закономірністю розвитку земельного законодавства і права України у XX столітті стало постійне збільшення кількості видів земель, забезпечення належного використання та охорони яких потребувало введення спеціалізованих правових норм. Їх збільшення обумовлене ускладненням суспільної діяльності щодо використання земельного фонду країни, погіршенням екологічного стану земель, появою нових суспільних потреб у використанні земель тощо, що потребувало адресного законодавчого реагування нових видів земельних відносин шляхом введення спеціалізованих правових норм. Дану закономірність можна кваліфікувати як тенденцію до диференціації правового регулювання земельних відносин, об'єктом яких є різні за їх якістю і метою використання землі. На нашу думку, тільки земельне право як самостійна галузь правової системи може забезпечити адресне, спеціалізоване правове регулювання земельних відносин завдяки поділу земель на категорії та виділення їх підкатегорій.

Крім того, у середині 90-х років XX ст. виявив прояв ще один системоформуючий чинник земельного права як самостійної

галузі правової системи України. В прийняту 28 червня 1996 р. Конституцію України була включена ст. 14, якою земля (землі України) проголошена основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. На нашу думку, зміст цієї статті слід розуміти таким чином, що земля виступає основним національним багатством, яке особливо охороняється державою, у будь-яких земельних правовідносинах, включаючи як правовідносини використання та охорони земель, в яких домінують публічно-правові норми, так і правовідносини щодо набуття та реалізації земельних прав, в яких важливу роль відіграють приватноправові норми. Отже, це означає, що особливістю земельного права як галузі правової системи України є його тотальний публічно-приватний характер. Як слушно зазначається у літературі, земля як основа національного багатства передусім є сферою публічно-правових відносин[623]. Водночас маємо уточнити дане положення, додавши, що норми публічно-правові і приватноправові норми земельного права не розділені секторально – у виключно публічно-правових чи приватноправових інститутах і підінститутах, – а інтегровано присутні у всіх інститутах і підінститутах земельного права, хоча й у різному співвідношенні. Так, у інституті державного і самоврядного управління землями домінуючими є публічно-правові норми, тоді як інститут ринкового обігу земель складається значною мірою з приватноправових норм. Водночас всі інститути земельного права спрямовані на реалізацію положення ст. 14 Конституції України щодо визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під охороною держави. Реалізація цього конституційного припису може бути здійснена за допомогою лише норм земельного права України, оскільки екологічне право забезпечує охорону земель як природного ресурсу, а цивільне право визнає землю нерухомим майном та забезпечує реалізацію тільки майнових прав на землю як об'єкта нерухомості. Водночас земля та будь-яка її частина, включно зі всіма земельними ділянками, у переважній більшості правових відносин виступає не тільки як об'єкт нерухомого майна, а й проявляє себе як об'єкт природи,

[623] Смокович М. Держава як незалежний арбітр у сфері земельних правовідносин. *Право України.* 2020. № 10. С. 155–170. С. 165.

засіб виробництва (у сільському, лісовому господарстві) та операційний базис для здійснення всієї суспільної діяльності на планеті Земля, розміщення об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури тощо.

Слід зазначити, що ключова особливість правової охорони земель як основного національного багатства, яка відповідно до вимог ст. 14 Основного закону країни забезпечується земельним правом як окремою галуззю правової системи України, полягає у встановленні нормами земельного права диференційованого правового режиму для кожної з груп земель, що виділяються за їх якістю, господарським призначенням або за іншими суспільно значимими критеріями, кількість яких постійно зростає.

Більше того, земельні ресурси (земельні ділянки, ґрунтовий покрив, ландшафтна структура тощо) в межах кожної категорії земель також можуть істотно різнитися за природними та набутими у процесі суспільної діяльності характеристиками. На нашу думку, якісна неоднорідність земель сільськогосподарського призначення є однією з причин недостатньої ефективності правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування. Як відмічають фахівці, сучасне використання земельних ресурсів в Україні надмірно уніфіковане на великих площах. Такий підхід не враховує повною мірою строкатість ґрунтового покриву і кліматичні умови[624]. Адже правові норми, які містять загальні правила поведінки суб'єктів земельних правовідносин в сфері сільськогосподарського землекористування, не відображають специфіки різних за якісним станом угідь як об'єкта цих правовідносин, не враховують або недостатньо враховують особливості цього об'єкта та, відповідно, неадекватно впливають на поведінку суб'єктів правовідносин сільськогосподарського землекористування. Закріплені в цих нормах правові засоби регулювання поведінки суб'єктів сільськогосподарського землекористування або не застосовуються зовсім в ситуаціях, коли вони безумовно мали б діяти, або ж вимагають від зазначеного суб'єкта виконання обов'язків та

[624] Балюк С. А. Ґрунтові ресурси України: стан і заходи поліпшення. *Вісник аграрної науки.* 2010. № 6. С. 8.

дотримання заборон, які в конкретних випадках є недоцільними або малоефективними.

В зв'язку з цим у практиці правового регулювання відносин щодо охорони і використання земель сільськогосподарського призначення виникла проблема локалізації дії правових норм. Її суть полягає в необхідності формування такого правового механізму регулювання відносин сільськогосподарського землекористування, за якого забезпечувалося б застосування до однакових за видом, але різних за якісним станом сільськогосподарських угідь такого «набору» правових засобів регулювання їх охорони і використання, який був би достатнім, адекватним та найбільш ефективним для забезпечення збереження та поліпшення родючості сільськогосподарських угідь та інших характеристик якості сільськогосподарського земельного фонду країни. Іншими словами, кожен різновид якості земель сільськогосподарського призначення як об'єкт правового регулювання потребує певного індивідуального набору, поєднання чи порядку застосування правових засобів, які складатимуть зміст правового регулювання в кожному конкретному якісному стані об'єкта відповідних правовідносин – угіддя, земельної ділянки чи агроландшафту, грунтового покриву тощо.

На нашу думку, проблему локалізації дії правових норм в сфері сільськогосподарського землекористування слід визнати важливою проблемою сучасного земельного права України, яку доцільно розглядати в трьох аспектах: 1) як проблему визначення нормами права системи показників якості цих земель, тобто як системи показників безпечного з екологічної та агровиробничої точок зору стану сільськогосподарських угідь, яким мають відповідати сільськогосподарські землі; 2) як проблему формування (досягнення) якісного стану сільськогосподарських земель за допомогою ефективного правового механізму регулювання земельних відносин; 3) як проблему правової охорони набутої, досягнутої якості сільськогосподарських земель з метою недопущення її зниження, планомірного відтворення та підвищення. Відповідно формування механізму локалізації правового регулювання охорони і використання сільськогосподарських земель потребує вирішення низки правових проблем. Кожна з них уособлює певний елемент механізму локалізації правового регулювання, займає певне місце у

його структурі та виконує власну функціональну роль, яка має ключове значення для ефективного регулювання відносин охорони і використання сільськогосподарських земель. В сукупності структурні елементи механізму локалізації правового регулювання сільськогосподарського землекористування є взаємозалежними, перебувають у тісній функціональній взаємодії і являють собою цілісне системне утворення[625].

Крім правового регулювання використання та охорони сільськогосподарських земель, існує потреба у застосуванні механізмів локалізації правового регулювання і в процесі використання інших категорій земель.

Таким чином, динаміка розвитку земельних відносин в Україні обумовлена двома факторами. По-перше, відбувається постійна зміна стану ґрунтового покриву із збільшенням різновидів земель як об'єктів земельних відносин під дією природних (кліматичних) факторів та інтенсифікації антропогенного навантаження на земельні ресурси. По-друге, ускладнюється суспільна діяльність з використання земель, яка обумовлює суспільну потребу у нових видах землекористування. Саме тому для забезпечення належного правового регулювання земельних відносин виникає потреба у спеціалізації правових норм, які регулюють відносини щодо використання та охорони різних за якісним станом та характером використання земель, що є рушійною силою процесу локалізації правового регулювання земельних відносин.

Слід зазначити, що динаміка земельних відносин як предмета правового регулювання впливає на динаміку сфери та меж правового регулювання земельних відносин. Як слушно відмічає Т. О. Коваленко, в Україні межі правового регулювання земельних відносин визначаються, з одного боку, об'єктивними природними та соціальними явищами, які не залежать від волі суб'єктів вказаних відносин. З іншого боку, зазначає дослідниця, межа правового регулювання земельних відносин залежить від значення таких відносин для держави та суспільства, адже правове регулювання застосовується до найбільш важливих

[625] Кулинич П. Ф. Локалізація правового регулювання сільськогосподарського землекористування: поняття, юридична природа та механізм здійснення. *Юридична Україна.* 2010. № 10. С. 94–100. С. 96.

суспільних відносин в даний час та/чи в майбутньому, які потребують надання їм правового авторитету і які підконтрольні суспільству та державі[626]. Відтак, спеціалізація правових норм, які регулюють відносини щодо використання та охорони різних за якісним станом та характером використання земель, є фактором формування і розвитку сфери та меж правового регулювання земельних відносин на сучасному етапі.

На наш погляд, спеціалізація правових норм, які регулюють відносини щодо використання та охорони різних за якісним станом та характером використання земель, характеризується двома векторами: глибиною і широтою. «Глибинний» вектор зазначеної спеціалізації проявляється формуванні у межах правового режиму кожної з категорій земель нових правових норм, якими запроваджується регламентація земельних відносин, об'єктом яких є нові підвиди земель певної категорії. Так, у межах правового режиму земель сільськогосподарського призначення останніми роками сформовані правові норми, які визначають правові режими таких підвидів сільськогосподарських земель як землі під багаторічними плодовими насадженнями (сади, виноградники, хмільники), землі органічного землеробства, землі вуглецевого землеробства тощо. Динаміка широти спеціалізації правових норм, які регулюють відносини щодо використання та охорони різних за якісним станом та характером використання земель, обумовлює необхідність виділення нових видів категорій земель та встановлення їх особливого правового режиму.

Таким чином, динаміка розвитку земельних відносин як детермінанта формування системи їх належного правового регулювання обумовлює доцільність не тільки збереження, а й вдосконалення інституту поділу земель на категорії, що мають особливий правовий режим, зокрема, на основі збільшення видів таких категорій та запровадження їх правового регулювання спеціалізованими нормами.

Зокрема, внаслідок російської агресії в Україні появилися так звані мілітарно деградовані землі – землі, пошкоджені та

[626] Коваленко Т. О. Межі та сфера правового регулювання земельних відносин в Україні. *Держава і право.* Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 70. С. 185–197. С. 189. URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001071367 626

забруднені вибуховими речовинами, пально-мастильними матеріалами тощо. Оцінка характеру пошкодження ґрунтового покриву внаслідок воєнних дій дає підстави виділяти два основні ступені деградації ґрунтів на таких землях: тимчасове, яке може бути усунуте протягом відносно короткого періоду часу (3–5 років), та значне, яке потребує тривалого періоду відновлення протягом десятиліть. Відтак до наявних перед війною 6,5 млн суттєво деградованих та малопродуктивних орних земель додалися ще кілька млн. угідь, які втратили родючість внаслідок мілітарної деградації. І це при тому, що за підрахунками фахівців, загалом в Україні необхідно вивести з використання 9 млн. га еродованих орних земель, які втратили родючість через пошкодження поверхневого шару внаслідок негативного антропогенного впливу[627]. Такі землі непридатні для аграрного виробництва. Однак їх можна використовувати для вирощування енергетичних культур, які є джерелом виготовлення екологічно чистої «зеленої» енергії – біогазу, біометану тощо.

Проте вирощування енергетичних та інших культур для виробництва екологічно чистої енергії не є підгалуззю аграрного виробництва, оскільки не має на меті виробництво продовольчої продукції для людей чи кормів для тварин. Тому закон забороняє використання земель сільськогосподарського призначення для неаграрних потреб. Однак, на таких землях слід, на нашу думку, в першу чергу розвивати «біоенергетичне землеробство», надавши їм відповідного правового режиму.

Отже, розвиток біоенергетики на основі використання деградованих унаслідок воєнних дій сільськогосподарських угідь та інших земель потребує внесення істотних змін у правові засади розподілу земель країни для задоволення комплексу потреб у земельних ресурсах. У практичному плані закріплену у Земельному кодексі України систему з 9-ти категорій земель (землі сільськогосподарського призначення, землі житлової і громадської забудови тощо) доцільно доповнити ще однією – категорією земель «зеленої» (біологічної) енергетики, до якої вже сьогодні можна включити 4–5 млн га сильно деградованих

[627] Бурковський, О. Екосистеми України: ціна глобальної продовольчої безпеки. *Екологічний вісник.* 2022. № 2. Березень-квітень. С. 24–25. С. 24.

і непридатних для аграрного виробництва земель. Відтак забезпечення біоенергетичної безпеки країни має стати домінантою законотворчого процесу з вдосконалення земельного законодавства на етапі відновлення економіки держави, яка постраждала від російської агресії. Адже вирощування енергетичних культур стане фактором відновлення продуктивних властивостей пошкоджених війною ґрунтів, яке на жаль для сільського господарства, але на користь енергетики може затягнутися на багато десятиліть. Україна, володіючи найбільшою в Європі площею сільськогосподарських земель, має й один із найкращих у світі потенціал вирощування аграрної сировини для виробництва біометану. З урахуванням біомаси з покривних культур, які можуть бути вирощені на 20 % площі ріллі, потенціал виробництва біометану в Україні становить 21,8 млрд м^3/рік[628].

Водночас останніми роками, на етапі завершення земельної реформи, у земельному законодавстві набуває поширення процес дерегуляції земельних відносин, з яким пов'язують скасування не тільки окремих правових норм, а й їх певних груп та інститутів публічно-правового характеру. Це дало деяким дослідникам підставу пропонувати скасування інституту поділу земель на категорії як засобу забезпечення цільового використання земель. Так, А. І. Ріпенко, обґрунтовуючи сформульовану ним ідею про те, що вся без виключення територія країни є просторовою основою для містобудування та обстоюючи принцип повсюдності містобудування, висловлює пропозицію щодо скасування «поділу земель України на категорії»[629].

В. В. Носік також вважає, що «поділ земель на чітко встановлену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадя-

[628] Гелетуха Г. Г., Желєзна Т. А., Драгнєв С. В., Кучерук П. П. Перспективи виробництва передових біопалив в Україні. *Енерготехнології та ресурсозбереження.* 2023. Т. 76, № 3. С. 71–82. С. 78. DOI: 10.33070/etars.3.2023.06

[629] Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Спеціальність – 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 414 с. С. 143.

нами і юридичними особами суб'єктивних земельних прав»[630]. Ми можемо погодитись з позицією В. В. Носіка тільки у тому, що поділ земель на категорії створює реальні перешкоди у зловживанні громадянами і юридичними особами своїми суб'єктивними земельними правами, оскільки поділ земель на категорії встановлює правові межі для дозволеного використання земель та зміни видів користування земельними ділянками кожної категорії земель, які не виходять за межі правового режиму категорії земель. Так, власник чи користувач сільськогосподарської земельної ділянки в силу правового режиму цієї категорії земель не має права використовувати її для будівництва промислового об'єкта чи іншим чином кардинально змінити характер землекористування на ділянці, якщо воно виходить за межі сільськогосподарського землекористування. Водночас у законі містяться й правові норми, які унормовують переведення земельних ділянок з однієї категорії земель до іншої їх категорії.

Інший дослідник – В. М. Правдюк – стверджує, що застосування системи тотального поділу всіх земельних територій України за цільовим призначенням є не лише нераціональним, а й утопічним, тобто неможливим для практичної його реалізації[631]. Чесно кажучи, важко зрозуміти, в чому він вбачає утопічність та нераціональність категоризації правового режиму земель України, яка вже протягом тривалого часу є правовою реальністю і сприяє забезпеченню задоволення різних потреб суспільства у земельних ресурсах.

А. І. Ріпенко пропонує замінити поділ земель на категорії їх зонуванням. Аргументуючи свою позицію, він зазначає, що категоризація є застарілим правовим підходом, що сприяє корупції у земельних відносинах, а зонування, на його думку, оперує значно більшою кількістю видів дозволеного використання порівняно із дев'ятьма категоріями земель, що суттєво збільшує варіативність планування»[632].

---

[630] Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : моногр. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с. с. 169.

[631] Правдюк В. М. Проблемні питання, які пов'язані із цільовим призначенням земель України. *Економіка та право.* 2010. № 3. С. 90–93. с. 93.

[632] Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. Дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридич-

На нашу думку, між категоризацією земель та їх зонуванням як засобами правового впливу на учасників земельних відносин не тільки немає протиріч, але й зонування земель не зможе функціонувати без їх категоризації. Адже при зонуванні певна територія поділяється на окремі зони з адекватним призначенню зони набором незаборонених видів використання земельних ділянок у межах зони. Так, при виділенні житлової (сельбищної) зони у межах населеного пункту власники і користувачі земельних ділянок, розташованих у її межах, повинні мати чітку інформацію про їхні права та обов'язки щодо можливого використання належних їм ділянок. Наразі джерелом такої інформації є правовий режим категорії земель житлової та громадської забудови, який уточнюється правилами зонування земель. Якщо поділ земель на категорії з їх особливим правовим режимом скасувати, тоді кожній територіальній громаді при затвердженні функціональних зон використання земель на своїй території доведеться затверджувати й власний поділ території громади на категорії земель. По суті це означатиме зміщення рівня правового регулювання земельних відносин з національного на місцевий. А це суперечитиме ст. 14 Конституції України, яка передбачає, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, а не підзаконного правового акту. На нашу думку, правові норми щодо категоризації земель та правові норми щодо зонування земель не тільки не суперечать одні одним, а й формують гармонію правового регулювання земельних відносин, за якої правові норми щодо поділу земель на категорії є нормами, які визначають загальний правовий режим категорії земель, а правові норми щодо зонування – є спеціальними, оскільки уточнюють, конкретизують загальні норми правового режиму категорії земель стосовно дозволених видів використання земельних ділянок, розташованих у межах зони.

Маємо зазначити, що протиставлення деякими авторами категоризації та зонування земель базується на не зовсім вірному тлумаченні суті земельного законодавства України. Адже

них наук. Спеціальність –12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 414 с. С. 190.

воно не передбачає фізичного поділу земель країни на категорії земель, хоча відповідна термінологія і вживається у ст.ст. 19–20 Земельного кодексу України. Проте аналіз цих та інших статей цього Кодексу свідчить, що в ньому передбачений не поділ земель на окремі категорії земель як частини земельного фонду країни, а поділ загального правового режиму земель України на окремі категорії правових режимів земель: правовий режим земель сільськогосподарського призначення, правовий режим земель водного фонду тощо. Категорії земель не є об'єктом кадастрового обліку та не реєструються у Державному земельному кадастрі як окремі частини земель України. По суті, вищезазначена пропозиція А. І. Ріпенка спрямована на руйнування основних засад земельного права як галузі правової системи України: адже воно базується саме на локалізації та спеціалізації правового регулювання земельних відносин, об'єктами яких виступають різні за якістю та суспільним призначенням землі. В якості аргумента на користь даної пропозиції А. І. Ріпенко називає і необхідність відходу від досить жорсткої системи встановлення цільового призначення для кожної земельної ділянки та заміни цієї системи зонінгом. Він вважає, що категоризація є застарілим правовим підходом, що сприяє корупції у земельних відносинах. Тоді як зонування, на його думку, оперує значно більшою кількістю видів дозволеного використання порівняно із дев'ятьма категоріями земель, що суттєво збільшує варіативність планування[633].

Безперечно, зонінг є кращим способом забезпечення цільового використання земель, ніж присвоєння цільового призначення кожній ділянці, як це мало місце у радянські часи та й у незалежній Україні до недавнього часу. Однак, з прийняттям 28 квітня 2021 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»[634] систе-

[633] Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. Дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Спеціальність – 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 414 с. С. 190.

[634] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. Закон

ма цільового призначення земельних ділянок була істотно лібералізована відповідно до вимог ринкової економіки. З цим Законом до ст. 20 та інших статей Земельного кодексу України були внесені зміни, які надали власнику земельної ділянки право практично самостійно змінювати її цільове призначення, не виводячи ділянку за межі категорії земель.

Маємо також відмітити, що поділ земель на категорії не визначає вичерпно землі, які входять до кожної з категорій земель. Розподіл земель за категоріями забезпечується трьома правовими механізмами: законом, функціональним зонуванням територій та їх оптимальним, комплексним поєднанням. Закон відносить до певної категорії землі, які не можуть відноситись до інших категорій земель. Так, згідно з ч. 1 ст. 58 ЗК України, до земель водного фонду належать землі, зайняті: морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, островами, не зайнятими лісами, а також штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів. Цілком очевидно, що такі землі, в силу їх природних ознак – розташування на них водних об'єктів – чи оточення водними об'єктами – можуть кваліфікуватися як землі водного фонду і, відповідно, не можуть відноситись до інших категорій земель.

Частково зазначене стосується і належності до категорії земель водного фонду і земель, зайнятих прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами. Адже принаймні однією стороною такі землі прилягають до водних об'єктів. Натомість інша сторона (межа) прибережних захисних смуг, смуг відведення вздовж гідротехнічних, інших водогосподарських споруд та каналів та берегових смуг водних шляхів визначається з застосуванням механізму функціонального зонування. Отже, для віднесення зазначених вище земель до категорії земель водного фонду використовується комплексне поєднання закону та функціонального зонування територій.

Проте переважна більшість земель України відноситься до певних категорій виключно з використанням правового меха-

України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 9–10. Ст. 25.

нізму функціонального зонування територій. Так, наприклад, за цим механізмом визначаються землі, які відносяться до земель сільськогосподарського призначення. В силу достатньо високої природної родючості переважної більшості ґрунтового покриву України та мотивів забезпечення продовольчої безпеки майже 60 відсотків території нашої держави віднесені за рішенням органів влади саме до земель сільськогосподарського призначення. Хоча всі ці землі можна використовувати і для інших цілей та віднести до інших категорій земель, наприклад, земель промисловості, транспорту, тощо. Таким чином, поділ земель України на окремі їх категорії не є причиною встановлення цільового призначення для земельних ділянок. Функцією поділу земель на окремі категорії є виключно встановлення особливого правового режиму земель, які відповідно до закону, функціонального зонування територій чи їх комплексного поєднання отримують цільове призначення, за яким вони ідентифікуються як належні до відповідної категорії земель.

Отже, скасування поділу правового режиму земель України на окремі категорії їх правових режимів унеможливить або ж істотно знизить потенціал зонування території як способу забезпечення їх цільового використання. По-перше, система присвоєння цільового призначення кожній земельній ділянці не є такою, що обумовлена виключно поділом земель на категорії. По-друге, визначення правового режиму земельних ділянок на основі тільки планувальної документації, як пропонують деякі автори, за відсутності правових норм, які визначають особливості охорони і використання різних земель на національному рівні, призведе, на нашу думку, до хаотичності забудови, коли забудова ділянок здійснюватиметься за бажанням посадовців органів влади та без врахування інтересів держави та суспільства.

Нарешті слід взяти до уваги й те, що поділ земель України на категорії є відображенням у законодавстві двох важливих факторів: повного освоєння земельної території України і відсутності вільних земель для нових видів суспільної діяльності та необхідності підтримання сприятливого для довкілля, розвитку виробничої бази суспільства та інфраструктури співвідношення різних видів земель країни. Саме цю функцію забезпечує категоризація земель, яка являє собою поділ правового режиму

земель країни на окремі категорії земель та їх різновиди. Більше того, цілком можливою є поява у земельному законодавстві України нових категорій земель, правовий режим яких відрізнятиметься від правових режимів наявних категорій земель нашої держави. Водночас з метою приведення назви категоризації у земельному праві України з її суттю пропонуємо замість терміну «категорії земель» ввести термін «категорії правових режимів земель».

Таким чином, якщо категорія земель являє собою не землі у фізичному розумінні, а їй правовий режим, тобто, є правовим явищем і тому не підлягають кадастровому обліку, то створювані у процесі зонування земель зони, навпаки, являють собою землю, яка поділена або не поділена на земельні ділянки. Відтак функціональні зони є об'єктом кадастрового обліку, що здійснюється шляхом внесення відомостей про такі зони до Державного земельного кадастру.

З вищевикладеного випливає висновок, що зонування земель є важливим засобом земельного права, спрямованого на забезпечення раціонального використання та охорони земельного фонду країни. Його завдання полягає у трансформуванні всіх категорій правового режиму земель (правового режиму земель сільськогосподарського призначення, правового режиму земель житлової і громадської забудови і т.д.) у правові режими земель (земельних ділянок) у межах кожної функціональної зони.

Зонування земель (зонінг) як правовий інструмент організації використання земель існує у багатьох країнах світу більше 100 років[635]. Водночас в Україні інститут зонування почали застосовувати фактично тільки на початку XXI століття. Відповідно на практиці зонування земель використовується тільки у деяких сферах земельних відносин (переважно у використанні земель у містобудівних цілях), хоча його потенціал як засобу впорядкування використання та охорони земель є значно більшим і потребує реалізації для забезпечення більш раціонального (ефективного) використання земельних ресурсів країни. Вирішення цього завдання диктує необхідність досліджен-

[635] Zoning Handbook. A Guide to New York City Zoning Resolution. New York City. 1980. 86 p.

ня змісту поняття «зонування земель» у правовій доктрині та законодавстві України.

Зонування земель як загальний термін означає поділ земельної території на окремі частини – зони для встановлення особливого правового режиму земель (земельних ділянок) у межах відповідної зони. Досвід правового регулювання земельних відносин в Україні та інших країнах свідчить, що оскільки землі різних частин держави різняться за своїми природними якостями та властивостями, а також що існує суспільна потреба у використанні земель для різних цілей, то зонування земель, тобто, встановлення певних зон з особливим правовим режимом земель є досить ефективним правовим механізмом для встановлення необхідного цільового призначення земель та земельних ділянок у межах відповідних зон. Це забезпечує встановлення для учасників правових відносин щодо таких земель (земельних ділянок) адекватного набору прав, обов'язків та юридичної відповідальності та спрямовування їх поведінки у потрібному для суспільства руслі. Оскільки у межах відповідних зон розташовані не тільки землі, а й інші природні ресурси (ліси, водойми тощо), то правове регулювання зонування земель функціонує як правовий механізм забезпечення особливої охорони і раціонального використання земель та інших природних ресурсів.

Для дослідження юридичної природи зонування земель доцільним є застосування такого прийому наукового пізнання навколишнього світу, як класифікація – поділ зонування земель на окремі його види на підставі науково обґрунтованих критеріїв. Наукова класифікація дозволяє більш глибоко розкрити особливості об'єктів навколишнього світу шляхом поділу їх на певні однорідні групи, дає можливість виявити та охарактеризувати властиві їм спільні риси. Зокрема, за критерієм поширеності зонування земель доцільно поділяти на суцільне, за якого вся територія України чи певна її частина поділяються на певні зони (до цього виду зонування можна віднести кадастрове зонування земель), і точкове зонування, коли на певній території встановлюються окремі види зон (наприклад, зони, які встановлюються навколо певних об'єктів з метою їх захисту чи захисту прав громадян).

Безперечний науковий інтерес становить і класифікація зонування земель за критерієм територіального розташування зон, серед яких слід в першу чергу виділяти лінійні зони (наприклад, прибережні захисні смуги вздовж водойм) та замкнуті зони, які встановлюються навколо певних видів об'єктів (промислових підприємств, джерел водопостачання тощо).

Додатковим критерієм класифікації зонування земель може бути характер органу влади, який запроваджує зонування з поділом його на таке, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Нарешті уявляється доцільним проведення наукового пошуку для виявлення підстав для формування правових засад для запровадження нових видів зонування земель, наприклад, рекреаційного, ландшафтного, історико-культурного тощо, що дозволить більш повно використати потенціал зонування земель у правовому регулюванні земельних відносин в Україні.

Оскільки розвиток зонування земель базується на актах законодавства, то дослідження його юридичної природи в нашій країні потребуватиме проведення аналізу становлення та розвитку законодавства України щодо зонування земель. Вперше на рівні закону зонування земель згадується у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. (ст. 180). Крім Земельного кодексу України, віхами у розвитку законодавства про зонування земель у нашій державі є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року[636], яким запроваджене будівельне, а згодом функціонально-цільове зонування земель, та Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року[637], яким запроваджене кадастрове зонування земель.

Кадастрове зонування земель передбачає визначення кадастрових зон і кадастрових кварталів як основи формування земельних ділянок як об'єктів прав на них. Кадастрове зонування земель базується на принципі його повсюдності у межах території України та носить суцільний характер, оскільки відомості про всі землі (земельні ділянки) країни як частини відпо-

[636] Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34. Ст. 343.

[637] Про Державний земельний кадастри : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 8. Ст. 61.

відних кадастрових зон мають бути внесені до Державного земельного кадастру. Водночас сучасна практика землекористування в Україні, у тому числі в умовах воєнного стану, розвивається у напрямку формування штучно створених земельних ділянок за рахунок дна акваторій Чорного і Азовського морів, які є частиною територіальних вод нашої держави. Проте акваторії морів не входять до складу певних адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, що унеможливлює внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру. На наш погляд, з метою забезпечення кадастрового обліку штучно створених земельних ділянок ті частини акваторії водойм, у межах яких формуються такі земельні ділянки, доцільно включати до складу територій прилеглих адміністративно-територіальних одиниць.

Доктрина земельного права України, базуючись на нормах Конституції України, визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Особлива охорона земель державою проявляється, перш за все, у встановленні правовими нормами видів та меж дозволеного чи виключного використання земель та земельних ділянок за допомогою правового механізму зонування земель. Тим самим держава спрямовує діяльність громадян, юридичних осіб та органі влади на забезпечення використання земельних ресурсів для певних суспільно важливих потреб.

Тривалий час, починаючи з радянських часів, система правового забезпечення цільового використання земель базувалася на встановлюваному відповідними органами влади цільовому призначенню кожної земельної ділянки як дозволеної межі її використання суб'єктами прав на землю. Такі межі були доволі вузькими. Тому при виникненні необхідності використання земельної ділянки для іншого виду діяльності її власник чи користувач мав пройти тривалу процедуру зміни її цільового призначення на інший його вид. Водночас в умовах ринкової економіки така система правового забезпечення цільового призначення земель виявила свою неефективність і неодноразово піддавалася трансформаціям. Спочатку власникам і користувачам земельних ділянок було надане право здійснити таку зміну їх цільового призначення, яке не призводило до переведення земельної ділянки з однієї категорії земель до іншої.

Однак, такий порядок зміни цільового призначення земельних ділянок не враховував земельних інтересів територіальних громад та держави у використанні певних земельних територій для певних цілей. Тому прийнятим 17 червня 2020 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» була запроваджена система цільового зонування територій, відповідно до якої землі в межах населених пунктів поділялися на зони, кожна з яких включала певний набір дозволених видів використання розташованих у їх межах земельних ділянок (житлова зона, промислова зона тощо).

Одним із видів зонування земель є охоронне зонування. Воно виконує роль правового засобу охорони земель, розташованих на них об'єктів (підприємств та інших виробничих об'єктів, об'єктів культурної спадщини, природних об'єктів, об'єктів природно-заповідного фонду тощо), а також прав громадян та юридичних осіб. Такі об'єкти поділяються на дві загальні групи: об'єкти, що є вразливими та потребують захисту від надмірного антропогенного (фізичного, хімічного тощо) впливу людини, і об'єкти, які негативно впливають на саму людину. Спільне між цими об'єктами полягає у встановленні навколо чи вздовж них певної буферної території (охоронної зони), завданням якої є мінімізація або повне запобігання зазначеного вище негативного впливу шляхом обмеження видів використання земель у межах таких зон чи покладення на суб'єктів земельних відносин додаткових обов'язків щодо використання та охорони земельних ділянок, розташованих у межах охоронних зон. Так, на виконання Директиви Ради Європи 91/676/ЄЕС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел[638] (далі – Нітратна директива) наказом Міндовкілля від 15.04.2021 р. № 244 була затверджена Методика визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів, відповідно до якої ділянки суші, з яких відбувається стік у водні об'єкти, що потерпають від забруднення нітратними сполуками, виділяються у окремі зони – обмежені частини земної поверхні, що мають однорідні характеристики щодо забруднення вод нітрат-

[638] Директива Ради ЄС від 12 грудня 1991 року щодо захисту вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_002-91#Text

ними сполуками (зони, вразливі до (накопичення) нітратів)[639]. А 24 листопада 2021 року наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від № 382 були затверджені Правила щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування окремих агрохімікатів (вітчизняний аналог Кодексу належної сільськогосподарської практики), якими до сільськогосподарських товаровиробників, які займаються сільськогосподарською діяльністю на земельних ділянках сільськогосподарського призначення загальною площею понад 15 гектарів, що розташовані в межах уразливих до (накопичення) нітратів зонах, встановлені вимоги щодо використання відповідних хімікатів[640].

Відповідно правове регулювання охоронного зонування базується як на уніфікації правового регулювання їх встановлення та охорони, так і на його диференціації. Зазначені напрями правового регулювання є різновекторними і потребують глибокого наукового осмислення з тим, щоб воно забезпечувало встановлення правового режиму охоронних зон, які встановлюють необхідний баланс прав, обов'язків та інтересів як власників (користувачів) об'єктів, навколо (вздовж) яких встановлюються охоронні зони, так і осіб, які зазнають негативного впливу від функціонування таких об'єктів або негативно впливають на них.

Як відомо, в Україні внаслідок воєнних дій близько 30 відсотків земель сільськогосподарського призначення на тривалий період втратили свої традиційні якісні властивості (родючість, ландшафтний стан, ґрунтовий покрив тощо). Негативного впливу війни зазнали і інші види земель та розташовані на них природні ресурси. З метою подолання негативних наслідків воєнних дій для земельних та інших природних ресурсів уявляється доцільним запровадження правових механізмів мінімізації їх наслідків зонуванням земель. Зокрема, до таких правових

[639] Про затвердження Методики визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів : Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15.04.2021 № 244. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 3022.

[640] Про затвердження Правил щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування окремих агрохімікатів : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24.11. 2021 року № 382. *Офіційний вісник України.* 2022. № 8. Ст 453.

механізмів можна віднести встановлення як постійних, так і тимчасових охоронних (обмежувальних) зон навколо об'єктів, що зазнали негативного впливу воєнних дій. Очевидно, що тимчасові охоронні зони доцільно встановлювати навколо замінованих територій, земель, що зазнали забруднення від вибухових речовин та військової техніки і потребують відновлення (рекультивації), але до відновлення є небезпечними для перебування людини, вирощування сільськогосподарських культур тощо.

Таким чином, система зонування земель в Україні та його складова – охоронне зонування перебувають у постійному розвитку, а його правове забезпечення – у процесі формування. Функціональне призначення зонування земель полягає у трансформації загальних правових норм, які визначають правові режими окремих видів та підвидів земель, у правові режими конкретних земельних ділянок та окремих земель, що перебувають у власності та користуванні фізичних, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Отже, саме локалізація правового регулювання земельних відносин шляхом трансформації правових режимів земель різних категорій у правові режими земельних ділянок має великий потенціал як правовий механізм вирішення проблем використання і охорони земель, обумовлених війною, післявоєнною відбудовою та євроінтеграцією України.

7.2. Виклики та проблеми розвитку земельного права в умовах рекодифікації цивільного законодавства України

Проблема співвідношення норм земельного і цивільного права у правовому регулюванні земельних відносин перебувала в епіцентрі земельно-правових досліджень в кінці 90-х рр. XX століття – на початку XXI ст. Значний внесок у вирішення даної проблеми внесли Н. І. Титова, М. В. Шульга, П. Ф. Кулинич та інші дослідники. Ними напрацьовані теоретичні положення щодо співвідношення норм земельного і цивільного права у правовому регулюванні земельних відносин, квінтесенція яких полягає у тому, що зазначені галузі права не конкурують, а гармонійно взаємодіють у регулюванні таких відносин. Зокрема,

земельне право забезпечує формування земель (земельних ділянок) та визначення їх правового режиму, а цивільне право надає договірні та деякі інші цивілістичні конструкції для їх використання у поєднанні з земельно-правовими нормами, що формують «правові містки» для переходу прав на землю від однієї особи до іншої.

Так, прийнятий 16 січня 2003 р. чинний Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) містить значну кількість статей, присвячених регулюванню земельних відносин. Крім Глави 27 «Право власності на землю» (ст.ст. 373–378), Глави 33 «Право користування чужою земельної ділянкою для сільськогосподарських потреб (ст.ст. 407–412), Глави 34 «Право користування чужою земельною ділянкою для забудови» (ст.ст. 413–417), а також окремих статей земельно-правового змісту (напр. ст. 792 «Договір найму земельної ділянки» тощо). Кодекс містить багато статей змішаного змісту, норми яких поєднують регулювання земельних та інших суспільних відносин, в першу чергу відносин щодо будівель і споруд.

Слід зазначити, що завершення розробки проекту ЦК України відбувалося вже після того, коли був прийнятий (25 жовтня 2001 р.) та введений у дію (1 січня 2002 р.) чинний Земельний кодекс України (далі – ЗК України), завданням якого є регулювання всіх видів земельних відносин. Враховуючи включення до ЦК України великої кількості земельно-правових норм, його автори, напевне, усвідомлювали небезпеку виникнення їх колізії з відповідними нормами ЗК України. Тому вони закріпили у ст. 9 ЦК України «колізійний запобіжник» – норму, згідно з якою положення цього Кодексу застосовуються до врегулювання відносин, які виникають, зокрема, у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля, якщо такі відносини не врегульовані іншими актами законодавства. По суті, ст. 9 ЦК України визнає ЗК України та інші законодавчі акти з питань земельних відносин спеціальними законами, які мають пріоритет перед ЦК України у застосуванні до регулювання земельних відносин. Саме тому переважна більшість земельно-правових норм ЦК України не застосовуються у практиці регулювання земельних відносин.

Водночас з метою модернізації правової системи України та підвищення потенціалу приватного права у регулюванні економічних та пов'язаних з ними інших суспільних відносин вітчизняна цивілістична спільнота ініціювала проведення рекодифікації цивільного законодавства України. Одним із його завдань визнається усунення дуалізму правового режиму нерухомого майна, який полягає у роздільності правових режимів земельної та неземельної нерухомості. Як відомо, правовий режим неземельної нерухомості (будівель, споруд) визначається нормами цивільного права, тоді як правовий режим земель (земельних ділянок) визначається нормами земельного права. Така роздільність (дуалізм) правових режимів нерухомості обумовлена тим, що ЦК України визнає два окремі види нерухомого майна – земельні ділянки та розташовані на них будівлі і споруди. Спроба поєднати правові режими земельної та неземельної нерухомості, здійснена шляхом закріплення у ст. 381 ЦК України категорії «садиба» (об'єднання земельної ділянки та розташованого на ньому житлового будинку в один об'єкт правовідносин), виявилася невдалою. Тому представники науки цивільного права, схоже, мають намір вирішити проблему роз'єднаності правових режимів земельної та неземельної нерухомості кардинальним способом – позбавленням будівель і споруд ознак об'єкта нерухомого майна та закріпленням у рекодифікованому ЦК України лише одного об'єкта нерухомості – земельних ділянок. А будівлям і спорудам планується надати статусу поліпшень відповідних земельних ділянок та/або їх приналежностей[641].

Як видається, така уніфікація правових режимів земельної та неземельної нерухомості може суперечити Конституції України. Адже у ній міститься ст. 14, згідно з якою земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною закону. На нашу думку, зміст цієї статті слід розуміти таким чином, що земля виступає основним національним багатством, яке особливо охороняється державою, у будь-яких земельних правовідносинах, включаючи як правовідносини використання та охорони земель, в яких домінують публіч-

[641] Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2020. 128 с. С. 20–21.

но-правові норми, так і правовідносини щодо набуття та реалізації земельних прав, в яких важливу роль відіграють приватноправові норми. Водночас земля як основа національного багатства є сферою передусім публічно-правових відносин. Саме тому реалізація положення ст. 14 Конституції України щодо визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під охороною держави, може бути здійснена за допомогою норм земельного права України, оскільки цивільне право, визнаючи землю нерухомим майном, забезпечує реалізацію тільки майнових прав на землю.

Власне публічно-правовий характер земельних правовідносин визнають і представники науки цивільного права. Так, аналізуючи зміст ст. 373 ЦК України, О. І. Харитонова зазначає, що хоча стаття проголошує право власника земельної ділянки використовувати її на свій розсуд, насправді цей розсуд істотно обмежений цільовим призначенням земельної ділянки, яке визначається нормами земельного права з яскраво вираженою публічно-правовою природою. Вчена слушно зазначає, що «…розсуд власника земельної ділянки є вторинним щодо розсуду суб'єктів публічної влади, котрі визначають цільове призначення земельної ділянки»[642]. Адже оскільки всі землі України підпадають під конституційно-правовий режим основного національного багатства, що підлягає особливій охороні з боку держави, то держава зобов'язана застосувати у законодавстві правові механізми особливої охорони земель. Одним із основних таких правових механізмів якраз і є поділ земель країни на категорії та встановлення цільового призначення для кожної без виключення земельної ділянки, що існує на території України.

З наведеного можна зробити висновок, що встановлення у новому (рекодифікованому) ЦК України лише одного об'єкта речових прав – земельної ділянки – з наданням розташованим на ділянках будівлям і спорудам статусу приналежності чи поліпшення відповідної земельної ділянки автоматично поширить на будівлі і споруди публічно-правовий режим основного

[642] Оновлення Цивільного кодексу України: формування підходів : колективна монографія / О. І. Виговський, Н. Ю. Голубєва, С. Д. Гринько та ін. ; за заг. ред. проф. Довгерта А. С. і проф. Харитонова Є. О. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 674 с. С. 20.

національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. На наш погляд, такий законодавчий підхід може обмежити сферу дії приватного права у визначенні правового режиму будівель і споруд, яке в даний час є домінуючим.

З викладеного випливає висновок, що хоча ст. 14 Конституції України надає правовий режим основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, лише землі, фактично цей правовий режим поширюється і на всі інші природні ресурси в силу ст. 13 Основного Закону країни. Дана стаття визнає всі природні ресурси об'єктами права власності Українського народу. Проте вона регулює не відносини власності на такі об'єкти, а відносини щодо їх визнання національним багатством та надбанням Українського народу. Адже за логікою правового регулювання відносин власності можна припустити, що у землі та інших природних ресурсів як об'єктів права власності Українського народу не може бути інших власників, зокрема, громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Наявність двох власників на один об'єкт характерна для епохи феодального права.

На наш погляд, асоціювання публічно-правового регулювання земельних та інших природоресурсних відносин з обмеженням розсуду їх власників не повною мірою характеризує правову природу права власності на землю та інші природні ресурси. Очевидно, публічно-правовий режим землі та інших природних ресурсів істотно впливає і на зміст права власності на них. Як відомо, за часів римського права право власності на землю формувалося як виключно приватно-правовий концепт. Відповідно класична цивілістична тріада правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження переслідувала мету забезпечення «панування власника над річчю». Вона спрямована на надання власнику виключного права отримувати блага, пов'язані з таким пануванням.

Водночас з посиленням соціальної та природоохоронної функцій цього інституту неухильно зростає і роль публічно-правової складової права власності на землю. Так, у ст. 13 Конституції України міститься положення про те, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Наведене конституційне положення чітко фіксує

важливу правову реалію сучасного суспільства: над землею та іншими природними ресурсами як об'єктом права власності панує не тільки власник, а й суспільство. Тому у ст. 41 Основного закону зазначено, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Незважаючи на те, що наведене конституційне положення сформульоване як визначення обмежень у здійсненні власником права власності, воно за своїм змістом є набагато ширшим у відношенні до визначення змісту права власності на землю та інші природні ресурси. Адже для того щоб власник не погіршував екологічну ситуацію і природні якості землі, він не тільки повинен утримуватися від певних дій при використанні природних ресурсів як об'єкта його права власності. Дотримання власником конституційного припису непогіршення екологічної ситуації та природних якостей землі вимагає виконання ним низки юридичних обов'язків щодо захисту екологічної ситуації та збереження природних якостей землі. Отже, конституційне положення про те, що власність зобов'язує, слід, на нашу думку трактувати як посилення публічно-правової складової інституту права власності на землю та інші природні ресурси. Тому вважаємо, що регулювання відносин права власності на землю та інші природні ресурси має залишатися прерогативою природоресурсного права як сукупності відповідних галузей правової системи України – земельного, водного, лісового, гірничого тощо.

Водночас науковці, які досліджують правове регулювання земельних відносин з позицій цивільного права, вважають, що правова система України має сприйняти та імплементувати сформований у законодавстві деяких європейських країн кілька століть тому підхід до регулювання земельних відносин переважно нормами цивільних кодексів, у яких земля (ділянка) визнається єдиним об'єктом нерухомого майна, а будівлі і споруди – її приналежностями. Не зважаючи на досить успішний досвід України та деяких пострадянських країн у забезпеченні правового регулювання земельних відносин нормами спеціальної галузі права – земельного з субсидіарним залученням норм цивільного права, просувають ідею переведення значної кіль-

кості земельно-правових норм у ЦК України. Стверджується навіть, що «цивільне право, як основна галузь приватного права, є системоутворюючим елементом у регулюванні правового статусу земельної ділянки як об'єкта права власності чи інших речових прав»[643]. І це при тому очевидному факті, що практично всі юридичні ознаки земельної ділянки як об'єкта права власності та інших прав визначені нормами земельного права. Такі ознаки містяться у нормах ЗК України та деяких інших законодавчих актів про землю, а не у нормах ЦК України. Землеустрій як основа формування земельних ділянок як об'єктів прав здійснюється відповідно до ЗКУ та Закону України «Про землеустрій». Адже юридичні ознаки земельної ділянки визначаються у першу чергу їх належністю до відповідних категорій земель та цільового призначення.

На користь цивілістичного підходу правового регулювання земельних відносин використовується досить суперечливо зарубіжний досвід. Так, у цитованій праці слушно зазначається, що «…хоча Цивільний кодекс [Франції] визначає право власності на землю як можливість володіти і користуватися річчю в найбільш абсолютний спосіб, саме така надмірна абсолютизація права власності зазнає критики та певного нормативного коригування, оскільки може стати чинником, що стримує підвищення продуктивності у сільському господарстві». Зазначається також, що «поширеною тенденцією для правових систем Західної та Центральної Європи є переосмислення абсолютності права власності. У таких країнах як Франція, Німеччина та Болгарія право власності може бути обмежене в інтересах суспільства – зокрема для охорони довкілля, просторового планування, розвитку інфраструктури та забезпечення сталого розвитку»[644].

Необхідність обмеження права власності та похідних від нього прав на землю в інтересах суспільства, яка визнається конституціями європейських держав, у тому числі й

[643] Грошко Б. Б. Сучасний стан і тенденції правового регулювання земельних відносин в Україні та європейських країнах. *Наукові записки.* Серія: право. Випуск 18. 2025. С. 57–66. С. 59.

[644] Грошко Б. Б. Сучасний стан і тенденції правового регулювання земельних відносин в Україні та європейських країнах. *Наукові записки.* Серія: право. Випуск 18. 2025. С. 57–66. С. 62.

Конституцією України, свідчить про те, що правове регулювання відносин власності на землю має враховувати не тільки приватні, а й публічні інтереси у сфері використання та охорони земель. Тому законодавці європейських країн обмежують право власності та похідні від нього права на землю на користь саме публічних інтересів суспільства у сфері земельних відносин, поширюючи на них дію норм публічного права. Адже публічні інтереси у сфері землекористування можна забезпечити публічно-правовими нормами, на яких базується сучасне земельне право України.

Однак при проведенні рекодифікації ЦК України зроблена спроба переглянути зміст ст. 9 цього Кодексу, яка визнає пріоритет земельного права у регулюванні земельних відносин. Так, 21 вересня 2025 р. на розгляд Верховної Ради України внесений проект Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України у зв'язку із оновленням (рекодифікацією) положень книги першої»[645], якою пропонується скасувати ст. 9 чинного ЦК України, замінивши її новими положеннями ст. 1 щодо сфери дії ЦК України та інших джерел приватного права.

Зокрема, у частині 1 даної статті визначено, що ЦК України та інші джерела приватного права застосовуються до приватних відносин, з чим не можна не погодитися. Водночас частина 2 цієї ж статті містить досить контроверсійне положення про те, що відносини є приватними, якщо їх публічний характер не визначений законом або не випливає з їх змісту. Тобто, у ст. 1 ЦК України закріплюється фактично презумпція належності всіх суспільних відносин до числа приватних, якщо інше не передбачене законом або не випливає із змісту таких відносин. Це означає, що всі публічно-правові законодавчі акти, передусім Земельний кодекс України, які регулюють земельні відносини, мають містити застереження про те, що регульовані ними земельні відносини є публічними, що досі не практикувалося вітчизняним законодавцем. Крім того, положення даної частини про публічний зміст земельно-правової норми є дуже розпливчастим і потребуватиме тлумачення судових інстанцій

645 [645] Про внесення змін до Цивільного кодексу України у зв'язку із оновленням (рекодифікацією) положень книги першої. Проект Закону України № 14056 від 21 вересня 2025 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/searchResults.

у кожному випадку їх застосування. Нарешті, частина 3 ст. 1 поширює сферу дії ЦК України і на майнові відносини публічно-правового характеру у випадках, визначених законом. На наш погляд, нова редакція ст. 1 ЦК України може викликати складнощі у правовому регулюванні земельних відносин.

Таким чином, замість положення ст. 9 чинної редакції ЦК України, яка досить чітко розмежовує сфери дії Цивільного, Земельного та інших природоресурсних кодексів України, Закон України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України у зв'язку із оновленням (рекодифікацією) положень книги першої» передбачає проведення свого роду ревізії земельних відносин на предмет виявлення у їх складі відносин публічно-правового змісту. Причому тягар доведення наявності у земельних відносинах публічно-правового змісту покладається даним законопроектом на акти публічного права (законодавця) та судову практику. На наш погляд, редакція ст. 1 є невдалою і потребує вдосконалення. При цьому за основу цієї статті варто взяти норму ст. 9 ЦК України в редакції від 16 січня 2003 р.

РОЗДІЛ 8
Правові проблеми цифровізації земельних відносин в Україні

8.1. Теоретичні аспекти цифровізації правового регулювання земельних відносин

Завершення здійснюваної в Україні протягом 30 років земельної реформи має чіткий правовий вимір. Практично всі заходи щодо реформування земельних відносин у рамках цієї реформи здійснювалися з метою пошуку балансу між адміністративним та ринковим регулюванням економічних та інших процесів землекористування з чітким акцентом на реалізації потенціалу права приватної власності на землю та похідних від нього інших земельних прав.

Відповідно у розвитку земельного законодавства України періоду земельної реформи простежуються такі основні його напрями як деколективізація сільськогосподарського землекористування, приватизація земель, держкомземоцентризм, дерегуляція правового регулювання земельних відносин та децентралізація влади у сфері управління земельними ресурсами. Якщо перші два напрями були закладені у «стартовий план» правового забезпечення вітчизняної земельної реформи, то три наступні напрями розвитку земельного законодавства були спричинені певними відхиленнями від цивілізаційних стандартів правового регулювання земельних відносин. Так, через абсолютизацію ролі держави та адміністративно-правових важелів у реформуванні земельних відносин в земельному законодавстві України сформувався такий напрям його розвитку як держкомземоцентризм, за якого значна частина земельних правовідносин виникає, змінюється та припиняється за наявності згоди посадових осіб державних органів земельних ресурсів. Саме держкомземоцентризм спричинив корупційність сфери земельних відносин в Україні. Необхідність подолання його наслідків зумовила формування у земельному законодавстві України таких напрямів розвитку як дерегуляція та децентралізація. Отже, тенденції розвитку земельного законодавства України дають підстави для висновку про те, що її

метою та, відповідно, критерієм завершення є не тільки запровадження ринку сільськогосподарських земель, а й перехід від адміністративно-планових методів регулювання земельних відносин за принципом «з гори – до низу», за яких домінують повноваження органів державної влади, до притаманної правовій державі системи правового регулювання земельних відносин.

Зазвичай завершення земельної реформи в Україні як реформи земельного законодавства пов'язується з пакетом законодавчих актів щодо реформування земельних відносин, які прийняті Верховною Радою України або готуються до остаточного прийняття. Крім законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення»[646], «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»[647], «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель»[648], «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів Україні щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції»[649], «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»[650], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок

[646] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України 31 березня 2020 року № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 20. Ст. 142.

[647] Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України 13 квітня 2020 року № 554-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2020. № 37. Ст. 277.

[648] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель. Закон України 17 червня 2020 року № 711-IX. *Відомості Верховної Ради.* 2020. № 46. Ст. 394.

[649] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 5 листопада 2020 р. № 985-IX. *Голос України.* 2020. 3 грудня. № 224.

[650] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 9–10, Ст. 25.

державної та комунальної власності або прав на них через електронні аукціони»[651].

Водночас завершення земельної реформи як процесу трансформації правового регулювання земельних відносин з засад адміністративної економіки на засади ринкової економіки обумовило потребу у проведенні і деяких інших реформаційних заходів у сфері використання та охорони земельних ресурсів. Одним із ключових заходів наступності земельного реформування слід вважати цифровізацію земельних відносин та земельного законодавства як правової форми цифровізації таких відносин.

Загалом цифровізація не обмежується сферою землекористування, оскільки охоплює всі сфери суспільного життя країни. Як зазначено у ст. 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації»[652], цифровізація являє собою процес впровадження цифрових технологій в усі сфери життя суспільства. А цифрові технології розглядаються у Законі як сукупність систематизованих правових, науково-технічних, організаційних рішень, спрямованих на застосування комп'ютерної та іншої електронно-обчислювальної техніки, програмного забезпечення та інших засобів для зменшення участі людини у процесах роботи з інформацією (збору, прийманні, обробці, передаванню, зберіганню) чи трудомісткості виконуваних операцій.

Як зазначається у літературі, завданням цифровізації є формування цифрових профілів особи, організації чи об'єкта як сукупності даних та інформації, що характеризують їх у цифровому просторі. Цифровий профіль охоплює різноманітні дані, зібрані з різних джерел, служить для представлення та ідентифікації суб'єкта в електронних системах[653].

На нашу думку, основним об'єктом цифровізації земельних відносин є цифровізація їх основного елемента – відомостей

[651] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони : Закон України від 18 травня 2021 року № 1444-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2021. № 30. Ст. 243.

[652] Про Національну програму інформатизації : Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 51. Ст. 127.

653

[653] Васильєва, Н. Що таке цифровий профіль і як він допоможе розбудувати економіку України. URL: https://zn.ua/ukr/reforms/shcho-take-tsifrovij-profil-i-jak-vin-dopomozhe-rozbuduvati-ekonomiku-ukrajini.html. 3.08.24

про землю. У цьому аспекті цифровізація земельних відносин доцільно розглядати як процес формування цифрових профілів об'єктів земельних відносин, в першу чергу, цифрових профілів земельних ділянок як найбільш поширеного виду об'єктів земельних прав.

Важливим етапом у розвитку законодавства про цифровізацію земельних відносин є прийняття Закону «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». Адже цей Закон заклав правові основи діяльності зі створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, тобто, даних про геопросторові об'єкти як об'єкти, що характеризуються певним місцезнаходженням на Землі і визначеними у встановленій системі просторово-часовими координатами. Це в свою чергу відкриває шлях до інтегрування геопросторових даних, які створюються різними органами державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання усіх форм власності, на єдиній геодезичній і картографічній основі за єдиними технічними регламентами, а також забезпечує широкий доступ до геопросторових даних та стимулює розвиток ринку сучасної геоінформаційної продукції і геоінформаційних послуг відповідно до рекомендацій Директиви 2007/2/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 14 березня 2007 року із запровадження інфраструктури геопросторової інформації у Європейському Союзі (INSPIRE)[654].

Основним інструментом забезпечення функціонування геопросторових даних є національний портал геопросторових даних та пов'язані з ним на принципах інтероперабельності регіональні та відомчі портали, які містять різні види геопросторових даних. Тому завдяки національному порталу геопросторових даних та мережі інших порталів геопросторові дані є доступними для необмеженого кола осіб. В зв'язку з цим не можна не погодитися з висловленою у літературі думкою, що «…відкриті дані, які підлягають оприлюдненню, є певним інструментом впливу народу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, дієвим механізмом для контролю за владою, розвиток якого призведе до високого рівня відповідальності владних інституцій перед власними громадянами,

[654] Офіційний вісник Європейського Союзу від 25.04.2007–2007 р. № L 108.С. 1.

зростання економічних показників та, як наслідок, побудови сервісно-орієнтованої держави»[655].

Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» є важливою законодавчою ініціативою з запровадження в Україні цифровізації всіх сфер земельних відносин, у тому числі і землеробства, та символізує входження національної системи використання та охорони земельних та інших природних ресурсів в епоху цифровізації суспільних відносин та формування цифрової економіки. Дана законодавча ініціатива свідчить, що цифровізація суспільних відносин взагалі та земельних зокрема має правову основу, стає сферою формування правових відносин та, відповідно, характеризується особливою правовою природою.

З'ясуванню юридичної природи феномену цифрової економіки, або ІТ-економіки, правових форм її функціонування ряд вчених-правознавців присвятили свої дослідження, в яких можна виділити два основні підходи. Згідно з першим з них, «…ІТ-право претендує на те, щоб стати самостійною галуззю права з притаманним їй предметом, методологією, суб'єктно-об'єктним складом і принципами регулювання»[656]. Водночас інші дослідники цієї проблеми, заперечуючи формування ІТ-права як галузі правової системи, пропонують розглядати його як «…концепт – сукупність уявлень, понять, знань, асоціацій, що виникають у зв'язку з правовим впорядкуванням суспільних відносин, пов'язаних зі створенням і використанням інформаційних технологій»[657]. В літературі висловлена також і наукова позиція про те, що Інтернет-право – це «…комплексна галузь законодавства, сукупність правових норм, що містяться у міжнародних нормативно-правових актах, так і в національному законодавстві різних країн, які регулюють відносини між учасниками правовідносин, які виникають, змінюються та припиняються у цифровому середовищі (у мережі Інтернет)»… А «норми Інтернет-права врегульовують відносини, які виника-

[655] Лоленко О. Відкриті дані як інструмент народовладдя. *Право України.* 2019. № 11. С. 241–255. С. 241.

[656] Сімсон О. ІТ-право з позицій теорії та практики, підходи до вивчення та викладання. *Право України.* 2018. № 1. С. 51–62. С. 51.

[657] Харитонов Є., Харитонова О. сутність ІТ-права: пошук парадигми. *Право України.* 2018. № 1. С. 18–29. С. 18.

ють щодо результатів інформаційних технологій, які використовуються у цифровому середовищі, у віртуальному середовищі; відносини, які виникають у процесі функціонування телекомунікаційних мереж та використання засобів для накопичення, обробки, зберігання та передавання даних (це відносини між провайдерами, операторами, хостинг-провайдерами, реєстраторами тощо); відносини щодо набуття і використання доменних імен; відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням багатьох прав людини в мережі Інтернет»[658].

На наш погляд, методологічною основою для визначення юридичної природи цифрової економіки з притаманною їй цифровізацією суспільних відносин є соціально-економічна суть цифрової економіки як нового суспільного явища. Як зазначається у літературі, ключовою перевагою цифрової економіки перед традиційною є реалізація можливості автоматичного управління всією системою (або окремими компонентами), а також її практично необмежене масштабування без втрати ефективності, що дозволяє значно підвищувати ефективність управління економікою (господарською діяльністю і ресурсами країни в різних галузях) на мікро- та макрорівнях. Саме тому цифрова економіка не зводиться до окремих галузей або ІТ-компаній, які є цифровими. Цифрова економіка розглядається як, перш за все, існуюча економіка – усі традиційні галузі та компанії (обробна промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт тощо), які під впливом цифрової трансформації за рахунок технологічної еволюції революціонізують свої виробничі та бізнес-процеси та отримують нові можливості для зростання продуктивності та ефективності основного (наявного) бізнесу.[659]

Відповідно правові норми, які регулюють процеси цифровізації суспільних відносин у сфері економіки, навряд чи можна кваліфікувати як правове утворення, яке може матеріалізуватися у появі нової галузі права (ІТ-права, цифрового права тощо). Принаймні на сучасному, первинному етапі цифровізації суспільних відносин ІТ-право, цифрове право можна, на наш

[658] Тарасенко, Л. Правова природа Інтернет-права. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2021. Випуск 72. С. 47–54. С. 52.

[659] Пищуліна О. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти. Київ : Центр імені О.Разумкова, 2020. 274 с. С. 35.

погляд, розглядати як юридичний пошуковий концепт, який включає певну «сукупність уявлень, понять, знань, асоціацій, що виникають у зв'язку з правовим впорядкуванням суспільних відносин, пов'язаних зі створенням і використанням інформаційних технологій». Адже цифровізація тією чи іншою мірою поширюється на суспільні відносини, які охоплюються предметами різних галузей права – цивільного, адміністративного, земельного, екологічного тощо. Тому важко погодитися з висловленою у літературі думкою, що право цифрової економіки є підгалуззю господарського (економічного) права[660]. На наш погляд, як право цифрової економіки можна кваліфікувати як самостійне правове утворення у правовій системі України, то найймовірніше воно становить міжгалузевий правовий інститут.

І хоча, на думку Р.О.Стефанчука, ні науковці-правники, ні законодавці не готові до формування правової політики у сфері ІТ, вчений все ж таки вбачає перспективним формування правової політики, спрямованої на процеси цифровізації людини та суспільних відносин[661]. Цей висновок підтверджується і першими кроками у нормативно-правовому врегулюванні суспільних відносин у сфері цифровізації економіки України. Так, Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р[662], визначено, що основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Відповідно дана Концепція передбачає проведення цифрових трансформацій національного масштабу в таких сферах, як громадська безпека, освіта, охорона здоров'я, туризм, електронна демократія, екологія та охорона

[660] Вінник О. Право цифрової економіки. *Підприємництво, господарство і право.* 2021. № 6. С. 157–163. С. 161.

[661] Стефанчук Р. Інформаційні технології та право: quo vadis? *Право України.* 2018. № 1. С. 30–50. С. 30.

[662] Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації :Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. *Офіційний вісник України.* 2018. № 16. Ст. 560.

навколишнього природного середовища, життєдіяльність міст, безготівкові розрахунки, гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами, державне управління. Більше того, зазначений перелік має доповнюватися новими сферами, ініціативами та проектами.

Водночас маємо зазначити, що вчені-правознавці роблять лише перші кроки в правовому осмисленні проблематики цифровізації суспільних відносин. Тому сформульовані ними оцінки та пропозиції щодо правового забезпечення цифровізації носять дуже загальний характер. Так, наприклад, О. А. Баранов, досліджуючи правові аспекти такого сегменту застосування цифровізації, як інтернет речей, формулює такі правові висновки: 1) надважливою умовою успіху в застосуванні технологій Інтернету речей є наявність максимального сприятливого його правового забезпечення, що передбачає проведення масштабних, системних наукових розвідок як теоретично-методологічного, так і практичного спрямування як у всій системі права, так і в окремих її галузях; 2) правові дослідження необхідно проводити з урахуванням особливостей здійснення суспільних відносин при використанні сучасних комп'ютерних та телекомунікаційних технологій, технологій штучного інтелекту, хмарних обчислень, великих даних, дронів, робототехніки тощо; 3) за умов використання досягнень техніки і науки, зокрема і правової, Інтернет речей може стати і, з великою вірогідністю, стане найбільш масштабним інноваційним проектом всього людства за всю історію земної цивілізації[663]. Подібні за характером виділення правової проблематики є узагальнення іншого дослідника І. М. Дороніна, який вважає, що: 1) правозастосовча діяльність щодо використання технологій розподіленої обробки даних (у т.ч. «блокчейн») повинна здійснюватись на основі загальних принципів права, насамперед це стосується застосування норм права правоохоронними органами; 2) законодавчі пропозиції стосовно правової регламентації застосування технологій розподіленої обробки даних та обігу криптовалют, як одного з її проявів, мають ґрунтуватись на ретельному дослідженні ситуації, особливостей суспільних відносин, колізій-

[663] Баранов, О. А. Інтернет речей (IoT): мета застосування та правові проблеми. *Інформація і право.* 2018. № 2 (25). С. 31–44. С. 43.

ності юрисдикцій та інших системних питань правового характеру. Слід відійти від надзвичайності і хаотичності у нормотворчості, а також позбавитись неправомірних впливів з боку зацікавлених суб'єктів господарської діяльності; 3) основними засадами правотворчості має бути дотримання прав і свобод людини і громадянина, забезпечення інформаційної безпеки та забезпечення відповідальності держави та її органів[664].

На нашу думку, цифровізація земельних відносин спричиняє «глибинні» зміни у їх правовому регулюванні та зумовлює необхідність уточнення принципових засад земельного права України. Так, з прийняттям Закону «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» закладений початок формуванню у земельному законодавстві України принципу доступності публічних даних про землю, що символізує початок епохи цифровізації земельних відносин. Суть даного принципу полягає у тому, що всі передбачені законом і створені у процесі ведення відповідних державних реєстрів відомості про землю та пов'язані з нею природні та інші ресурси (геопросторові дані) як багатоаспектний об'єкт земельних та інших правовідносин є доступними для суб'єктів таких правовідносин в режимі реального часу в офіційній формі та тією мірою, якою такий доступ забезпечують використовувані такими суб'єктами комп'ютерна техніка та програмне забезпечення. І хоча в умовах російської агресії проти України доступ до значного кола відомостей до геопросторових даних законодавством суттєво обмежений, така обмеженість є тимчасовою і не спростовує загальної високої оцінки потенціалу цифровізації як фактору соціального, економічного і правового прогресу.

Як зазначено у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, цифровізація являє собою насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливлює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір. На наш погляд, дане визначення цифровізації не можна визнати коректним. По-перше,

[664] Доронін, І.М. Блокчейн, суспільство і держава: проблеми правотворчості. *ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні.* С. 73–78. С. 78.

«насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними» не є ні суттю, ні метою цифровізації, а являє собою лише спосіб її здійснення. Адже насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями може призвести до будь-якого суспільного результату – як позитивного, так і негативного. По-друге, забезпечення «інтегральної взаємодії віртуального та фізичного – створення кіберфізичного простору» не вказує, чим такий кіберфізичний простір відрізняється від звичайного фізичного простору, у якому виникають і регулюються правом суспільні відносини. Тому вважаємо, що наведене поняття цифровізації потребує уточнення з врахуванням специфіки правового регулювання земельних відносин.

В умовах цифровізації за допомогою інформаційних засобів швидко формується і надійно зберігається точна інформація про стан земельних ресурсів як об'єкта правових відносин. Це дає змогу оперативно включати у механізм правового регулювання земельних відносин динаміку кількісного і якісного стану земельних ресурсів та трансформувати цю динаміку у динаміку земельних правовідносин, надавши їй значення юридичних фактів, які обумовлюють невідкладне виникнення, зміну, уточнення прав та обов'язків суб'єктів земельних правовідносин та відкривають шлях до застосування правового впливу на тих їх суб'єктів, діяльність або бездіяльність яких спричинила настання негативних наслідків у стані земель.

Отже, цифровізація земельних відносин знижує залежність земельних правовідносин від особистісних (людських) можливостей їх суб'єктів щодо рутинної роботи зі збору даних про стан земельних ресурсів, оскільки цю функцію виконують сучасні інформаційні технології швидше, точніше і надійніше з точки зору виявлення та фіксації змін у стані юридично значимих якостей земельних ресурсів. Це прискорює реалізацію актів земельного законодавства та їх вплив на розвиток земельних відносин. Крім того, інформаційні технології підвищують ефективність оцінки стану земель та тим самим підвищують (або знижують у разі виявлення недоліків) вартість і ліквідність земельних ресурсів у складі майнових комплексів.

Водночас з метою реалізації потенціалу цифровізації у розвитку земельних відносин уявляється необхідним створити законодавчу основу для функціонування правової інфраструктури її здійснення.

Однією з характерних ознак права є те, що воно виступає складовою соціальної комунікації і існування суспільства[665], яка базується на прискоренні обміну інформацією. Тому формування правових засад цифровізації земельних відносин потребує створення нової правової інфраструктури накопичення, підтримання та оновлення системи відомостей про землю як об»єкт правових відносин у стані, придатному для їх використання з врахуванням потреб прискорення соціальної комунікації.

Аналіз сучасної системи використання відомостей про землю, необхідних для забезпечення цифровізації земельних відносин, дає підстави виділити такі основні складові елементи її правової інфраструктури як: 1) збір та формування системи таких відомостей за допомогою дистанційного зондування землі (ДЗЗ); 2) формування оперативно оновлюваних баз даних про землю; 3) формування системи реєстрів, порталів та інших сервісних механізмів, яку гарантують та забезпечують доступ да таких баз даних та використання відомостей про землю. Кожен з виділених елементів системи використання відомостей у рамках процесу цифровізації земельних відносин має особливий правовий механізм функціонування.

У правовому забезпеченні ДЗЗ виділяються: космічне зондування землі та зондування землі за допомогою пілотованих та безпілотних літальних апаратів (дронів). У структурі правового забезпечення космічного зондування землі найбільшого розвитку набули міжнародні угоди, які містять рекомендаційні для держав-учасниць таких договорів правові норми. В зв'язку з цим Н. Р. Малишева пропонує розробити та прийняти Конвенцію ООН щодо дистанційного зондування землі з космосу, яка б містила обов'язкові для виконання норми. А до прийняття такої конвенції вона вважає доцільним використовува-

[665] Загальна теорія права : підручник / [О. В. Петришин, Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський та ін.]; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2020. 568 с. С. 75.

ти можливості національного законодавства, зокрема, прийняти нову редакцію Закону України «Про космічну діяльність»[666]. На наш погляд, кращим варіантом вирішення цієї проблеми може бути прийняття Закону України «Про державне регулювання у сфері дистанційного зондування Землі», концепція якого була затверджена Урядом ще у 2013 р. Адже правового регулювання потребують відносини щодо здійснення ДЗЗ не тільки за допомогою космічних апаратів, а й за допомогою авіації та дронів.

Водночас значну частину завдань ДЗЗ можна досягнути шляхом використання для збору відомостей про землю безпілотних літальних апаратів. До недавнього часу з міркувань суспільної безпеки використання дронів жорстко регламентувалося такою мірою, що їх важко було використовувати для потреб ДЗЗ. І лише в останні роки у багатьох країнах світу почали думати над прийняттям законодавства, яке б упорядкувало використання безпілотних літальних апаратів у різних сферах економіки, зокрема, у землеробстві. Одними з перших вжили заходів до зняття обмежень у їх використанні у Європейському Союзі. Так, 4 липня 2018 року були прийняті Правила Європейського союзу «Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу» (European Union Aviation Safety Agency (2018/1139)[667]. А 12 березня 2019 року Європейська комісія прийняла Делегований Регламент Комісії «Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн» (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) on unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems)[668]. Цими

[666] Малишева Н.Р. Дистанційне зондування землі з космосу – не лише технічна проблема. *Правова держава.* Випуск 30. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. 606 с. С. 218–229. С. 226.

[667] REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 On common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91. URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj.

[668] COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) …/… of 12.3.2019 On unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft

актами передбачено, що дрони мають бути екологічно безпечними та індивідуально ідентифікованими, що дозволятиме відповідним органам влади відстежувати політ конкретного безпілотника в разі потреби.

В Україні використання дронів для потреб землеробства є реальністю. Але згідно з п. 23 ст. 1 Повітряного кодексу України[669], безпілотне повітряне судно вважається повітряним судном, призначеним для виконання польоту без пілота на борту, але з дотриманням жорстких правил цивільної авіації. Водночас у опублікованому для громадського обговорення на сайті Держпродспоживслужби законопроєкті «Про захист рослин» зроблена спроба врегулювання використання дронів у сільському господарстві України шляхом розмежування внесення засобів захисту рослин (ЗЗР) авіаційним методом від їх внесення за допомогою дронів, які дозволяють вносити ЗЗР в значно менших обсягах – так званим ультрамалооб`ємним методом. При цьому висота польоту дронів прирівнюється до висоти штанги обприскувача (кілька метрів) та підтримується автоматично[670]. Уявляється, що з внесенням зазначених законодавчих змін використання дронів у землеробстві України отримає належну законодавчу базу та набуде масштабного поширення.

Результати ДЗЗ за допомогою безпілотних літальних апаратів мають фіксуватися в оперативно оновлюваних базах даних про землю. З введенням у дію з 1 січня 2021 р. Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» в нашій країні створені правові основи діяльності зі створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, забезпечення міжгалузевої їх інтеграції та відкриття у мережі Інтернет усіх видів геопросторових даних та метаданих, які створюються у публічному секторі та підприємствами – монополістами. Відповідно до цього Закону створений і національний портал геопросторових даних, який має забезпечити доступність таких даних для суспільства.

668

669

670

systems. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20191821-drones_en.pdf.

669 Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17.

670 Кухар О. Поддержит ли государство тандем «дроны+СЗР»? URL: https://agroportal.ua/views/blogs/podderzhit-li-gosudarstvo-tandem-drony-szr/

Створення національного порталу геопросторових даних символізує завершення паперового періоду існування інформації про землю, зокрема, у формі карт та інших паперових носіїв, та початок цифрового періоду формування, зберігання і використання інформації про землю у формі відомостей, формою існування яких є відповідні бази даних. Як вважає керівник проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління» Угіс Сікс, вдосконалення законодавства про державне управління має базуватися на принципі «цифровий за замовчуванням», який передбачає, що державні органи мають перевести всі можливі процеси в електронний формат, за якого обмін документами має здійснюватися не додатково в електронному форматі, а виключно в ньому[671]. Фактично принцип «цифровий за умовчанням» як універсальний принцип діяльності органів державної влади при виконанні ними своїх повноважень закріплений у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. Згідно з Концепцією, зазначений принцип означає необхідність забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) у електронній формі як пріоритетній, а планування та реалізація будь-якої реформи, проекту чи завдання має здійснюватися із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій.

Тому вважаємо, що земельне право України має бути переорієнтовано з правового регулювання земельних відносин, об'єкт яких відображений у паперовій документації, на правове регулювання відносин, об'єктом яких є «непаперові», цифрові відомості (дані) про землю, що постійно оновлюються.

Водночас найбільшим досягненням України у зборі відомостей про землю є створення та ведення з 2013 р. Державного земельного кадастру. Проте його відомості про землю є недостатньо повними, оскільки характеризують землю лише як об»єкт нерухомого майна та структуру і межі певних земельних

[671] Сікс У. Як перенести державу в смартфон? *Юридичний вісник України*. № 29. 19–25 липня 2019 року.

територій (населених пунктів, районів, областей тощо). Натомість цифровізація сучасного землеробства потребує великого обсягу регулярно оновлюваних відомостей про якість земель як засобу вирощування сільськогосподарських культур. Як свідчить практика, з кожним роком цифровізації аграрного виробництва збільшується кількість даних, які продукує кожне окреме сільськогосподарське підприємство. Як очікується, до 2050 року «розумні» сільськогосподарські підприємства за допомогою різних датчиків, сенсорів, приладів будуть щодня проводити близько 4,1 млн вимірів проти всього 190 тис. у 2014 р.[672]. Як зазначається у літературі, із застосуванням комп'ютерних технологій у землеробстві за рубежем набула поширення концепція землеробства на ґрунтах, а не на полях, або «ґрунтово-адресне землеробство». Технологія такого землеробства не обмежується передпосівним обробітком ґрунту, а поширюється на прикореневе внесення добрив, оранку, контроль насіння, використання пестицидів, зрошення тощо. У сучасних умовах можливості ведення землеробства «на ґрунтах, а не на полях» обмежуються недостатньо якісною базою даних про властивості ґрунтів для всіх ґрунтових виділів на карті[673]. Тому в Україні має бути створений і такий елемент інфраструктури цифровізації земельних відносин, як електронні сервіси (реєстри тощо), які дозволяють групувати і аналізувати відомості про землю на засадах «штучного інтелекту».

Як зазначає Н. Галецька, залежно від технологій, у доктрині виокремлюють два види автоматизованості правового регулювання: засноване на правилах *(rule-based legal regulation)* та засноване на даних *(data-based legal regulation)*. Перший вид полягає у перенесенні змісту правових норм в алгоритми, які можуть бути описані машинним кодом. Такий вид правового регулювання використовується для пришвидшення та зручності застосування правових норм. Другий вид (штучний інтелект) полягає у створенні автоматизованої системи, яка генерує

[672] Руденко М. В. Проблеми та перспективи використання інтернет-технологій у сільськогосподарських підприємствах. *Економіка АПК.* 2019. № 10. С. 79–86. С. 82.

[673] Позняк С. Грунти в сучасному суспільстві. *Вісник Львівського університету.* Серія географічна. 2017. Випуск 51. С. 304–313. С. 309.

висновок на основі раніше проаналізованих даних за певними параметрами[674].

На наш погляд, формування правових засад цифровізації земельних відносин потребує застосування такого виду автоматизації правового регулювання земельних відносин, який заснований на даних – відомостях про землю *(data-based legal regulation)*. Причому такі відомості про землю мають бути спеціалізованими. Зокрема, для потреб правового забезпечення цифровізації землеробства є вкрай необхідним створення бази даних про якість сільськогосподарських земель. Вважаємо, що таку базу даних доцільно запровадити під егідою спеціальної державної установи – Державної служби охорони ґрунтів, яку пропонується створити[675]. Оскільки основним завданням такої служби має стати забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування, то на неї доцільно покласти повноваження щодо формування та ведення бази даних про якісний стан сільськогосподарських угідь, їх ґрунтового покриву, агроландшафтів та інших даних про землю, які використовуються у сучасному землеробстві.

Таким чином, правове забезпечення цифровізації земельних відносин являє собою таке їх правове регулювання, базовою основою якого є відомості про землю *(data-based legal regulation)*, які за допомогою відповідного програмного забезпечення включають динаміку якісного та кількісного стану земель у механізм правового регулювання земельних відносин, трансформуючи цю динаміку у таку систему земельних правовідносин, за якої негативні та позитивні зміни у стані земель автоматично обумовлюють виникнення, зміну, уточнення прав і обов'язків їх суб'єктів та формують передумови для застосування передбаченого законодавством правового впливу на тих суб'єктів, діяльність або бездіяльність яких спричинила настання негативних наслідків у стані земель.

Таким чином, аналіз сучасної системи використання відомостей про землю, необхідних для забезпечення цифровізації

[674] Галецька Н. Автоматизація правового регулювання: праволюдинний аспект». *Право України.* 2019. № 4. С. 171–181. С. 174–175.

[675] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. К.: Логос, 2011. 688 с. С. 562–570.

земельних відносин, дає підстави виділити такі основні складові елементи її правової інфраструктури як: 1) збір та формування системи таких відомостей за допомогою дистанційного зондування землі (ДЗЗ); 2) формування оперативно оновлюваних баз даних про землю; 3) формування системи реєстрів, порталів та інших сервісних механізмів, яку гарантують та забезпечують доступ да таких баз даних та використання відомостей про землю. Кожен з виділених елементів системи використання відомостей у рамках процесу цифровізації земельних відносин має особливий правовий механізм функціонування.

8.2. Стан та перспективи реалізації законних земельних інтересів в умовах цифровізації земельних відносин

Земельна ділянка як частина земної поверхні з чітко визначеними місцем розташування, межами та правовим режимом є особливим різновидом майна. Ця особливість полягає у тому, що будь-яка земельна ділянка здатна задовольняти певні земельні потреби як її власника чи користувача, так і земельні потреби низки інших осіб публічного і приватного права – сусідів, громадських об'єднань, жителів населених пунктів та територіальних громад, де розташована ділянка, тощо. Відтак не тільки землевласники і землекористувачі, а й деякі інші суб'єкти земельних відносин мають чи можуть мати певні інтереси у задоволенні своїх земельних потреб за рахунок певної земельної ділянки. Водночас не всі земельні інтереси таких осіб випливають із приписів закону та є правомірними.

Ідея введення у право категорії інтересу належить видатному німецькому правознавцю Рудольфу фон Ієрингу. Досліджуючи в кінці XIX століття закономірності права як регулятора суспільних відносин, він звернув увагу на помітний вплив суспільних інтересів на його розвиток. Зокрема, Рудольф фон Ієринг виявив, що зі зміною інтересів суспільства змінюється і його право[676]. Адже, як зазначається у літературі, жодний «похідний» від права засіб не перебуває так «близько» до потреб суб'єктів соціальних відносин як законний інтерес, що відіграє роль діалектично необхідної ланки, обумовленої межею пере-

[676] Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль: 1880. С. 11.

ходу від соціального управління до більш специфічної системи правового регулювання[677].

Напрацювання Рудольфа фон Ієринга щодо ролі суспільних інтересів у формуванні правового забезпечення суспільних відносин були розвинуті і концептуалізовані у працях наступних поколінь вчених-правознавців. У теоретичних працях сформульоване методологічне положення, що інтерес є рушійною силою спонукання учасників правових відносин до правомірної поведінки. Адже він виникає на основі певної потреби, яка перетворюється в інтерес, а інтерес (прояв потреб людей) – у мету, що є найвищим рівнем мотивації до суспільно корисних дій[678]. Тому у праві інтерес розглядається як усвідомлена спрямованість суб'єкта, обумовлена його внутрішнім переконанням в оволодінні певним благом матеріального чи нематеріального характеру, що являє задоволення потреби, здійснення та реалізація якого відбувається в межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, що відповідає відсутності прямої заборони у досягненні такого блага, так і бажаним для нього способом, а також спирання на забезпечення компетентними органами у разі наявності перешкоди на шляху можливості його задоволення[679] [34, с. 5, 9, 11].

Загалом природа законних інтересів багато в чому пояснюється тим, що нормативність права, будучи значною мірою відображеною в суб'єктивних правах та обов'язках, не втілює в собі вичерпним чином регулятивний потенціал права і не повною мірою здатна пояснити його властивості як системи, що саморозвивається. Адже завжди є те, що знаходиться за рамками унормованого правила поведінки та, відповідно, перебуває поза межами суб'єктивних прав та обов'язків. Це і є тим, що можна визначити як законні інтереси. Механізм взаємодії суб'єктивних прав та юридичних обов'язків з необхідністю під-

[677] Субочев В. В. Законные интересы: основы теории. *Государство и право*. 2009. № 5. С. 15–22. С. 19.

[678] Мадіссон В. Взаємодія колективного й індивідуального інтересів як методологічна проблема філософії приватного права. *Право України*. 1999. № 1. С. 31–35. С. 31.

[679] Самбор М. А. Інтерес у праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації. автореф. дис. … канд. юрид. наук: наук 12.00.01. Київський нац. ун-т внутрішніх справ, 2010. 20 с. С. 5, 9, 11.

тримує імпульс до існування законних інтересів, які є своєрідним «перехідником» між дозволеним та незабороненим у праві. У літературі стверджується, що інтерес є своєрідним «вмикачем» процесу реалізації суб'єктивного права[680], адже він спричиняє виникнення правовідносин між певними суб'єктами та визначає характер взаємодії їх учасників.

Таким чином, сучасна правова доктрина виходить з того, що реалізація права здійснюється як через суб'єктивні права учасників правовідносин, так і через їх законні інтереси, які не є елементами правовідносин. Тому цілком закономірним стало намагання практики використати теоретичні напрацювання щодо правової природи законних інтересів як елемента правового становища учасників суспільних відносин для задоволення їх потреб. Через неоднозначні тлумачення змісту цієї категорії у процесі правореалізації за вирішення даної проблеми на початку XXI століття долучився Конституційний Суд України, багато членів якого були відомими вітчизняними правознавцями.

Розглянувши конституційне подання групи народних депутатів щодо тлумачення змісту терміну «охоронюваний законом інтерес», Конституційний Суд України рішенням від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 по справі № 1-10/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес)[681] надав розгорнуте визначення поняття та змісту цього терміну. Зокрема, Суд надав інтерпретацію поняття «інтерес» у вузькому розумінні цього слова як інтересу, який перебуває виключно у логічно-смисловому зв'язку із суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх. Тому охоронюваний законом інтерес перебуває під захистом не тільки закону, а й об'єктивного права у цілому, що панує у суспільстві, зокрема, справедливості, оскільки інтерес у вузькому розумінні зумовлюється загальним змістом такого права і є його складовою.

[680] Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06 / М. В. Шульга. Х., 1998. 37 с. С. 19

[681] Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) – справа № 1-10/2004 від 1 грудня 2004 року. *Офіційний вісник України.* 2004. № 50. Ст. 3288.

Більше того, види і зміст охоронюваних законом інтересів, що перебувають у логічно-смисловому зв'язку з поняттям «права», як правило, не визначаються у статтях закону, а тому фактично є правоохоронюваними.

Суд також підкреслив, що інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним. Відповідно заінтересована особа вправі звертатись до суду за захистом не будь-якого, а виключно охоронюваного законом інтересу, законного інтересу.

У рішенні Суду також зазначено, що «інтерес» (у вузькому розумінні) і «суб'єктивне право» об'єднує те, що вони опосередковуються об'єктивним правом, гарантуються і охороняються державою тощо. Водночас інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони. Законний інтерес відбиває лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже – й не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Тому охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Узагальнюючи, Конституційний Суд України постановив, що поняття «охоронюваний законом інтерес» слід розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально-правовим засадам.

Нарешті, системний аналіз, який провів Конституційний Суд України, свідчить, що поняття «охоронюваний законом інтерес» у всіх випадках вживання його у законах України у логічно-смисловому зв'язку з поняттям «права» має один і той же зміст. Як слушно зазначає І. Венедіктова, охоронюваний зако-

ном інтерес є певною мірою узагальнюючою категорією, з якою пов'язуються всі інтереси, які не знайшли своє відображення в суб'єктивних правах, але мають значення для кожного конкретного суб'єкта правовідносин при набутті певного матеріального або нематеріального права[682]. Отже, саме у такому значенні слід вживати поняття законного інтересу і у земельних правовідносинах.

Водночас цивіліст І. Венедіктова стверджує, що хоча характер охоронюваного законом інтересу є невизначеним, «ця його особливість дозволяє бути ефективно реалізованим в умовах дії диспозитивних норм цивільного права, які найкращим способом сприяють розвитку договірних правовідносин саме відповідно інтересам їх суб'єктів»[683]. Проте маємо зазначити, що на відміну від цивільних правовідносин, у земельних правовідносинах характер переважної більшості земельних інтересів визначається змістом конституційних норм про землю. Так, згідно з ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. А стаття 41 Основного закону країни проголошує, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Аналогічні положення містять Земельний кодекс України та деякі інші законодавчі акти про землю. Отже, навіть у відносинах приватної власності на землю остання залишається складовою основного національного багатства. Тому інтерес у забезпеченні такого статусу землі належить державі в особі відповідних органах влади, територіальним громадам та недержавним юридичним особам, які обстоюють і захищають загальнонаціональні інтереси у використанні та охороні земель.

Як зазначається у літературі, всі форми та методи правового регулювання породжують законні інтереси як відповідні праву прагнення. Подібні прагнення дозволяють доповнити те, що право намітило, закріпило, тим самим знаходячи нові, в тому

[682] Венедіктова І. Відбиття охоронюваних законом інтересів в інститутах медичного права. *Право України.* 2011. № 11–12. С. 30–36. С. 32.

[683] Венедіктова І. Реалізація охоронюваних законом інтересів у договірних правовідносинах. *Право України.* 2012. № 9. С. 78–84. С. 80.

числі і непередбачувані способи співіснування особистого, громадського та державного[684].

Отже, законні земельні інтереси як правове явище виникають не на «голому» місті, а у сфері земельних, екологічних та деяких інших суспільних відносин, які регулюються правом. Лише після поширення дії правових норм на певне коло земельних або пов'язаних з ними інших суспільних відносин, у особи як учасника таких відносин можуть виникати законні земельні інтереси.

Досить часто земельні інтереси формуються там, де відповідно до законодавства у суб'єктів правових відносин виникають суб'єктивні права щодо землі, територій, земельних ділянок та інших об'єктів земельних правовідносин. Як зазначається у літературі, оскільки власність виступає мірою самореалізації та розвитку людини, розвиток відносин власності неминуче зумовлює появу її різноманітних законних інтересів[685]. У таких випадках законні інтереси є доповненням наявних у таких суб'єктів земельних прав.

Водночас слід відмітити, що законні інтереси бувають двох видів: об'єктивовані (виражені) у суб'єктивному праві особи та поглинуті ним, тобто такі, що існують та реалізуються шляхом набуття та реалізації суб'єктивних прав, та законні інтереси, які не мають вираження у суб'єктивному праві та не є самостійними правовими категоріями. Враховуючи поглинання законних інтересів першого виду суб'єктивними правами, які захищаються правом як єдине ціле, у теорії права та законодавстві фактично пропонується виділяти правові механізми, спрямовані на захист власне самостійних законних інтересів.

Відповідно, реагуючи на потреби в захисті таких земельних інтересів, законодавець ввів поняття законний інтерес. Здебільшого цей термін пов'язаний з земельними інтересами, що охоплюються відповідними суб'єктивними правами на землю. Наприклад, у такому значені вжитий термін «заінтересований» у ч. 1 ст. 118 Земельного кодексу України, де зазнача-

[684] Субочев В. В. Законные интересы: основы теории. *Государство и право*. 2009. № 5. С. 15–22. С. 18.

[685] Личенко І. О. Взаємозв'язок законних інтересів громадян у сфері власності. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2011. Вип. 559. Правознавство. С. 66–70. С. 66.

ється, що громадянин, заінтересований у приватизації земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації, що перебуває у його користуванні, подає клопотання до відповідного органу. Однак, практика землекористування надає все більше підстав для постановки питання про забезпечення захисту законних інтересів, які не охоплюються відповідними суб'єктивними права на землю.

На нашу думку, важливим юридичним джерелом появи у особи законних інтересів у сфері земельних відносин є отримання нею права власності та інших прав на землю, а також екологічних прав (на сприятливе довкілля тощо), які обумовлюють появу у свідомої, соціально активної особи широкого кола законних земельних інтересів (наприклад, інтересу в утриманні сусідніх ділянок у належному агротехнічному, естетичному стані тощо). Адже землекористування, зокрема, сільськогосподарське, все більшою мірою виходить за межі забезпечення інтересів суб'єкта права власності чи права користування відповідною земельною ділянкою і втручається в ті сфери суспільних відносин, які зачіпають інтереси інших приватних осіб, а також суспільства в особі держави та територіальних громад. Тому важливим етапом у розвитку законних земельних інтересів стала земельна реформа, яка здійснюється в Україні з початку 90-х років XX століття. Одним з ключових її напрямів стало формування системи прав на землю, в основі якої лежить основне речове право – право власності. Водночас на відміну від радянського земельного законодавства, яке базувалося на виключній власності одного суб'єкта – держави – на землю, земельна реформа забезпечила формування системи права власності ринкового спрямування, яка базується на плюралізмі форм права власності на землю. Відповідно, в земельне законодавство України запроваджені дві форми права власності на землю: право публічної (державної і комунальної) власності на землю та право приватної (фізичних і юридичних осіб) власності на земельні ділянки.

Плюралізація системи права власності на землю спричинила ще один важливий процес у розвитку системи прав на землю – формування системи похідних від права власності речових земельних прав – права оренди, права емфітевзису, права суперфіцію, права земельного сервітуту тощо.

В свою чергу формування в Україні плюралістичної системи права власності на землю з відповідним збільшенням суб'єктів права власності на землю (держава, територіальні громади, юридичні і фізичні особи) та системи похідних від права власності земельних прав, які спрямовані на задоволення різних за своїм соціально-економічним значенням земельних потреб, істотно зросла кількість носіїв законних земельних інтересів. Адже інтерес традиційно розглядається як рушійна сила, яка спонукає людину вступати у суспільні відносини, змінювати та припиняти їх з метою задоволення власних потреб.

Таким чином, визнання земельним законодавством України законних земельних інтересів стало важливою складовою правового механізму регулювання земельних відносин. Адже, як слушно зазначає І. Венедіктова, «властива охоронюваному законом інтересу регулятивна функція реалізується шляхом надання законної (легітимної) охорони інтересам, які відповідають основоположним критеріям розвитку соціуму, держави»[686].

Маємо зазначити, що у земельних правовідносинах законні інтереси їх учасників у багатьох випадках не співпадають і дуже часто є конкуруючими. Як зазначає Г. В. Мороз, якщо має місце співпадіння усіх груп інтересів, можна говорити про досягнення оптимального результату втілення всіх елементів змісту екологічної функції держави[687]. Водночас, у літературі висловлена думка, що встановлення рівноваги інтересів не може однозначно бути оптимальною формою, оскільки при певних обставинах об'єктивно необхідно встановлювати пріоритет одного інтересу, а отже, обмеження іншого[688]. Проте безумовна пріоритетність інтересів одного учасника земельних правовідносин над іншим їх учасником є радше виключенням із загального правила і може мати місце у випадках, встановлених законом. Наприклад, Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у

[686] Венедіктова І. Реалізація охоронюваних законом інтересів у договірних правовідносинах. *Право України.* 2012. № 9. С. 78–84. С. 83–84.

[687] Мороз Г. В. Конституційно-правова та доктринальна модель публічної власності на природні ресурси. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України.* 2016. Вип. 42. С. 119–128. С. 124.

[688] Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Форум права.* 2013. № 3. С. 520–528. С. 526.

приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»[689] передбачає виникнення у держави чи територіальної громади пріоритетного законного земельного інтересу на примусовий викуп у приватного власника земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, яка згідно з ст. 1 цього Закону являє собою обумовлену загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключну необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку.

Водночас вважаємо, що у земельному праві важко досягти співпадіння інтересів учасників земельних відносин у всіх випадках їх виникнення та реалізації. Так, наприклад, у орендодавця і орендаря земельної ділянки такі інтереси принципово різняться: наприклад, перший хоче отримати орендну плату більшого розміру, а другий – меншого. Вочевидь, варто домагатися не співпадіння земельних інтересів сторін, а їх певного балансу. Тому з метою встановлення балансу законних земельних інтересів необхідно, на нашу думку, створити належні правові умови для їх реалізації та захисту.

На жаль, в земельному законодавстві України ще не сформувався чіткий правовий механізм реалізації та захисту законних земельних інтересів. Особливо гостро його відсутність проявилася на завершальному етапі земельної реформи – при відкритті ринку сільськогосподарських земель, коли загострилася конкуренція земельних прав та законних земельних інтересів різних суб'єктів земельних прав. В таких умовах адміністративно спроможні та економічно сильні суб'єкти земельних правовідносин, особливо крупні агровиробники, намагаються забезпечити формування правового середовища, в якому були б домінуючими саме їхні земельні інтереси. Так, у процесі підготовки до відкриття ринку сільськогосподарських земель у ряд законодавчих актів України були внесені зміни, які звужують сферу прояву і реалізації земельних інтересів 7 млн селян-власників земельних ділянок (паїв). Зокрема, у 2015 р. змінами до

[689] 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. Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2010. № 1. Ст. 2.

Земельного кодексу та Закону України «Про оренду землі» встановлений 7-річний мінімальний термін оренди землі, що унеможливлює задоволення інтересу селянина-орендодавця землі передати ділянку в оренду на менший термін. У 2018 р. Земельний кодекс України був доповнений статтею 37[1], яка надає ряд нових переваг орендарям земельних ділянок у земельних масивах шляхом встановлення нових обмежень у реалізації селянами права власності на такі земельні ділянки. Нарешті, правовою моделлю запровадженого 1 липня 2021 р. ринку сільськогосподарських земель орендарям таких земель надане досить широке за своїм змістом переважне право на викуп орендованих ділянок, яке вони можуть реалізувати навіть при відсутності у юридичних осіб права набувати сільськогосподарські землі у власність. В результаті селяни-орендодавці фактично позбавлені можливості реалізувати свій інтерес щодо пошуку найкращого за умовами викупу покупця належних їм земельних ділянок.

Водночас ігнорування законних інтересів одних учасників земельних правовідносин – селян – не може бути основою формування відповідного законодавства та тим більше земельної політики держави, оскільки формування збалансованої правової системи в цілому та ефективної галузі земельного права зокрема не можу бути здійсненне шляхом ігнорування законних інтересів, а тим більше прав однієї групи учасників правовідносин. На наш погляд, такі законодавчі заходи слід оцінювати як правовий регрес, а не правовий прогрес.

Важливим способом забезпечення узгодження земельних інтересів різних осіб є розробка планувальної документації щодо використання земель для певних територій. Одним з найбільш дієвих видів такої планувальної документації є комплексні плани просторового розвитку територій громад, які розробляються відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у редакції, яка закріпила результати реформи щодо децентралізації публічної власності на землю та земельних повноважень з передачею відповідних земель та повноважень територіальним громадами[690]. Адже Закон перед-

[690] Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34. Ст. 343.

бачає обов'язкове обговорення та узгодження такої планувальної документації з громадськістю для врахування земельних інтересів якомога більшої кількості громадян та юридичних осіб, які проживають чи функціонують на відповідних територіях. В зв'язку з цим у літературі висловлена слушна пропозиція вважати гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін у процесі містобудування принципом правового регулювання, який спрямований на закріплення у праві системи положень та механізмів, покликаних забезпечувати взаємоузгодження інтересів різних зацікавлених сторін під час містобудівної діяльності та використання земель для цих потреб[691].

Одним з найбільш поширених у земельному праві України законних земельних інтересів є правомірне очікування на настання певного земельно-правового результату (дії, рішення тощо). Як слушно зазначає Я. Білоголовий, «правомірне очікування виникає у тому випадку, коли внаслідок заяв чи обіцянок від імені органу публічної влади, або внаслідок усталеної практики в особи сформувалося розумне сподівання, що стосовно неї орган публічної влади буде діяти саме так, а не інакше». Більше того, на думку автора, дії або рішення органів публічної влади вважаються такими, що суперечать принципу верховенства права не тільки у випадках, коли ними порушуються суб'єктивні права та процесуальні гарантії, а й у тих випадках, коли такі дії не задовольняють правомірних очікувань осіб, стосовно яких вони вчиняються (ухвалюються)[692]. По суті, такої ж позиції дотримується і Т. О. Коваленко[693]. Таким чином, у літературі виникнення законних земельних інтересів у формі правомірного очікування пов'язується лише з відносинами власників і користувачів земельних ділянок з відповідними органами влади, які приймають управлінські рішення.

[691] Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. Дис. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Спеціальність – 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 414 с. С. 245.

[692] Білоголовий Я. Правомірні очікування в українській судовій практиці щодо земельних спорів. *Землевпорядний вісник.* 2018. № 11. С. 40–42. С. 40.

[693] Коваленко Т. О. Практика Європейського суду з прав людини як джерело земельного права України. *Юридична Україна.* 2016. № 11–12. С. 82–87. – С. 84.

На наш погляд, сфера функціонування законних очікувань у земельних правовідносинах є ширшою. В ряді випадків об'єктом законних очікувань власників і користувачів земельних ділянок може бути і законодавча діяльність Верховної Ради України. Так, протягом 20 років дії земельного мораторію – тимчасової заборони на відчуження сільськогосподарських земель, який напочатку був встановлений терміном на 3 роки і потім 10 разів був продовжений, селяни-власники земельних ділянок (паїв) мали правомірне очікування на скасування земельного мораторію, що відкривало шлях для реалізації ними прав власності на відповідні земельні ділянки. Такий висновок випливає з рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) від 22 травня 2018 р. у справі «Зеленчук і Цицюра проти України». У заявах до ЄСПЛ громадяни України С. С. Зеленчук та В. А. Цицюра стверджували, що запроваджений законодавством України земельний мораторій порушує їх право власності на сільськогосподарські земельні ділянки (паї), оскільки позбавляє можливості розпорядитися землею в обсязі, визначеному Європейською конвенцією з прав людини та гарантованому Конституцією України. У рішенні по даній справі ЄСПЛ прийшов до висновку, що Україна як держава-відповідач вийшла за межі широкої свободи розсуду (дискреції) у цій сфері та не забезпечила справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та майновими правами заявників, в результаті чого вона допустила порушення статті 1 Протоколу 1 до Конвенції (§149)[694]. По суті, держава Україна, 10 разів продовживши дію земельного мораторію, стільки ж разів не задовольняла законні земельні інтереси – правомірні очікування принаймні 7 млн. громадян-власників земельних ділянок (паїв) на запровадження ринкового відчуження сільськогосподарських земель.

Водночас маємо зазначити, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками земельних правовідносин у двох статусах – як суб'єкти державного і самоврядного управління та як представники відповідно держави і територіальних громад як власників земель. На наш

[694] Справа «Зеленчук і Цицюра проти України» (Заяви № 846/16 та № 1075/16). *Офіційний вісник України.* 2018. № 73. Ст. 2465.

погляд, правомірні очікування у громадян та юридичних осіб можуть виникати лише в рамках їх земельних правовідносин з органами влади як суб'єктами публічного управління. Водночас коли такі органи влади здійснюють повноваження держави чи територіальних громад як власників земель, то вони проявляють себе як носії суб'єктивного права власності держави чи територіальної громади на землю. У таких правовідносинах земельному інтересу громадян і юридичних осіб протистоїть суб'єктивне право власності на землю відповідних суб'єктів. Тому у разі такого протистояння суб'єктивне право власності чи інше титульне право на землю мають вищий ступінь легітимності, ніж земельні інтереси відповідних громадян та юридичних осіб, тому останні не набувають правового значення охоронюваних законом земельних інтересів.

Як вже зазначалося вище, сфера виникнення та реалізації законних земельних інтересів значною мірою визначається сферою виникнення та реалізації земельних прав. Водночас, на нашу думку, не тільки розширення сфери виникнення та реалізації земельних прав, а й поглиблення правового регулювання земельних відносин також спричиняє розширення сфери виникнення та реалізації законних земельних інтересів. Одним із напрямів поглиблення правового регулювання у земельному праві є збільшення юридично чутливих ознак земель як об'єкта земельних правовідносин. Саме таке збільшення цих ознак має місце в умовах цифровізації земельних відносин, коли за допомогою сучасних цифрових технологій нові якості земель ідентифікуються і фіксуються як юридично значимі факти в електронних базах даних, що обробляються (узагальнюються, об'єднуються, виділяються тощо) за допомогою сучасних цифрових сервісів (програмного забезпечення) включно з штучним інтелектом.

Як відомо, у XX столітті у доктрині земельного права та земельному законодавстві України сформувалося досить цілісне уявлення щодо суті такої ключової категорії правового регулювання земельних відносин як право фізичних і юридичних осіб на землю. Тривалий час зміст даної категорії земельного права зводився до права фізичних і юридичних осіб на індивідуальне та загальне користування землею. Право на індивідуальне користування землею набувалося і здійснювалося у випад-

ках, коли земельні ділянки надавалися цим суб'єктам у власність та користування, в результаті чого фізичні та юридичні особи отримували монопольне право на використання корисних властивостей відповідних земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна, засобів виробництва, операційного базису та природного ресурсу. Водночас право фізичних та юридичних осіб на загальне користування землею реалізується шляхом використання ними земель загального користування – доріг, вулиць, площ, об'єктів рекреації тощо, які виділяються для задоволення певних земельних потреб (прохід, проїзд, відпочинок тощо) невизначеним колом осіб без закріплення відповідних земель у будь-чиє індивідуальне володіння і користування.

Право на землю у вищезазначеному розумінні обумовило формування земельних інтересів фізичних та юридичних осіб, які практично повністю задовольнялися реалізацією ними права на індивідуальне та загальне користування землею. Водночас поступ науково-технічного, соціально-економічного та духовного прогресу у життєдіяльності суспільства на рубежі XX і XXI століть зумовив появу у учасників земельних відносин нових земельних інтересів, які базуються на розширеному об'єктному складі права на землю. Відповідно прийнятим 25 жовтня 2001 р. Земельним кодексом України було введене право фізичних та юридичних осіб на суміжні (сусідні) земельні ділянки, яке реалізується у формах земельного сервітуту та добросусідства.

Глобалізація, яка підвищила рівень взаємозалежності суспільств та рівень уразливості людини від контроверсійної діяльності інших членів суспільства, та поява сучасних цифрових технологій, які створили для людства нові, дуже ефективні комунікативні можливості, спричинили сильну потребу сучасної людини у отримані максимально повної інформації у максимально короткі строки про навколишній світ, в тому числі й про земельні ресурси як важливу умову існування сучасної цивілізації. Все це спричинило формування у сучасної людини більш широкого спектру земельних інтересів, об'єктом яких стали не тільки землі, пов'язані з безпосереднім місцем проживання, трудової діяльності та відпочинку людини, а й земельні ресурси громад та країни в цілому. Відповідно саме процесами глобалізації та цифровізації обумовлене настання нового етапу

у розвитку прав фізичних та юридичних осіб на землю. Об'єктом таких прав стали як землі, пов'язані з безпосереднім місцем проживання, трудової діяльності та відпочинку людини, так і земельні ресурси територіальних громад та країни в цілому. При цьому істотно змінився контент юридично значимої інформації про земельні ресурси: для нього стали характерними не тільки їх кількість (площа земельних ділянок, розподіл земель за видами використання тощо), а й якісний стан земельних ресурсів.

Законодавчу основу реалізації права фізичних і юридичних осіб на землю на етапі цифровізації заклав Закон України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». Однак, до прийняття 21 жовтня 2015 р. Кабінетом Міністрів України постанови № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» даний Закон був важко реалізовуваним. Водночас і Закон, і постанова відкривали лише доступ до певної інформації про земельні ділянки та права на них, яка містилася у Державному земельному кадастрі, Державному реєстрі речових прав та деяких інших базах даних, що є розрізненими та функціонують за власними правилами. Отже, з метою отримання інформації про землю фізичні та юридичні особи повинні вести її пошук у багатьох розрізнених базах даних.

Ситуація з реалізацією права фізичних і юридичних осіб на землю істотно поліпшилася з прийняттям 13 квітня 2020 року Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», введеного у дію 1 січня 2021 р. Закон відносить до геопросторових даних сукупність даних про геопросторові об'єкти, до яких належать об'єкти, що характеризується певним місцезнаходженням на Землі і визначеними у встановленій системі просторово-часовими координатами. Фактично, геопросторовими об'єктами є земля та інші об'єкти, які розташовані на ній та тісно з нею пов'язані природними зв'язками або штучно створеними конструкціями.

Згідно з ст. 5 Закону, геопросторові дані поділяються на базові та тематичні. До базових геопросторових даних відносяться, зокрема, такі дані про земельні ресурси як: межі адміністративно-територіальних; межі територіальних громад;

земний покрив та ґрунти; земельні ділянки; цифрова модель рельєфу; ортофотоплани. А до тематичних геопросторових даних належать усі види геопросторових даних, що створюються на основі базових геопросторових даних або як самостійні набори даних.

Слід особливо підкреслити, що Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» не тільки проголошує, а й реально забезпечує доступність широкого спектру геопросторових даних, в тому числі й даних про земельні ресурси, для всіх користувачів, якими є будь-які фізичні або юридичні особи, що використовують геопросторові дані. Їх доступність забезпечується, по-перше, через запровадження офіційного веб-сайту національної інфраструктури геопросторових даних та через геопортали держателів даних – відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб, що формують геопросторові дані. По-друге, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати, а фізичні та юридичні особи мають право оприлюднювати за допомогою сервісів національного геопорталу геопросторові дані, які є у їх володінні, крім даних, віднесених до інформації з обмеженим доступом. По-третє, доступ до геопросторових даних та метаданих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечується безоплатно для всіх користувачів, якщо інше не встановлено законом. По-четверте, у разі якщо орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не має власного геопорталу, він має право звернутися до будь-якого іншого держателя геопорталу відповідно до його галузевого або територіального охоплення для оприлюднення таких геопросторових даних, метаданих та, у разі домовленості, для виконання інших дій із ними. По-п'яте, зменшення обсягу та/або зниження якості наявних у органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування геопросторових даних та метаданих для їх оприлюднення у мережі Інтернет не допускається.

Важлива роль у забезпеченні доступу до відомостей про землю Закон відводить тематичним геопросторовим даним в силу їх спеціалізації. До тематичних геопросторових даних в першу чергу слід віднести дані, що містяться на Публічній кадастровій карті, розміщеній на офіційному веб-сайті Державної

служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Водночас, на нашу думку, правові засади ведення Публічної кадастрової карти потребують вдосконалення. По-перше, склад відомостей, що містяться на Публічній кадастровій карті, доцільно розширити та привести у відповідність з переліком базових геопросторових даних, який встановлений Законом «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». По-друге, законодавцеві слід звернути увагу на надання відомостям Публічної кадастрової карти офіційного статусу, що дозволило б їх використання у якості офіційних документів органів влади, які визнаються судовими та правоохоронними органами тощо. Очевидно, такі відомості Державного земельного кадастру як картографічна основа, індексні кадастрові карти (плани) тощо, мають стати доступними для користувачів через Публічну кадастрову карту. Нарешті, геопросторові дані про землю мають бути доступними не тільки у статичному (станом на певну дату), а й у динамічному виді, відображаючи зміни у стані земельних ресурсів під впливом природних та антропогенних факторів потягом певних відрізків часу.

Таким чином, розширення переліку та забезпечення доступу необмеженого кола осіб до юридично значимої інформації про стан та динаміку земель створює умови для появи нових земельних інтересів та забезпечення їх захисту нормами права. Зокрема, розширення сфери виникнення законних земельних інтересів обумовлюється виходом за межі сусідства, коли об'єктом таких інтересів особи є тільки суміжні (сусідні) земельні ділянки, та набуття ними характеру «цифрової» екстериторіальності. Наприклад, житель міста Києва зможе вимагати припинення забудови землі в межах Карпатського національного природного парку, якщо на порталі геопросторових даних чи у іншій офіційній базі даних з'явилися відомості про таку забудову, через її можливий негативний вплив на довкілля. Або ж якщо отримані геопросторові дані свідчитимуть, що орендар сільськогосподарських угідь використовує їх на основі технологій, які спричиняють збільшення викидів ґрунтового вуглецю у атмосферу, що призводить до загострення проблеми кліматичних змін, то будь-яка особа зможе заявити про порушення орендарем її законних земельних інтересів на кліматично безпечне використання земель.

Маємо зазначити, що розширення сфери реалізації та захисту законних земельних інтересів може мати і певні негативні наслідки, такі як конфлікт інтересів, або «війна» інтересів. Тому з метою запобігання таких крайнощів уявляється доцільним встановити правові запобіжники від зловживання законними земельними інтересами. Одним з них може бути встановлення колективного захисту таких інтересів виключно групою осіб або їх об'єднанням у громадську організацію.

В цілому вищевикладене дає підстави для висновку про те, що цифровізація земельних відносин породжує нові виклики та відкриває нові можливості у забезпеченні реалізації потенціалу земельного права шляхом використання механізму захисту законних земельних інтересів. Тому суспільство має підвищити свою правову «готовність» до викликів і можливостей епохи цифровізації земельних відносин.

8.3. Правові питання цифрової трансформації земельного законодавства

Правова система України, як і багатьох інших країн світу, ввійшла у новий етап розвитку – етап цифрової трансформації. У літературі цифрова трансформація розглядається як «…процес переходу організації від застарілого підходу до нових способів роботи та мислення з використанням цифрових, соціальних, мобільних і нових технологій»[695]. У загальному цифрову трансформацію законодавства можна визначити як таке насичення змісту правового регулювання суспільних відносин принципами і нормами, які, враховуючи особливості інструментарію сучасних інформаційних технологій, якісно змінюють статус основних елементів механізму правового регулювання – об'єктів, суб'єктів, прав, обов'язків, відповідальності тощо, та, відповідно, підвищують ефективність правового регулювання суспільних відносин. Такий висновок можна зробити з наукових публікацій з даної проблематики[696]. Зокрема, у літературі

[695] Міхровська М. С. Цифровізація – нова ера. *Прикарпатський юридичний вісник.* Випуск 6 (47), 2022. С. 110–114. С. 110.

[696] Бурило Ю. П., Вавженчук С. Я., Процишен М. В. Правове забезпечення цифрової економіки : навч. посібник. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф., академіка НАПрН України О. Д. Крупчана. Вид. 2-ге, перероб. К., 2020. 296 с.; Вінник О. М., Шаповалова О. В. Господарське право в умовах цифровізації

відмічається, що під впливом цифровізації основні компоненти права змінюють свій зміст і обсяг, з'являються нові технологічно обумовлені суб'єкти права – «цифрові особистості», зокрема, роботи[697].

Оскільки цифрова трансформація законодавства перебуває на початковому етапі свого розвитку, вона потребує глибокого наукового осмислення. У зв'язку з цим уявляється необхідним визначені основних тенденцій розвитку цифровізації земельного законодавства України та шляхів його вдосконалення як важливого напрямку модернізації земельно-правової сфери України.

Цифрова трансформація законодавства має галузеву специфіку. Адже кожна галузь права і законодавства по-різному потребують і сприймають інструменти цифрових технологій, що обумовлено, перш за все, галузевою специфікою предмета правового регулювання. Тому останнім часом в юридичній літературі України з'являються наукові праці, присвячені особливостям цифрової трансформації в окремих галузях права[698].

Необхідність цифровізації земельних відносин та, відповідно, цифрової трансформації земельного законодавства України була обумовлена ходом земельної реформи. Як відомо, одним із завдань земельної реформи в нашій країні став масовий перерозподіл земель з припиненням земельних прав неефективно працюючих господарств та передачею їх у власність чи користування новим ринково орієнтованим суб'єктам господарювання спочатку в аграрній, а потім і в інших сферах економічного і соціального життя держави. Такий перерозподіл спричинив необхідність масового проведення робіт із землеустрою для формування великої кількості нових земельних ділянок. Однак, землевпорядні організації здійснювали формування нових

економіки: навчальний посібник. За заг. ред. Вінник О. М. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2020. 314 с. ; Когут Ю. І. Цифрова трансформація економіки та проблеми кібербезпеки : практич. посіб. / Ю. І. Когут. Київ: Консалтингова компанія «СІДКОН», 2021. 368 с.

[697] Сучасне суспільство, людина, право в умовах глобальних трансформацій: монографія / [О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. Б. Жданенко та ін.] ; за заг. ред. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2020. 344 с.

[698] Соціально-трудові права і виклики цифровізації : монографія / кол. авт. ; за ред. Я. В. Сімутіної, М. М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2023. 348 с.

земельних ділянок шляхом розробки землевпорядної документації у паперовій формі, що створювало умови для масових зловживань. Так, одним з найпоширеніших з них було формування на певній території такої кількості земельних ділянок, сумарна площа яких перевищувала площу території, на якій такі земельні ділянки формувалися. Відповідно при встановленні меж таких ділянок у натурі (на місцевості) вони часто накладалися одна на одну, що спричиняло виникнення конфліктів між власниками і користувачами суміжних земельних ділянок. Іноді такі накладки земельних ділянок були обумовлені помилками самих інженерів-землевпорядників. Але досить часто вони виникали внаслідок навмисних дій посадовців органів влади, які приймали рішення про передачу земельних ділянок у власність та користування.

З метою подолання проблеми накладення меж земельних ділянок було вирішено передати контроль за їх формуванням від людини (інженерів-землевпорядників, посадовців органів влади тощо) до незалежного безпристрасного «арбітра» – комп'ютерного програмного забезпечення. Цій меті слугувало запровадження законодавством двох «цифрових» інструментів: розробки проектів землеустрою не тільки у паперовій, а й у електронній формі, та ведення державного земельного кадастру як електронного реєстру відомостей про землю. Для забезпечення цифровізації формування та кадастрового обліку земельних ділянок Держкомзем України видав 2 липня 2003 р. наказ № 174 «Про затвердження тимчасового порядку ведення державного реєстру земель»[699]. Цим наказом був затверджений Державний реєстр земель, в якому земельні ділянки та права на них вперше в історії земельного законодавства України почали реєструвати з використанням комп'ютерного програмного забезпечення. Однак, будучи створеним на основі підзаконного правового акту, Державний реєстр земель відображав переважно відомчі інтереси Держкомзему України[700], мав багато недоліків та не забезпечував повною мірою цифровізацію відомостей

[699] Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель. Наказ Держкомзему України від 2 липня 2003 р. № 174. *Офіційний вісник України.* 2003. № 31. Ст. 1652.

[700] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія / П. Ф. Кулинич. Київ . Норма права, 2021. 308 с.

про землю. Тому з метою формування відомостей про об'єкти, суб'єктів земельних відносин та права на землю в електронній (цифровій) формі на основі закону в Україні були прийняті Закон України «Про Державний земельний кадастр»[701] та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»[702], які введені у дію синхронно – з 1 січня 2013 р. Завданням цих законів було, по-перше, запровадження формування відомостей про землю та суб'єктів прав на неї у електронній (цифровій) формі з наданням їй офіційного (юридичного) статусу та, по-друге, переведення в електронну форму всіх тих відомостей про об'єкти і суб'єктів земельних відносин, які були сформовані до 1 січня 2013 р. на паперових носіях.

В процесі земельної реформи в Україні виникла також потреба отримання більш повного обсягу цифрових відомостей про землю, які охоплювали розташовані на землі будівлі і споруди, насадження, захисне та інше зонування територій тощо. Для цього Законом України від 13 квітня 2020 року «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»[703] запроваджений цифровий облік геопросторових даних як сукупності геопросторових об'єктів, тобто, об'єктів, що характеризується певним місцезнаходженням на Землі і визначеними у встановленій системі просторово-часовими координатами. Отже, якщо Державний земельний кадастр містить цифрові відомості про землю у статичному, площинному виді, то Національний портал геопросторових даних сконструйований для відображення цифрових відомостей про геопросторові об'єкти у динамічному розрізі.

Таким чином, важливим загальним результатом цифровізації земельних відносин в Україні стало суттєве збільшення обсягу відомостей про земельні ділянки та суб'єктів прав на них у електронній формі, які збиралися та адмініструвалися центра-

[701] Про Державний земельний кадастр. Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 8. Ст. 61

[702] Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 51. Ст. 553.

[703] Про національну інфраструктуру геопросторових даних. Закон України від 13 квітня 2020 р. № 554-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 37. Ст. 277.

лізовано у Державному земельному кадастрі, Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та інших електронних реєстрах, програмне забезпечення для функціонування яких було сконцентроване у одному місці – місці розташування основного сервера відповідного електронного реєстру. Україна стала одним із визнаних світових лідерів у сфері цифровізації земельних відносин.

На жаль, з початком російської агресії проти України, коли ворог дуже швидко підійшов до Києва, де розміщені сервери практично всіх державних електронних реєстрів, виникла загроза їх захоплення. Внаслідок цього ворог міг би захопити відомості про всі стратегічні та інші об'єкти з точними координатами їх розташування. З метою недопущення такого захоплення сервери Державного земельного кадастру та інших державних електронних реєстрів були оперативно демонтовані і вивезені у безпечне місце. Відповідно в Україні припинили функціонування всі державні електронні реєстри. В свою чергу припинення роботи Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно унеможливило застосування законодавства про набуття та припинення прав на земельні ділянки. Тільки з припиненням роботи Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових справ стало зрозумілим, що з моменту їх запровадження Україна перейшла рубіж, який відділяє «паперовий» і цифровий етапи розвитку земельного законодавства України.

Так, через російську агресію велика кількість громадян та агровиробників змушені були переїхати до безпечніших територій чи навіть у інші країни. Відтак велика кількість сільськогосподарських земельних ділянок у період весняної посівної 2022 р. залишилася без власників і користувачів і не використовувалася. З метою залучення таких ділянок у сільськогосподарське використання Верховна Рада України 24 березня 2022 р. Верховна Рада України в екстреному порядку прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»[704], яким запровадила ряд

[704] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Закон

спрощених «паперових» правових процедур набуття прав на земельні ділянки для потреб аграрного виробництва. За цим Законом набуття земельних ділянок у користування здійснювалося без їх реєстрації у Державному земельному кадастрі, а прав на них – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. По суті, законодавець в умовах воєнного стану повернувся до паперового оформлення земельних прав, яке виключає доступність інформації про земельні ресурси в електронній формі.

Водночас спрощена передача прав на земельні ділянки здійснювалася без перевірки наявності на них раніше зареєстрованих прав у Державному реєстр речових прав та без перевірки накладення земельних ділянок. Це створило потенційну небезпеку появи нової хвилі аграрного рейдерства, особливо у період збору урожаю. Рейдери могли діяти або в інтересах «довоєнного» суб'єкта права на землю, або ж в інтересах особи, яка отримала право на землю за спрощеною процедурою. Фактично розвиток земельних відносин почав виходити з-під контролю суспільства. Тому стала нагальною потреба відновлення функціонування державних електронних реєстрів як важливого засобу цифровізації земельних відносин.

В зв'язку з цим Верховна Рада України вже 15 березня 2022 року прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів»[705], яким внесла доповнення до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»[706]. Зокрема, стаття 5 цього Закону була доповнена частиною 3, яка гласить: Протягом періоду дії правового режиму воєнного стану в Україні та шести місяців після його припинення чи скасування володільці інформації –

України від 24 березня 2022 року № 2145-IX. *Голос України.* 2022. 6 квітня. № 78.

[705] Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів : Закон України від 15 березня 2022 року № 2130-IX. *Офіційний вісник України.* 2022. № 53. Ст. 3029.

[706] Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. - № 31. Ст. 286.

власники (держателі) державних інформаційних ресурсів можуть укладати договори про технічне адміністрування відповідних реєстрів з іноземними компаніями, організаціями – постачальниками послуг з надання хмарних ресурсів (надавачами хмарних послуг), утвореними відповідно до законодавства інших держав, та/або їх зареєстрованими (акредитованими або легалізованими) відповідно до законодавства України філіями, представництвами та іншими відокремленими підрозділами з місцезнаходженням на території України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Отже, з метою забезпечення інформаційної безпеки у земельних відносинах Україна вирішила розміщувати сервіси державних електронних реєстрів з використанням хмарних технологій або території інших країн. Це створило умови для відновлення роботи Державного земельного кадастру, але з істотними обмеженнями, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 р. № 564 «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану»[707].

Необхідність встановлення обмежень у використанні даних Державного земельного кадастру обумовлене його тотальністю: в кадастрі містилася інформація про земельні ділянки, на яких розміщені фактично всі види об'єктів, включаючи аеропорти, дороги, ключові підприємства та інші об'єкти критичної інфраструктури, які обстрілюють російські війська. Водночас досвід інших країн свідчить, що навіть в умовах мирного часу у відповідних державних електронних реєстрах цих країн не позначаються відомості про аеропорти та інші подібні об'єкти, оскільки такі відомості через їх доступність у режимі онлайн можуть використовуватися, наприклад, у терористичних цілях. Таким чином, військова агресія росії проти України актуалізує питання щодо удосконалення правового забезпечення інформаційної безпеки у земельних відносинах. Зокрема, вітчизняні експерти пропонують приховувати відомості Державного земельного кадастру про інженерну інфраструктуру, охоронні зони магістральних комунікацій, цифрові моделі поверхні

[707] Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 р. № 564. *Офіційний вісник України.* 2022. № 41. Ст. 221.

територій тощо, оскільки такі відомості можуть використовуватися ворогом. Водночас експерти застерігають, що засекречування таких відомостей має сенс лише тоді, коли суспільні витрати на обмеження доступу до них менші, ніж вигоди, які суспільство отримує від засекречення[708].

Важливою складовою частиною цифрової трансформації земельного законодавства України є забезпечення доступу зацікавлених користувачів до цифрових відомостей Державного земельного кадастру. Такий доступ здійснюється з використанням спеціальних цифрових сервісів – програмно-технічних засобів, за допомогою якого надається можливість здійснювати пошук, перегляд, доступ, завантаження, перетворення цифрових відомостей та іншу діяльність з ними. Першими державними земельними сервісами стали Державний земельний кадастр, який є офіційним джерелом відомостей про земельні ділянки та інші об'єкти земельних відносин, та Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, який містить офіційні відомості про права на землю та їх суб'єктів.

Цифрові земельні сервіси поділяються на дві групи. Перша група цифрових сервісів забезпечує загальний доступ до цифрових відомостей. Ними можуть скористатися всі бажаючі без ідентифікації особи-користувача. Прикладом загального цифрового сервісу є Публічна кадастрова карти, яка набула статусу офіційного джерела відомостей про землю. На жаль, в умовах війни функціонування Публічної кадастрової карти призупинене, оскільки вона місить відомості, якими може скористатися агресор. Крім того, в порядку загального доступу можна отримати: 1) витяг з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; 2) витяг з Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників; 3) дублікат кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника; 4) кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника; 5) витяг з Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.

До другої групи цифрових сервісів слід віднести програмно-технічні засоби, які забезпечують індивідуальний доступ

[708] Колядинська, Т. Геопросторові дані: змінити підхід «відкриті для всіх» на «відкриті для тих, кому необхідні». *Землевпорядний вісник.* 2022. № 6. С. 6–9.

особи до цифрових відомостей, який здійснюється за умови її ідентифікації. Як правило, індивідуальний доступ до цифрових відомостей здійснюється через електронний кабінет користувача, який і забезпечує персоналізацію доступу до цифрових даних. Відповідно інші особи, крім власника електронного кабінету, не можуть ним скористатися.

Так, згідно з Положенням про електронний кабінет надрокористувача, затвердженого наказом Міндовкілля від 28 березня 2023 р. № 17[709], електронний кабінет надрокористувача являє собою інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує електронну форму взаємодії між фізичними, юридичними особами, фізичними особами – підприємцями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час надання в установленому законодавством порядку спеціальних дозволів на користування надрами, продовження строку дії таких дозволів, внесення до них змін. Складовою частиною цього електронного кабінету є геоінформаційна система Електронного кабінету як система управління геопросторовими даними та асоційованими з ними цифровими даними, що забезпечує можливість їх використання, збереження, редагування, аналізу та відображення, у тому числі створення каталогу географічних координат кутових точок ділянки надр та координат водозабірних споруд шляхом побудови об'єктів на інтерактивній карті, перевірку коректності їх розташування під час створення заяви в електронній формі. Отже, через електронний кабінет надрокористувача особа, яка має намір отримати дозвіл на використання надр, зможе дізнатися не тільки про необхідний для отримання такого дозволу перелік документів та заповнити ці документи он-лайн, а й побачити місце розташування відповідної ділянки надр. Крім того, відомості та/або дані про заяви для отримання, продовження строку дії, внесення змін до спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до угоди про умови користування надрами, ініціювання ділянки надр для виставлення на аукціон формуються засобами Електронного кабінету автоматично.

[709] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 5 листопада 2020 р. № 985-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 98. Ст. 318.

До електронних послуг, які доступні після авторизації в особистому електронному кабінеті, належать: отримання з Державного земельного кадастру відомостей про земельну ділянку; отримання відомостей з документації із землеустрою з Державного фонду документації із землеустрою тощо.

До цифрових сервісів, які забезпечують індивідуальний доступ до відомостей Державного земельного кадастру, належить Державний аграрний реєстр, запроваджений Законом України від 5 листопада 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції»[710]. Особливістю державного аграрного реєстру є стимулювання детінізації земельних відносин, зокрема, спонукання агровиробників – власників і користувачів земельних ділянок, які є несформованими, тобто, відомості про які не містяться у електронних державних реєстрах, до внесення відомостей про такі земельні ділянки у відповідні державні електронні реєстри онлайн – через цифровий сервіс державного аграрного реєстру – з наступним отриманням економічного бонусу у формі встановленої законом державної підтримки аграрного виробництва.

Завдання цифрових земельних сервісів полягає у прискоренні вирішення певних задач у регулюванні земельних відносин в професійному й особистому житті людини на основі вищого рівня доступності інформації про земельні ресурси. Відтак одним із завдань правового забезпечення цифровізації земельних відносин є формування спеціалізованих правових норм, які створюють правову основу для поступового перетворення усіх державних послуг у галузі земельних відносин на зручні онлайн-сервіси.

Водночас цифрові земельні сервіси дають можливість здійснювати не тільки доступ до цифрових відомостей про землю, а й розпорядження земельними ділянками, відомості про які внесені до державних електронних реєстрів. Зокрема, цифровим сервісом, який забезпечує можливість власникам земельних

[710] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони. Закон України від 18 травня 2021 р. 1444-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2021. № 30. Ст. 243.

ділянок здійснити передачу їх у власність чи користування іншим особам, є електронні земельні аукціони, запроваджені Законом України від 18 травня 2021 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони»[711]. Система цифрових земельних сервісів постійно розвивається. Так, навіть під час війни, протягом 2022 р. в Україні запущені нові земельні сервіси: 1) цифровий (оцифрований) Державний картографо-геодезичний фонд України; 2) автоматичний розрахунок нормативної грошової оцінки (НГО) земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів; 3) автоматизована видача витягів про земельну ділянку з Державного земельного кадастру; 4) автоматизована видача витягів про НГО земельних ділянок сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів[712].

Таким чином, здійснювана в Україні цифровізація земельних відносин являє собою процес переведення значної частини відомостей про об'єкти та суб'єктів земельних відносин з паперової форми в електронну (цифрову) та надання доступу до таких відомостей в режимі онлайн. Цифрова трансформація земельного законодавства України проявляється у введенні у це законодавство системи правових норм, які забезпечують цифровізацію відомостей про землю та створення цифрових сервісів для доступу до таких відомостей громадян, юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основним правовим результатом цифрової трансформації земельного законодавства є спрощення, пришвидшення та здешевлення доступу суспільства до земельних ресурсів країни, що сприяє безперешкодній і безпечній реалізації прав на землю їх суб'єктами та інтенсифікує соціально-економічний розвиток країни.

Крім того, цифрова трансформація земельного законодавства має ще одне важливе соціально-правове значення: вона нівелює умови для прояву земельної корупції. Адже завдяки цифровізації земельних відносин зменшується необхідність

[711] *Відомості Верховної Ради України.* 2021. № 30. Ст. 243.

[712] 18 Башлик Д. Підсумки 2022: успіхи наперекір усім перешкодам. URL: https://blog.liga.net/user/dbashlyk/article/48748

контактування споживачів таких відомостей з посадовцями органів влади, уповноважених вирішувати питання земельних відносин та зростає доступність для суспільства юридично значимих відомостей про землю. Відтак правове забезпечення цифровізації земельних відносин полягає у поступовому переведенні усіх державних послуг у галузі земельних відносин на зручні онлайн-сервіси.

Слід відмітити, що у рамках земельної реформи були здійснені важливі інституційні зміни у регулюванні земельних відносин: проведені їх дерегуляція та децентралізація земельних повноважень органів влади та державної власності на землю, які перейшли до територіальних громад. Фактично основний акцент у публічній регуляції землекористування змістився на місцевий рівень. Водночас ст. 14 Конституції України вимагає, щоб земля як основне національне багатство постійно перебувала під особливою охороною держави. В зв'язку з делегуванням повноважень державних органів влади у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування важливим засобом забезпечення особливої охорони земель державою стає цифровізація земельних відносин, яка забезпечує можливість створення системи різних за змістом цифрових баз даних, в яких відображаються відомості про стан земель, його динаміка, зокрема, стан та динаміка родючості грунтів, які все більш інтенсивно використовуються в аграрному виробництві. Покищо відомості про якісний стан земель збираються шляхом польових досліджень, є несистемними (фрагментарними) і, головне, швидко втрачають актуальність, оскільки з часом перестають відображати реальний стан земель. Для поліпшення ситуації зі збором даних про якісний стан земель уявляється доцільним запровадити систему постійного національного дистанційного зондування землі за допомогою космічних, пілотованих та безпілотних літальних апаратів, які б регулярно виявляли стан земель та передавали отримані відомості в режимі реального часу до національної цифрової бази даних про стан земельних ресурсів країни. Цілком очевидно, що створення такої системи потребуватиме чимало коштів і багато часу. Але, на наш погляд, створення системи постійного національного дистанційного зондування землі є перспективним і безальтер-

нативним кроком забезпечення повної цифрової трансформації земельного законодавства України.

Таким чином, вищевикладене дає підстави для висновку, що цифрову трансформацію земельного законодавства України слід розглядати як процес правового розвитку, який включає три основні складові частини: 1) переведення значної частини відомостей про об'єкти та суб'єктів земельних відносин з паперової форми в електронну (цифрову); 2) створення масштабної системи спеціалізованих цифрових сервісів не тільки для доступу в режимі онлайн до відомостей про землю, а й для реалізації власниками, користувачами та органами влади системи земельних прав і земельних повноважень; 3) регулярну актуалізацію відомостей про землю на основі дистанційного зондування землі з доведенням її функціонування до рівня 24/7 у режимі онлайн.

Водночас процес цифровізації земельних відносин в Україні розвивається вибірково. Найбільші досягнення у цифровізації земельних відносин мають місце у наданні електронних послуг учасникам земельного ринку, головним чином з питань використання земель. Проте цифровізація практично не поширилася на відносини охорони та відновлення земель. Крім того, в умовах російської агресії проти України деякі обмеження щодо цифровізації ряду земельних відносин обумовлені міркуваннями безпеки. Тому з метою поширення цифровізації на інші види земельних відносин та забезпечення планомірності процесу запровадження цифрових технологій у землекористування уявляється доцільним розробити та затвердити постановою Верховної Ради України Державну цільову програму цифровізації земельних відносин на 7–10 років з визначенням у ній заходів щодо цифровізації, які можна почати виконувати до завершення правового режиму воєнного стану, та які доцільно реалізувати після його завершення.

РОЗДІЛ 9
Стан, розвиток та шляхи вдосконалення правового забезпечення державного управління землями в Україні

9.1. Становлення правового забезпечення державного управління землями на етапі переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки

Одним із важливих рушійних процесів розвитку нашої держави був перехід від адміністративно-командної до ринкової економіки. Занепад існуючої політичної та соціально-економічної системи Радянського Союзу та динамічні суспільні зміни на початку дев'яностих років минулого століття сприяли прийняттю Верховної Радою УРСР 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України[713] та Закону «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року[714]. Саме вони ознаменували процес кардинального реформування усіх сфер життя вітчизняного суспільства. Положення, наведені в цих документах, отримали своє нормативне закріплення у перехідному законодавстві України. Так, у Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки від 01 листопада 1990 року було окреслено принципи формування ринкових відносин, які базувалися на економічній автономності, рівноправності суб'єктів господарювання та конкуренції[715].

Подальші кроки з реформування земельних відносин закріплювалися нормативно-правовими актами Верховної Ради України. Так, Постановою «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року[716] були визначені основні завдання з перерозподі-

[713] Про Декларацію про державний суверенітет України : Постанова Верховної Ради УРСР від 16.07.1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 31. С. 429.

[714] Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 03.08.1990 р. № 142-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text

[715] Дорожня карта сталого відновлення. Сільське господарство. URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2025/07/Roadmap_Sustainable_Recovery_Ukraine_2025-ua-s.pdf

[716] Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 р. № 563-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 10. Ст. 100.

лу земельних ресурсів, які передбачали їх надання громадянам та юридичним особам на різних правових титулах, в тому числі на підставі приватної власності. Це мало сприяти розвитку багатоукладної економіки, запровадженню раціонального використання земельних ресурсів та їх охороні.

Варто зазначити, що окрім інших, важливою вимогою переходу до ринкової економіки визначалася обов'язкова наявність приватної власності фізичних та юридичних осіб на матеріальні ресурси. Серед цих ресурсів особливо значущою була і залишається земля. Отже, перехід до ринкової економіки фактично був неможливим без впровадження приватної власності на землю. У зв'язку з цим після проголошення незалежності України розпочався процес розробки та формування нормативної бази, яка стала основою правового забезпечення державного управління землями.

У загальному вигляді під управлінням землями розуміють діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель. Перетворення, модернізація системи даного управління, започаткована із здобуттям Україною незалежності та проведенням земельної реформи, здійснювалися протягом певних часових періодів (етапів), які характеризуються особливостями правового забезпечення державного управління у зазначеній сфері.

Перший етап охоплює фактично два підетапи: 1) Стан правового забезпечення та функції державного управління землями на межі переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки (1991 рік); 2) Стан правового забезпечення та функції державного управління землями в період роздержавлення та приватизації земель (1992–2000 рр.).

Зазначимо, що становлення та розвиток законодавчого забезпечення управлінських відносин у сфері використання та охорони земель було започатковане за радянської доби й відбувалося на основі Земельного кодексу УРСР від 08 липня 1970 року [717]. Цей кодекс у Розділі «Загальні положення» містив правові приписи, які регулювали в тому числі і відносини дер-

[717] Земельний кодекс Української РСР : Закон УРСР від 08.07.1970 р. № 2874-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text

жавного управління землями. Вони знайшли своє закріплення в окремій Главі, а саме: Главі 2 «Державне управління у галузі використання й охорони земель». Відповідні норми визначали компетенцію органів, які здійснювали державне управління в зазначеній сфері. Йшлося про відповідні Ради народних депутатів, спеціально уповноважені державні органи управління у сфері використання та охорони земель, громадські організації і громадян у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони земель. Правові норми, спрямовані на регламентацію управлінських відносин, як-то державний контроль, державний землеустрій, державний земельний кадастр, вирішення земельних спорів розосереджені в різних розділах та главах Земельного кодексу (УРСР 1970 р.). В юридичній літературі слушно підкреслюється, що приписи, які стосувалися відносин державного управління, не були представлені в цьому кодексі впорядкованою системою [718]. В ньому також був закріплений поділ державних органів, які здійснювали державне управління землями на органи загальної і спеціальної компетенції.

Відомо, що правове забезпечення державного управління у сфері земельних відносин здійснювалося і змінювалося в залежності від стану та трансформації земельного ладу в державі. За радянських часів в умовах функціонування командно-адміністративної економіки, існування виключної державної власності на землю та безоплатності використання землі державне управління землями слугувало інтересам держави, тобто забезпечувало виключно публічні інтереси.

Зазначимо, що само по собі право виключної власності держави на землю нежиттєздатне, якщо воно не реалізується через право користування землею. Натомість останнє не виникало із права власності автоматично. Держава в особі уповноважених органів має надати земельну ділянку в користування, що породжувало потребу передовсім здійснити відповідними органами юридично значимі дії. Необхідність у реалізації таких дій уповноваженими органами держави за радянської доби означала, що йдеться про одну із основних управлінських функцій – розподіл і перерозподіл земель. Отже державне управління земля-

[718] Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 75.

ми фактично випливало із права виключної власності держави на землю. Відповідно управління землями розглядалося не як окрема функція діяльності органів влади, а як складова права виключної власності держави на землю, яке включало правомочності володіння, користування, розпорядження та управління землями.

Із започаткуванням земельної реформи в Україні Земельний кодекс УРСР (1990 р.), зберігаючи виключність державної власності на землю, водночас передбачав низку новел, які відображали певну лібералізацію земельного ладу країни. Так, Кодекс ввів нові земельні права: довічне успадковуване володіння землею громадянами УРСР та постійне володіння землею окремих юридичних осіб, а також оренду землі. Окрім того, він передав повноваження органів державної влади щодо розпорядження землями країни від виконавчих комітетів Рад народних депутатів самим радам, які діяли від імені держави як власника землі, та визначив їх компетенцію.

Підкреслимо, що Земельний кодекс УРСР 1990 року вперше закріплював перехід від безоплатного до платного користування землями. Встановлював вперше, що плата за землю стягується щорічно у вигляді земельного податку або орендної плати, які визначалися залежно від якості і місцеположення земельної ділянки виходячи з кадастрової оцінки земель. Також, як зазначається в юридичній літературі, цим Кодексом було «ознаменовано юридичну реабілітацію фермерських господарств, які перебували під забороною з часів проведення їх колективізації» [719].

Взагалі ж цей Кодекс базувався на таких принципах, як виключення землі із цивільного обороту, заборона будь-яких правочинів щодо земельних ділянок та виключність права власності держави на землю. Тобто він фактично обслуговував потреби не ринкової, командно-адміністративної економіки.

Реалізація правомочності щодо управління землями державою як суб'єктом права власності на землю за цим Кодексом

[719] Становлення і розвиток земельного законодавства України у XX – на початку XXI століття: науково-практичний посібник для суддів та кандидатів на посаду судді / за ред. П. Ф. Кулинича. Київ : Національна школа суддів України, видавництво ФОП Клименко Ю. Я., 2018. 142 с.

здійснювалася шляхом: ведення державного контролю за використанням і охороною земель та їх моніторингу; державного земельного кадастру; землеустрою; вирішення земельних спорів (розділи V–VIII Земельного кодексу).

Варто підкреслити, що вперше на законодавчому рівні у складі функцій державного управління землями знайшов своє законодавче закріплення в розділі V Кодексу моніторинг земель як система спостережень за станом земельного фонду, в тому числі землі, розташованих у зонах радіоактивного забруднення, для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення й усунення наслідків негативних процесів (стаття 95). При цьому структура, зміст і порядок здійснення моніторингу земель, який був об'єднаним із державним контролем як традиційною функцією управління землями, мав встановлюватися Радою Міністрів УРСР. Положення про моніторинг земель було затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661. Забезпечення його здійснення було покладено на Держкомзем України за участю заінтересованих міністерств і відомств. Роботи з ведення моніторингу земель мали здійснюватися за рахунок державного бюджету в межах асигнувань на проведення земельної реформи та частини коштів від плати за землю, що надходили від плати за землю. Нині затверджене постановою Уряду України оновлене Положення про моніторинг земель і ґрунтів, яке буде введено в дію після скасування воєнного стану. На відміну від викладеного, порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель мав встановлюватися законодавством України.

Реалізація інших традиційних ще за радянської доби функцій управління землями (ведення державного земельного кадастру, землеустрою, вирішення земельних спорів) були унормовані приписами окремих розділів Земельного кодексу УРСР 1990 року.

Другий підетап правового забезпечення державного управління в межах перехідного періоду від командно-адміністративної до ринкової економіки охоплює 1992–2000 роки.

Правове забезпечення державного управління у сфері земельних відносин здійснювалося переважно Земельним

кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року[720] та низкою інших нормативно-правових актів. Прийняття цього кодексу було зумовлено необхідністю імплементації положень Закону України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 року[721], який лише проголосив проведення демонополізації земельної власності в Україні шляхом введення поряд з існуючою державною власністю на землю ще двох форм земельної власності: колективної та приватної.

Положення цього Закону щодо роздержавлення земель були реалізовані передовсім у Законі України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 року[722] та в оновленій редакції Земельного кодексу України, прийнятій 13 березня 1992 року. Одночасно з прийняттям цього кодексу Верховна Рада України ухвалила постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі», якою були уточнені пріоритетні напрями земельної реформи, зокрема підкреслювалася необхідність перерозподілу земельного фонду країни на засадах його приватизації.

Окремий напрям розвитку вітчизняного земельного законодавства становила приватизація земель, які на момент започаткування земельної реформи перебували у виключній власності держави. Сутність цієї правової категорії полягала у забезпеченні юридичної демонополізації земельної власності держави та переходу права власності на певну частину земельного фонду країни у приватну власність громадян та юридичних осіб України. Такий перехід мав за мету створення умов для реалізації ініціативи суб'єктами, що отримали у приватну власність земельні ділянки, у сфері економічного розвитку країни. Зазначимо, що інститут права приватної власності на землю мав стати не тільки належним інструментом реформаційних процесів, а і одним із результатів земельної реформи.

[720] Земельний кодекс України: Закон України від 13.03.1992 р. № 2196-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2196-12/ed19920313#Text

[721] Втратив чинність згідно із Законом України від 11.12.2003 № 1377-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»

[722] Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України від 14.02.1992 р. № 2114-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12#Text

Цей інститут мав обмежений характер, оскільки його суб'єктами виступали виключно громадяни України, які могли отримувати у приватну власність земельні ділянки обмежених розмірів. Так, відповідно до статті 6 Земельного кодексу України (1992 року) громадяни України мали право на одержання у власність земельних ділянок для: 1) ведення селянського (фермерського) господарства; 2) ведення особистого підсобного господарства; 3) будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка); 4) садівництва; 5) дачного і гаражного будівництва. Такі земельні ділянки передавалися у приватну власність громадян України безоплатно. Отже на той час інститут права приватної власності на землю фактично мав споживчий характер і суттєво не впливав на економічні процеси.

На реалізацію курсу на роздержавлення земель в Україні був спрямований і Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року [723].

Роздержавлення земель згідно з цим Декретом здійснювалося шляхом безоплатної передачі громадянам України земельних ділянок, які перебували в їхньому користуванні. Йшлося про земельні ділянки, надані громадянам України для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, установлених Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року. Особливість даної приватизації земельних ділянок громадянами України полягала в тому, що Декретом був запроваджений спрощений порядок приватизації земельних ділянок (тобто їх безоплатної передачі), відмінний від того, який був передбачений Земельним кодексом України (1992 року). Земельні ділянки передавалися у приватну власність громадян без розробки землевпорядної документації, тобто без вимірювання їхньої площі, меж, а також уточнення місця розташування конкретних земельних ділянок, що приватизувалися.

723 [723] Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 10. Ст. 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92#Text

Особливою правовою формою демонополізації земель сільськогосподарського призначення виступала їх приватизація громадянами України – членами окремих сільськогосподарських підприємств, яку в юридичній літературі влучно назвали «деколективізацією сільськогосподарського землекористування» [724]. Основною метою деколективізації на першому етапі була трансформація землеволодінь юридичних осіб у землеволодіння фермерських господарств.

Другий етап деколективізації сільськогосподарського землекористування пов'язаний з намаганням державних органів зробити вихід громадян-членів КСП з їх складу разом із землею загальним правилом, а не винятком із нього [725]. Така приватизація здійснювалася шляхом паювання сільськогосподарських земель, що перебували у колективній власності сільськогосподарських юридичних осіб (колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів та товариств).

Указом Президента України від 08 серпня 1995 року «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям»[726] було встановлено, що паюванню підлягали сільськогосподарські угіддя, передані в колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, у тому числі створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств.

В межах перехідного етапу від командно-адміністративної до ринкової економіки (1991–2000 рр.) відбулися певні зміни і в управлінській діяльності держави у земельній сфері. Зокрема, держава втратила монопольне право на перерозподіл земель. В кінцевому рахунку це зумовило припинення управлінської

[724] Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні : правові проблеми. Монографія. Київ. Норма права. 2021. С. 68.

[725] Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні : правові проблеми. Монографія. Київ. Норма права. 2021. С. 69.

[726] Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95. *Урядовий кур'єр.* 1995. 12 серпня. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95#Text [726]

функції і відповідної діяльності держави щодо розподілу та перерозподілу земель. Законодавче закріплення в розділі VII чинного Земельного кодексу України отримали нові функції (наприклад, встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; планування використання земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва та ін.).

Зазнав змін і зміст деяких інших функцій управлінської діяльності держави у сфері використання та охорони земель. Так, згідно із Земельним кодексом України (1992 року) вирішення земельних спорів вважалося функцією управління землями, оскільки вони розглядалися переважно місцевими Радами народних депутатів. Натомість чинним Земельним кодексом України встановлено, що земельні спори вирішуються передовсім судами, а окремі із них вирішуються взагалі виключно судами. До компетенції органів місцевого самоврядування віднесено законом вирішення земельних спорів у межах території територіальних громад. Щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян, обмежень у використанні земель та земельних сервітутів, додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування районів у містах. При цьому стаття 158 Земельного кодексу наголошує, що в разі незгоди власників землі та землекористувачів з рішенням органу місцевого самоврядування спір вирішується у судовому порядку. Це означає, що функція вирішення земельних спорів фактично набула характеру правоохоронної функції.

Зазнала змін і система органів державного управління у сфері земельних відносин. Так, з моменту здобуття Україною незалежності та започаткування земельної реформи був створений в системі виконавчої влади в структурі Уряду держави спеціалізований орган державного управління з питань регулювання земельних ресурсів Державний комітет України з питань земельної реформи. Через два роки після його створення він був реорганізований у Державний комітет України по земельних ресурсах. В юридичній літературі слушно підкреслюється, що «з розвитком земельної реформи, ускладненням її завдань синхронно і пропорційно збільшувалися функції цього

органу влади, розширювалася його компетенція та, відповідно, зростала його роль у організації використання та охорони земель країни»[727]. За активної участі цього органу після прийняття чинного Земельного кодексу України (2001 року) була розроблена і прийнята Верховною Радою України низка спеціальних (земельних) законів України, кожним з яких на цей орган покладалося здійснення все нових функцій у галузі регулювання земельних відносин і законодавчим шляхом додавалися йому відповідні повноваження. На сьогодні цей центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, наділений цілою низкою важливих управлінських повноважень, зокрема, проведення відповідно до законодавства моніторингу та охорони земель; організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; розпорядження землями державної власності та ін. (стаття 15^1 Земельного кодексу України (2001 року).

Концентрація в Держкомземі (нині – Держгеокадастрі) таких важливих функцій, як ведення та адміністрування державного земельного кадастру, організація землеустрою, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та інших функцій фактично зумовило проблему конфлікту інтересів. На недопустимості поєднання деяких управлінських функцій в одному органі зверталася увага в юридичній літературі. Правовий статус цього спеціалізованого органу має бути удосконаленим шляхом уточнення його функцій.

9.2. Правове забезпечення державного управління землями у період поглиблення земельної реформи

Відомо, що земельна реформа, пройшовши кілька етапів, стала основою не тільки для кардинального оновлення вітчизняного земельного законодавства, а і підґрунтям для формування нового земельного ладу країни. Це стосується і правового забезпечення державного управління землями.

З метою визначення основних засад реформування земельних відносин на основі раціонального та ефективного викори-

[727] Єна Станіслав. Контрольні вади. *Судовий вісник.* № 11 (139) 24 листопада 2017 року. С. 13.

стання землі, гарантування всім суб'єктам права власності на землю, формування ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372/2001 схвалені Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки[728].

В Основних напрямах на основі аналізу стану реформування земельних відносин в Україні у 1991–2000 роках констатується, що в результаті перерозподілу земельних ресурсів у державній власності залишилося 49,7 відсотка земель, приватизували свої земельні ділянки на площі 3256 тис. гектарів 11 млн громадян, право на земельну частку (пай) набули 6,5 млн громадян України, запроваджуються економічні механізми регулювання земельних відносин, зокрема впроваджена плата за землю та ін. Проте позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи ще не призвели до її кінцевої мети – економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель. Так, не сформовано механізмів вільного обігу земельних ділянок, заходи земельної реформи не мають належного фінансового забезпечення, практично припинено здійснення заходів щодо охорони земель, технології ведення державного земельного кадастру є застарілими, моніторинг земель не має системного характеру та сучасного технічного забезпечення тощо.

Реалізація Основних напрямів як комплексу взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів мала забезпечувати прискорення завершення земельної реформи, створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами. Так, наприклад, з метою створення механізмів економічного стимулювання використання земель у сільськогосподарському виробництві передбачалося уточнити економічну базу справляння плати за землю, розвивати ринок земель сільськогосподарського призначення, запровадити систему економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо.

728 [728] Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text

В напрямку підвищення ефективності управління земельними ресурсами передбачалося, зокрема: 1) зміцнити матеріальну-технічну базу державних органів земельних ресурсів, зберігши за ними такі основні функції: державний контроль за використанням та охороною земель, проведення моніторингу і ведення державного кадастру земель; 2) забезпечити розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами.

Земельний кодекс України містить розділ VII, який охоплює правові приписи, присвячені управлінню у галузі використання та охорони земель. У цьому розділі знайшли своє закріплення функції державного управління землями, серед яких закон виокремлює наступні: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць (району, села, селища, міста, району в місті); планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; державний земельний кадастр; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Зазначимо, що кожна із названих функцій управління унормована приписами, зосередженими в самостійних главах розділу VII Земельного кодексу України. Кількість функцій, передбачених цим Кодексом, майже вдвічі більша, у порівнянні з попередніми двома кодексами, які фактично були продубльовані (контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг; державний земельний кадастр; землеустрій та вирішення земельних спорів). Коротко охарактеризуємо нові управлінські функції.

Необхідність встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць як нової функції управління землями, що закріплена чинним Земельним кодексом України, зумовлено наступними обставинами.

Розмежування земель державної та комунальної власності, а також формування їх як об'єкта права комунальної власності висунуло на порядок денний питання, щодо здійснення повноважень у сфері земельних відносин органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Із змісту ст. 81 Земельного кодексу України, яка визначає приналежність земель територіальним громадам, випливає, що усі землі в

межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності, належать до комунальної власності. Межею району, села, селища, міста, району у місті стаття 173 Земельного кодексу України визнає умовну лінію на поверхні землі, що відокремлює територію однієї адміністративно-територіальної одиниці від інших територій. Отже переважна частина земель в межах населених пунктів перебуває в комунальній власності. Це означає, що наявність або відсутність меж конкретного населеного пункту виступає визначальним критерієм при вирішенні долі земель конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Як відомо, не всі населені пункти мали і мають поки що встановлені межі, які впливають на правовий режим конкретних земельних ділянок. Певний період існувала ситуація, коли розпорядницькі функції щодо конкретної земельної ділянки виконували органи виконавчої влади за відсутності межі населених пунктів, а за наявності такої межі розпоряджалися землею органи місцевого самоврядування. Це означало, що система державного управління земельними ресурсами була на той час неефективною і потребувала вдосконалення. З прийняттям чинного Земельного кодексу (2001 р.) в цю систему були штучно «вмонтовані» органи місцевого самоврядування, які отримали повноваження щодо регламентації лише частини земельних відносин у межах населених пунктів.

Зазначимо, що зміна меж адміністративно-територіальної одиниці можлива за різних обставин та через низку факторів (економічних, географічних, демографічних та інших). При цьому діє загальне правило, що включення земельних ділянок у межі адміністративно-територіальної одиниці не припиняє права власності і права користування цими ділянками. Натомість землі та земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (за виключенням земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальної громади. Підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки виступають: рішення про встановлення меж населеного пункту, витяги з ДЗК про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які переходить до територіальної громади.

Частиною 2 статті 173 Земельного кодексу України передбачено, що межі населених пунктів (адміністративно-територіальних одиниць) встановлюються та змінюються за спеціальними проектами землеустрою. Водночас проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів. Видається, що на сьогодні урахування лише генеральних планів населених пунктів при розробленні відповідних проектів землеустрою явно недостатньо. Необхідно враховувати і положення комплексних планів просторового розвитку територіальних громад.

Залишається відкритим і питання, яке стосується встановлення меж територій самих об'єднаних територіальних громад, що в сучасних умовах суттєво актуалізується. Тим більше, що в частині 3 пункту 2 статті 186 Земельного кодексу України йдеться саме про проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, які мають погоджуватися сільськими, селищними, міськими радами суміжних територіальних громад і затверджуватися сільською, селищною, міською радою, що представляє інтереси територіальної громади, межі території якої встановлюються. При цьому закон наголошує, що у разі відмови сільської, селищної, міської ради у погодженні проекту землеустрою спір вирішується у судовому порядку.

Зазначимо, що Держгеокадастр доповнив Публічну кадастрову карту інформаційно-довідковим шаром «Межі територіальних громад». Цілком очевидно, що з урахуванням висловлених положень було б доречним внести відповідні законодавчі зміни щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Водночас рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймаються відповідними сільськими, селищними, міськими радами. Якщо встановлення і зміна меж сіл, селищ призводить до зміни меж території територіальної громади, рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймається Кабінетом Міністрів України на підставі подання відпо-

відних сільських, селищних, міських рад. Межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються в порядку та відповідно до закону, який поки що не прийнятий.

Планування використання земель – одна із основних функцій управління землями. Нині вона перебуває на шляху оновлення[729]. Планування, як функція органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин розглядається, в тому числі, в якості різновиду земельних правовідносин і одного з принципів правового регулювання земельних відносин.

В юридичній літературі підкреслюється, що сутність цієї функції державного управління землями полягає у законодавчо забезпеченій можливості уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування реалізувати передбачені законодавчими актами повноваження щодо розробки, затвердження і реалізації відповідно до вимог розвитку територій планувальної, містобудівної, землевпорядної регулятивної і нормативно-технічної документації, на основі якої визначаються особливості правового режиму земель, а також допустимі обмеження і заборони щодо використання територій або земельних ділянок для відповідних потреб та інші вимоги містобудівного, екологічного, демографічного, економічного і правового характеру[730]. В земельно-правовій доктрині наголошується, що планування полягає у передбаченні заходів для досягнення бажаного результату в динаміці й характері земель[731].

Реалізація цієї функції пов'язана з розробкою загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель. Такі програми мають містити конкретні заходи щодо освоєння нових земель, поліпшення стану сільськогосподарських угідь, проведення заходів щодо покращення малопродуктивних і деградованих земель, підвищення родючості

729

[729] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text

[730] Ущаповська О. І. Планування в земельному праві України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2019. С. 7-10.

[731] Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 122.

ґрунтів і т. п. Отже, планування має бути спрямоване не тільки на використання, а і охорону та відновлення земель. Останнє актуалізується у зв'язку з необхідністю відновлювальних заходів, пов'язаних з усуненням наслідків повномасштабної агресії російської федерації. Видається, що на часі потребує оновлення Генеральна схема планування території України як правова форма планування на загальнодержавному рівні, яка повинна враховувати зміни в адміністративно-територіальному устрої, системі розселення, впровадження смарагдової мережі тощо. Вона має визначати не тільки пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, а і вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку інфраструктури, формування національної екологічної мережі, усунення наслідків агресії російської федерації, пов'язаних з необхідністю відновлення земель, що зазнали впливу військової агресії та ін.

На думку спеціалістів-розробників Генеральної схеми, серед її головних акцентів, в першу чергу слід виділити: визначення просторового каркасу нашої держави у післявоєнний період з урахуванням її інтеграції у Європейську спільноту; зміну системи енергопостачання з урахуванням відмови від використання російських енергоносіїв і активного розвитку енерговідновлювальних технологій; оптимізацію системи розселення з урахуванням часткового перерозподілу населення по території України; розробку заходів щодо забезпечення екологічної стабілізації території України, знешкодження наслідків військових дій, подолання екоциду та урбіциду; забезпечення продовольчої безпеки шляхом реорганізації аграрного сектору [732].

На думку Д. Бусуйок, одним із способів забезпечення раціонального використання й охорони земель є заходи не тільки планування, а і прогнозування та програмування використан-

[732] Палеха Ю. М., Підгрушний Г. П. Нова редакція Генеральної схеми планування території України як інструмент правового та планувального регулювання просторового розвитку в умовах Євроінтеграції та відновлення. *Правове забезпечення екологічної та продовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна : матеріали міжнародної науково-практичної конференції м. Київ. 15 листопада 2024 року.* Київ. Видавництво «Наукова столиця». 2024. С. 163–164.

ня земель. Авторка вважає, що прогнозування «дозволяє зробити науково обґрунтовані передбачення можливих змін у якісному та кількісному стані земель», а програмування – «це розроблення комплексних програм з вирішення актуальних проблем раціонального використання й охорони земель». Вона приходить до висновку, що з урахуванням взаємозалежності та взаємообумовленості правового регулювання відносин щодо прогнозування, програмування та планування використання й охорони земель доцільно передбачити комплексне правове регулювання відносин щодо прогнозування, програмування та планування використання й охорони земель у Земельному кодексі України. На її думку, слід змінити назву Глави 30 Земельного кодексу України з «Планування використання земель» на «Прогнозування, програмування та планування використання й охорони земель» та передбачити загальні і спеціальні статті, присвячені названим напрямкам [733]. З таким підходом слід повністю погодитися.

У складі функцій державного управління землями самостійне місце займає моніторинг земель, правова регламентація відносин щодо якого здійснюється приписами Глави 33 чинного Земельного кодексу України, дві статті присвячені призначенню та завданням моніторингу земель. Попередні Земельні кодекси 1990 р. і 1992 р. об'єднували в Розділах 5 норми, які врегульовували контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг. І це не випадково, оскільки названі управлінські функції тісно пов'язані. Саме за результатами моніторингу має здійснюватися контроль за використанням та охороною земель. Названі кодекси визначали моніторинг земель як систему спостережень за станом земельного фонду, в тому числі земель, розташованих у зонах радіоактивного забруднення, для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення й усунення наслідків негативних процесів.

Правова регламентація відносин щодо моніторингу земель здійснюється і на підзаконному рівні. Зокрема, постановою

[733] Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 122, 335..

Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661[734] затверджено Положення про моніторинг земель[735].

Об'єктом моніторингу оголошені всі землі незалежно від форми власності на них. А в його складі виокремлюється моніторинг ґрунтів, який на землях сільськогосподарського призначення проводиться Державною службою охорони родючості ґрунтів Мінагрополітики відповідно до наказу «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» від 26 лютого 2004 року № 51[736].

У складі моніторингу земель виокремлюються: систематичні спостереження за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування); виявлення змін у стані земель; проведення оцінки: стану використання земельних ділянок; процесів, пов'язаних із зміною родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, селевими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами; стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазовидобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами.

Проведення моніторингу земель здійснюється у такому порядку: а) виконання спеціальних зйомок і обстежень земель;

[734] Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text

[735] Порядок проведення моніторингу земель і ґрунтів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 року № 848, вводиться в дію через шість місяців після скасування воєнного стану.

[736] Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 № 51. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04#Text

б) виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; в) оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів.

Стан земельного фонду оцінюється шляхом аналізу ряду послідовних спостережень і порівнянь одержаних показників. Зазначимо, що постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 затверджене Положення про державну систему моніторингу довкілля[737].

Чинний Земельний кодекс України розширює сферу правового регулювання моніторингу земель, визначаючи призначення моніторингу земель та його завдання. Зокрема, згідно зі ст. 192 основні завдання моніторингу земель складає прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок і ґрунтів з метою запобігання або усунення дії негативних процесів. Закон, визначаючи моніторинг земель складовою частиною державної системи моніторингу довкілля, покладає його ведення на два центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері: земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 191). Такий підхід законодавця викликає певні зауваження, оскільки функції щодо ведення моніторингу земель мають бути зосереджені в єдиному органі, який опікується охороною довкілля. Розпорошення ж цієї функції між двома органами не сприятиме ефективності здійснення контролю за використанням та охороною земель, з яким має бути тісно пов'язаний моніторинг земель.

З прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року «Про публічний моніторинг земельних відносин»[738] та затвердженням Порядку здійснення публічного моніторингу земельних відносин та моніторингу ринку земель у його складі фактично започаткована нова функція управління, реалізація якої покладена на органи Держгеокадастру. Цей моніторинг визначається як комплексна система спостере-

737 [737] Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text

738 [738] Про публічний моніторинг земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2023. № 474. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2023-%D0%BF#Text

жень, аналізу, збору, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками. Натомість моніторинг ринку земель – складова частина публічного моніторингу земельних відносин, що здійснюється на підставі відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про ціну (вартість) земельних ділянок, речових прав на них чи про розмір плати за користування земельними ділянками, а також інформації ДПС. Відкриті дані, що відображають стан і розвиток земельних відносин та обробляються суб'єктами інформаційної взаємодії, передаються до автоматизованої системи публічного моніторингу земельних відносин, тим самим забезпечуючи прозорість інформації.

Цілком очевидно, що публічний моніторинг, який розглядається, не є тотожним моніторингу земель і ґрунтів як функції державного управління землями. Об'єктом моніторингу земель, який здійснюється відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661 [739], визначено весь земельний фонд держави незалежно від форми власності на землю. Об'єкт публічного моніторингу земельних відносин інший.

Відповідно до Порядку здійснення публічного моніторингу земельних відносин та моніторингу ринку земель у його складі (п. 11) об'єктами публічного моніторингу земельних відносин виступають дані, необхідні для здійснення публічного моніторингу земельних відносин у порядку електронної інформаційної взаємодії.

Об'єктами моніторингу ринку земель є відомості Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, отримане в порядку взаємодії інформаційних систем Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про відповідну земельну ділянку з кадастровим номером та площею (п. 26).

Якщо основні завдання моніторингу земель полягають у складанні прогнозу еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії нега-

[739] Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text

тивних процесів, то публічний моніторинг земельних відносин має на меті забезпечення функціонування комплексної системи спостережень, аналізу, збору, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, тобто інформація фактично стосується права власності на земельні ділянки. Натомість моніторинг ринку земель як складова частина публічного моніторингу земельних відносин здійснюється на підставі відомостей про ціну (вартість) земельних ділянок, речових прав на них чи про розмір плати за користування земельними ділянками, а також інформації державної податкової служби щодо плати за землю.

Публічний моніторинг земельних відносин, ведення якого здійснюють органи Держгеокадастру, за своєю юридичною природою відрізняється від моніторингу земель. Отже, моніторинг земель і публічний моніторинг земельних відносин та моніторинг ринку земель у його складі як функція управління землями має здійснюватися за різними напрямками.

9.3. Розвиток правового забезпечення державного управління землями у період децентралізації влади

Земельні реформаційні процеси в Україні зумовлювали і розвиток вітчизняного земельного законодавства за тими чи іншими конкретними напрямками. Один із них пов'язаний із децентралізацією влади у сфері правового регулювання земельних відносин. Його започаткування зумовлене реформуванням системи місцевого самоврядування. Існуюча на той час система органів місцевого самоврядування з урахуванням адміністративно-територіального устрою України не завжди створювала умови для формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, відповідною територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Започаткування реформи з децентралізації влади пов'язане із схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади, якою серед проблем, що потребують ефективного та швидкого вирішення, виділено відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин.

В юридичній літературі децентралізаціє влади вважається процес, який охоплює політичну, адміністративну, фінансову та соціальну сферу і завжди спрямований на передачу повноважень, організаційної спроможності, матеріально-фінансових ресурсів на більш низький ієрархічний рівень. Основною метою децентралізації є наближення можливості прийняття управлінських рішень до найбільш пристосованого до цього рівня. Децентралізацією охоплюється разом з передачею повноважень і передача відповідальності, вона пов'язана з певним розвантаженням держави від виконання функцій, які можуть бути більш ефективно здійснені на регіональному чи локальному рівні. При цьому за державою зберігається наглядові повноваження в частині неухильного виконання законодавства [740].

Законодавчу основу реформування системи місцевого самоврядування складав передовсім Закон України від 05 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який створив передумови для формування спроможних територіальних громад та передбачав необхідність розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, у тому числі і в сфері управління землями [741].

Спроможність територіальних громад мала забезпечуватися передовсім передачею їм у комунальну власність земель, що розташовані як у межах населених пунктів, так і за їх межами. Серед основних напрямків розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, які повинні бути зафіксовані в Земельному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актах України, на обґрунтовану думку П. Ф. Кулинича, слід було передбачити:

«1) забезпечення пріоритету права комунальної власності на землю в межах громади шляхом: а) передачі переважної

[740] Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин : монографія. Харків : Право. 2019. С.10.

[741] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 року № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

більшості земель державної власності, які розташовані на території громади, у комунальну власність територіальної громади; б) встановлення презумпції належності територіальній громаді на праві власності земель, власник яких не встановлений;

2) надання органу місцевого самоврядування територіальної громади повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та комунальної власності;

3) зарахування земельного податку з усіх земель територіальної громади до бюджету територіальної громади, а також надання раді територіальної громади права на встановлення та скасування пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати за землі комунальної власності;

4) надання раді територіальної громади права здійснення контролю за дотриманням власниками і користувачами земельних ділянок, розташованих на території територіальної громади, вимог чинного земельного, містобудівного та екологічного законодавства»[742].

Станом на сьогодні переважна більшість пропозицій автора реалізовані на законодавчому рівні. Так, статтею 83 Земельного кодексу України в редакції Закону України від 28. 04. 2021 р. встановлено, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності. Це означає, що у випадку, коли земельна ділянка не належить до державної чи приватної власності, то вона перебуває у комунальній власності. До комунальної власності також належать землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону.

Основна мета децентралізації влади і фінансової децентралізації полягала в тому, щоб об'єднані територіальні громади отримали реальні інструменти управління своєю територією, зокрема самостійно планувати розвиток своєї території, розробляючи комплексні плани просторового розвитку територій, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій тощо. Податково-бюджетне регулювання сфери земельних від-

[742] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : Монографія. Київ. Норма права. 2021. С. 56-57.

носин в умовах реформи фінансової децентралізації також набуло нового змісту.

Децентралізація у сфері земельних відносин проводилася з орієнтацією на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає організацію місцевого самоврядування на засадах принципів повсюдності та субсидіарності.

В юридичній літературі слушно вважають за доцільне розглядати децентралізацію повноважень органів влади у сфері земельних відносин у двох аспектах: як децентралізацію повноважень щодо здійснення права публічної (державної і комунальної) власності на землю та як децентралізацію повноважень органів влади у сфері публічного (державного) управління використанням та охороною земель [743].

За результатами децентралізації передбачалося розширення повноважень органів самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи землі державної та приватної власності; зарахування земельного податку з усіх земель громади та орендної плати за землі комунальної власності до бюджету територіальної громади; надання раді територіальної громади права здійснення контролю за дотриманням всіма носіями земельних прав чинного законодавства.

Натомість контрольні повноваження рад об'єднаних територіальних громад у сфері використання та охорони земель в результаті недостатньої взаємодії між органами місцевого самоврядування та відповідними державними структурами залишалися нереалізованими.

Питання, яке стосується контролю за використанням та охороною земель як окремої функції управління землями, заслуговує на окрему увагу. Вона є обов'язковою і традиційною для земельних відносин. Земельні кодекси 1990 року та 1992 року містили самостійні розділи, які об'єднували норми, що регулювали відносини у сфері контролю за використанням і охороною земель та їх моніторингу. Така позиція законодавця відбивала його підходи до співвідношення названих правових категорій. Дійсно функція контролю у сфері земельних відносин близька і

[743] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ. Норма права. 2021. С. 205.

схожа із функцією моніторингу земель. Проте, на відміну від моніторингу, для контролю характерним є притаманний владний вплив на порушника. Зв'язок і співвідношення контролю з моніторингом земель зумовлено тим, що результати проведення моніторингу мають бути покладені в основу здійснення контролю у сфері земельних відносин. Саме неналежний стан земель, який встановлювався в результаті відповідних спостережень, виступав сигналом для здійснення контрольних заходів. Ефективність контролю безпосередньо залежить від ефективності здійснення моніторингу земель, ґрунтів тощо. Наведений підхід не повинен втрачати актуальності і в сучасних умовах. Більше того рівень правової регламентації відносин у сфері моніторингу земель не повинен обмежуватися наявністю лише двох статей, об'єднаних у чинному Земельному кодексу України у главі 33, які визначають лише призначення моніторингу земель та його завдання.

В Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленої розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 19 січня 2022 року № 70-р, зазначається, що сучасний стан земельних ресурсів переважної частини України можна охарактеризувати як напружений, а подекуди кризовий, з тенденцією до погіршення. Це суттєво ускладнює не тільки соціально-економічний розвиток України та її регіонів, а і негативно впливає на ландшафтне та біологічне різноманіття, здоров'я і умови проживання населення [744].

Функція здійснення контролю за використанням та охороною земель, будучи невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації конституційного обов'язку Української держави щодо забезпечення особливої охорони земель як основного національного багатства, фактично охоплює як процедури використання земельних ресурсів суб'єкта речових та/чи зобов'язальних прав на них, так і земель-

744 [744] Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text

но-управлінські відносини за участю органів публічної адміністрації [745].

Нормативно-правову основу здійснення контролю за використанням та охороною земель окрім Земельного кодексу України складають закони України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища»[746], від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[747], від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель»[748], від 19 червня 2003 року № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель»[749].

Відомо, що землі як природний ресурс та об'єкт правових відносин мають особливий правовий статус як основне національне багатство та відіграють визначальну роль для національної економіки. Достатньо зазначити, що 12 відсотків ВВП утворюються саме завдяки землям. З урахуванням викладеного можна констатувати, що питання використання земель, земельних ділянок має бути, по-перше, на підвищеному контролі у держави, по-друге, чітко і детально регламентуватися. Особливо це актуалізується в умовах сьогодення. Окрім того, що цілком очевидно, контроль має здійснюватися і стосуватися не тільки носіїв земельних прав (власників земельних ділянок і землекористувачів), а й щодо самих контролюючих органів. Йдеться принаймні про надання їхній діяльності чіткого, зрозумілого та прозорого алгоритму (скажімо, визначення підстав, способів та порядку здійснення такої діяльності).

---

[745] Бондар О. Г. Контроль за використанням та охороною земель. Земельне право : підручник / за ред. М. В. Шульги. 3-те вид., допов. і перероб. Харків : Юрайт, 2023. С. 301.

[746] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

[747] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

[748] Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text

[749] Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text

Як відомо, зрозумілість та передбачуваність державної політики у сфері здійснення контролю створює умови та надає можливість бізнесу не тільки для стратегічного планування, а і виступає підґрунтям для економічного розвитку країни. Проте щодо «передбачуваності», то тут останнім часом «картина» суттєво змінилася в гірший бік, що в кінцевому рахунку призводить до свавілля з боку контролюючих органів.

Чинний порядок здійснення контрольних заходів з питань дотримання вимог земельного законодавства був затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 лютого 2013 року № 132[750], проте його було скасовано 21 травня 2017 року. Натомість, нового порядку не прийнято. Це означає, що профільний правовий документ, який би унормував порядок проведення перевірок щодо дотримання вимог земельного законодавства, відсутній.

Водночас підкреслимо, що на законодавчому рівні спеціальним Законом України врегульовані основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності[751]. Цим законом врегульований порядок проведення перевірок всіма органами. При цьому названий порядок фактично повністю відповідає скасованому раніше порядку. Водночас наголосимо, що згідно із Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[752] до 31 грудня 2017 року діяв мораторій на проведення планових перевірок бізнесу, а позапланові заходи контролю суттєво обмежені.

Держгеокадастр як контролюючий орган «знайшов вихід» із, здавалося б, безвихідної ситуації в напрямі розширення повноважень та пошуку шляхів «легітимізації» своєї діяльності.

750 [750] Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.02.2013 р. № 132. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0412-13#Text

751 [751] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

752 [752] Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 03. 11. 2016 р. № 1728-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1728-19#Text

Єдиним чинним правовим актом у сфері контролю за дотриманням вимог земельного законодавства Держгеокадастр вважає Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», за яким на Держгеокадастр покладаються повноваження щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель, а його державні інспектори мають право безперешкодно обстежувати земельні ділянки, які перебувають у власності чи користуванні юридичних і фізичних осіб.

Виходячи із зазначених повноважень, Держгеокадастр перейшов до практики призначення перевірок земельних ділянок «без прив'язки» до їх власника чи користувача у відповідних документах щодо проведення перевірки (акт, наказ) зазначається не особа, чия діяльність перевіряється, а сам об'єкт – земельна ділянка, яка ідентифікувалася за кадастровим номером.

Позиція, яку займав і успішно використовував Держгеокадастр щодо «знеособлення» перевірки, створювала можливість його посадовцям діяти поза межами законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», водночас не порушуючи чинного законодавства. Така правозастосовна практика, яка склалася, свідчить, що для призначення, наприклад, позапланової перевірки для Держгеокадастру достатньо лише формальної підстави у вигляді, скажімо, «сигналу» – листа прокуратури про необхідність її проведення. При цьому мотивація такої необхідності не мала ніякого значення.

Позапланові перевірки державними інспекторами здійснювалися без попереднього повідомлення власника чи користувача земельної ділянки, без ознайомлення цих осіб із направленням на перевірку чи її результатами безпосередньо після закінчення перевірки. За таких обставин в кінцевому рахунку порушувалися права власника чи користувача земельної ділянки, щодо якої була здійснена перевірка.

Системний аналіз чинного законодавства свідчить про хибність позиції Держгеокадастру. Так, ч. 2 ст. 188 Земельного кодексу України передбачено, що державний контроль за вико-

ристанням та охороною земель здійснюється у встановленому законом порядку. Стаття 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» теж передбачає, що право на обстеження земельних ділянок може бути реалізовано лише у встановленому законом порядку. Водночас законодавчо встановленого порядку перевірки безпосередньо земельної ділянки, без прив'язки до її конкретного власника або користувача, немає. Отже це унеможливлює проведення такого виду контрольних перевірок. З цього приводу в літературі слушно зазначається, що «вільне практикування контролюючими органами своїх повноважень та їхня діяльність «поза законом» не можуть залишатися без уваги юридичної спільноти та потребують відповідних заходів реагування», в тому числі і з боку держави[753].

Статус Держгеокадастру України як контролюючого суб'єкта визначених «Положенням про Держегеокадастр», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15[754], яким передбачено, зокрема, що Держгеокадастр «реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» (п. 1), а керівники органів Держгеокадастру є інспекторами «у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель». Отже, як бачимо, існує неузгодженість між Положенням про Держгеокадастр та Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», а також Кодексом України про адміністративні правопорушення. Водночас у статті 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»[755] встановлено, що дер-

[753] Єна Станіслав. Контрольні вади. *Судовий вісник.* № 11 (139) 24 листопада 2017 року. С. 13.

754

[754] Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text

755

[755] Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text

жавний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Окрім того, зазначимо, що покладення на керівників Держгеокадастру повноважень відповідних інспекторів не узгоджується не лише із Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», але і з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Безпосереднє відношення до вирішення проблем, пов'язаних із здійсненням контролю за використанням і охороною земель на місцевому рівні, мають результати реалізації проекту світового банку щодо управління земельними ресурсами. На Всеукраїнському науково-практичному семінарі обговорювалися організаційні і технологічні новації у сфері здійснення державного і самоврядного контролю за використанням земель. Учасники семінару переконалися, що Україна може застосовувати високі технологічні інновації, які реалізуються у проєкті. Йдеться, зокрема, про розроблену Класифікацію земельного покриву України, яка використовуючи можливості супутникового моніторингу накопичила відомості не тільки про тип культури, а й інші природні об'єкти. Накладання на Публічну кадастрову карту Карти класифікації сільськогосподарських культур дозволяє порівнювати фактичне використання і цільове призначення земельної ділянки або виявляти природні зміни у її стані, наприклад, заліснення сільськогосподарських земель тощо.

Корисним і показовим у цьому відношенні можуть виступати поточні результати реалізації проєкту Світового банку щодо управління земельними ресурсами, які обговорювалися на Всеукраїнському науково-практичному семінарі на тему «Державний і самоврядний контроль за використанням земель: організаційні і технологічні новації», проведеного у 2020 році на базі факультету землевпорядкування НУБіП. Головна мета семінару полягала в тому, щоб з'ясувати, чи може Україна застосовувати високі технологічні інновації, які реалізуються у проєкті прозорого управління земельними ресурсами, для здійснення державного та самоврядного контролю. Головним

результатом реалізації проєкту стала розроблена Класифікація земельного покриву України, з якою можна було ознайомитися на публічній кадастровій карті і на спеціальному порталі. Використовуючи можливості супутникового моніторингу, карта класифікації культур містить відомості не тільки про тип культури, а й інші природні об'єкти (ліси, болота, лісосмуги тощо), які перебувають на території України. Карта надає інформацію, наприклад, про землі, що використовуються на умовах оренди для вирощування важких культур (соняшника, кукурудзи тощо) протягом тривалого часу. Часто земельна ділянка, яка обробляється, може бути не зареєстрована в Держгеокадастрі. Це означає, що за використання такої ділянки земельний податок не сплачується і територіальні громади втрачають джерело надходження коштів до місцевих бюджетів. За таких обставин виникає підстав для сигналу про проведення відповідної контрольної перевірки.

За результатами проведення семінару його учасники прийшли до висновку, що Україна може застосовувати високотехнологічні інновації для здійснення контролю за використанням земель, а також висловили пропозиції. Так, А. Мартин вважає необхідним: 1) надати громадам можливість здійснювати контрольні функції, оскільки найбільш ефективним контроль буде тоді, коли його здійснюватиме саме територіальна громада як найбільш зацікавлений суб'єкт в тому, щоб на її території було якнайменше порушень; 2) запровадити легалізацію перевірки дотримання вимог земельного законодавства в автоматизованому режимі, що дозволить мінімізувати корупційні прояви і здійснювати ефективну контрольно-наглядову діяльність тощо[756].

9.4. Шляхи вдосконалення правового забезпечення державного управління землями в період відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, євроінтеграції та воєнного стану

Відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення із справедливою та прозорою конкуренцією агробізнесу за

[756] Мартин А. За 5–10 років ми будемо по-іншому дивитися на довкілля. *Землевпорядний вісник.* 2020. № 2. С. 19–20.

доступ до землі та створення умов для забезпечення продовольчої безпеки України вплинуло і на сферу управління землями. Так, затвердження Порядку здійснення публічного моніторингу земельних відносин та моніторингу ринку земель у його складі постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 474[757] зумовило окремий напрямок моніторингу, в межах якого оприлюднюється у формі відкритих даних, що характеризують стан і розвиток земельних відносин у ринкових умовах з урахуванням базового переліку.

Сьогодні Україна постала перед серйозними викликами, зумовленими повномасштабним вторгненням, забрудненням і замінуванням земель і адаптації до стандартів ЄС у рамках євроінтеграційного курсу. Відновлення земель має бути не лише економічно відповідальним, а і таким, що забезпечує екологічну безпеку.

Відомо, що на початку повномасштабного вторгнення загальна площа, наприклад, сільськогосподарських земель в Україні складала 41,3 млн гектарів, а вже у 2024 році доступна до використання площа цих земель становила менше 33 млн га. За різними оцінками 6-8 млн. га складають заміновані землі та такі, що знаходяться на окупованих територіях або на територіях, де ведуться активні бойові дії [758].

Післявоєнне відновлення стану замінованих земель та таких, що перебувають на окупованих територіях або на територіях, де велися бойові дії – одне із головних завдань державного значення, яке потребує окремої уваги. Це стосується різних категорій земель, але найбільшу занепокоєність викликає стан земель сільськогосподарського призначення, оскільки їхня площа найбільша.

Земельне законодавство розрізняє землі техногенно забруднені, деградовані та малопродуктивні, а також визначає правові форми їх відновлення. Відновлення земель – явище комплексне і багатоаспектне. Основу відновлення техногенно забрудне-

[757] Про публічний моніторинг земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2023 . № 474. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2023-%D0%BF#Text

[758] Дорожня карта сталого відновлення. *Сільське господарство*. URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2025/07/Roadmap_Sustainable_Recovery_Ukraine_2025-ua-s.pdf

них, деградованих та малопродуктивних земель складає тісна взаємодія хімічних, фізичних та біологічних процесів, які прискорюються та скеровуються у процесі реалізації цілеспрямованих організаційно-правових заходів. Відомо, що внаслідок інтенсивного господарського використання земель, негативних кліматичних змін, техногенних забруднень, кризових явищ в екосистемах тощо, якісний стан земель швидко змінюється і вони втрачають свої природні та набуті властивості.

Ситуація погіршується в результаті воєнних дій. В цьому випадку земля використовується в якості просторової основи, в межах якої реалізуються воєнні заходи, та страждає від низки негативних факторів: ґрунти забруднюються різноманітними речовинами, землі засмічуються вибухонебезпечними предметами, ландшафт змінюється внаслідок зведення фортифікаційних споруд, риття окопів та укриттів, внаслідок обстрілів тощо.

В юридичній літературі відновлення земель розуміється як законодавчо забезпечена система заходів, спрямованих на повернення землям їх первісного якісного стану, погіршеного через дію антропогенних або природних (стихійних) чинників, втраченої здатності виконувати ними певні функції, що випливають з їх основного цільового призначення, належного стану порушених земель шляхом здійснення їх рекультивації, консервації земель деградованих і малопродуктивних, меліорації земель та інших заходів, передбачених законодавством[759]. Як бачимо, до основних заходів відновлення земель відносять рекультивацію, консервацію і меліорацію. Натомість на основі аналізу ситуації, яка склалася в результаті воєнних дій, в юридичній літературі слушно підкреслюють, що «відновлення земель виходить за рамки класичного розуміння, запропонованого доктриною та цілком прийнятного за звичайних невоєнних обставин»[760]. Приступати до відновлення земель можна лише після розмінування значних територій і лише після цього

[759] Лісова Т. В. Теоретичні проблеми правового забезпечення відновлення земель : автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.06. Харків. 2021. С. 21, 24.

[760] Харитонова Т. Е. Питання законодавчого забезпечення післявоєнного відновлення земель. *Правове забезпечення екологічної та продовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна : матеріали міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 75-й річниці Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (м. Київ, 15 листопада 2024 року)*. К. : Наукова столиця. 2024. С. 169.

можна здійснювати відповідні заходи відновлення. Видається доцільним внесення змін до чинного законодавства щодо розширення функції моніторингу, яка повинна бути спрямована на протимінне обстеження земель, що в подальшому підлягатимуть розмінуванню.

Слід підтримати пропозицію Т. Є. Харитонової щодо передбачення у законодавстві «окремого різновиду відновлення земель – протимінного обстеження та розмінування»[761]. Якщо враховувати, що станом лише на початок 2024 року потенційно замінюваними були 174 тис. кв. км, що складає близько третини території України, то стає цілком очевидною необхідність планомірного обстеження відповідних територій за участю представників моніторингової діяльності.

Моніторинг стану земель повинен спрогнозувати негативні екологічні та економічні процеси та зміни. За можливості він має відвернути або хоча б ліквідувати наслідки негативних процесів. В юридичній літературі зазначається, що моніторинг земель достатньо «сильний інструмент, в якому закладені широкі можливості. Проведення на належному рівні моніторингу стану земель дозволить здійснювати управління використанням та охороною земель за схемою «суб'єкт-об'єкт-суб'єкт». Це означає налагодження реального зворотнього зв'язку, на підтримання якого, проте, потрібні суттєві фінансові, кадрові та технічні ресурси [762].

Дорожньою картою сталого відновлення з метою забезпечення відновлення, збереження родючості й екосистемних функцій ґрунтів в розділі 2 «Стале землекористування та здоров'я ґрунтів» передбачений обов'язковий моніторинг якості усіх земель шляхом: 1) налагодження системного обстеження, мапування та моніторингу забруднених і замінованих земель;

[761] Харитонова Т. Е. Питання законодавчого забезпечення післявоєнного відновлення земель. *Правове забезпечення екологічної та продовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна: матеріали міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 75-й річниці Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (м. Київ, 15 листопада 2024 року)*. К.: Наукова столиця. 2024. С. 170.

[762] Рипенко А. И. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теоретиков. К. : ВД «Дакор». 2015. 296 с. С. 193.

2) покрокового запуску обов'язкової системи аналізу і моніторингу якості та здоров'я всіх ґрунтів; 3) створення прозорої та відкритої бази даних якості та здоров'я ґрунтів.

Як раніше зазначалося, із проголошенням незалежності України було започатковане формування вітчизняного земельного законодавства, у тому числі з питань управлінських відносин у сфері використання та охорони земель. Воно фактично стало опосередковувати перехід від планової до ринкової економіки, від панування виключної державної власності на землю до законодавчого закріплення багатосуб'єктності права власності на землю.

На всіх етапах становлення та розвитку законодавчого забезпечення управлінських відносин у сфері використання та охорони земель зазнавала змін система органів управління у земельній сфері, проводилась систематизація управлінських напрямів діяльності органів виконавчої влади та деталізація правової регламентації окремих управлінських функцій, розширювалося коло управлінських відносин та ін. На перший план сьогодні виходять наступні функції публічного управління: планування використання земель, контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель та ін.

У складі функцій державного управління землями чинний Земельний кодекс України виокремлює економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель. Вперше завдання і зміст економічного стимулювання знайшло своє закріплення в Земельному кодексі УРСР (1990 р.). При цьому відповідна ст. 87, розміщена в розділі III «Охорона земель», передбачала, що порядок економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель встановлюється законодавством України. Чинний Земельний кодекс України (2001 р.) у ст. 205 повторює зміст ст. 87 Земельного кодексу УРСР. Закон України «Про охорону земель» (2003 р.), дублюючи положення чинного Земельного кодексу України, передбачає, що порядок економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель встановлюється Кабінетом Міністрів України. Проте до цих пір механізм реалізації названої управлінської функції не встановлений. Цілком очевидно, що сучасний стан вітчизняних земель, а тим більше пошкодже-

них і замінованих в результаті агресії російської федерації, потребує уваги з боку держави. Очікуваний ефект полягає у прискоренні відновлення та повернення цих земель у безпечний обіг.

У державах Європейського Союзу функціонують ефективні моделі правової регламентації відносин щодо економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, що ґрунтуються на принципах правової визначеності, прозорості процедур та гарантуванні земельних прав.

Окремою самостійною функцією державного управління землями є відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Ця функція врегульована приписами глави 36 Земельного кодексу України, яка охоплює три статті, що унормовують умови відшкодування втрат, випадки звільнення від їх відшкодування та порядок використання коштів, які надходять у межах компенсації таких втрат.

Зазначимо, що тривалий час відносини, пов'язані з відшкодуванням втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, регулювалися паралельно. Водночас законодавчі зміни, внесені Законом України від 19 жовтня 2022 року № 2698-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель»[763], суттєво трансформували зміст глави 36 Земельного кодексу України. Відтепер її положення обмежуються лише регулюванням відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Отже, приписи щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва втратили чинність. Таким чином, зазначена управлінська функція стосується виключно компенсації втрат лісогосподарського виробництва.

Природа відшкодування втрат лісогосподарського виробництва зумовлена визнанням особливої цінності земель лісогосподарського призначення для суспільства. У разі виведення

[763] 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 19.10.2022 р. № 2698-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text

певних земель із лісогосподарського використання закон передбачає необхідність вжиття заходів щодо освоєння нових земель для лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь тощо.

Виходячи з викладеного, втрати лісогосподарського виробництва підлягають відшкодуванню незалежно від того, у чиїй власності перебувають землі, цільове призначення яких змінюється [764].

У юридичній літературі втрати лісогосподарського виробництва визначаються як грошове вираження витрат, які у разі виведення земель із складу лісових угідь необхідно понести для залучення в лісогосподарське виробництво компенсуючих площ або відповідного поліпшення якості існуючих лісових угідь[765].

Втрати лісогосподарського виробництва – категорія багатогранна. Вона не лише виконує землеохоронну функцію, забезпечуючи захист лісових земель і чагарників від необґрунтованого вилучення для інших потреб, а й виступає складовим елементом економічного механізму охорони земель. Це вагомий інструмент забезпечення пріоритетності лісових земель порівняно з іншими видами цільового використання.

Нормативно-правова база відшкодування втрат лісогосподарського виробництва останнім часом зазнала суттєвих змін. Зокрема, після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023 року № 588 «Про затвердження Порядку визначення втрат лісогосподарського виробництва» було оновлено процедуру визначення та компенсації таких втрат[766].

Однією з основних законодавчих новел у сфері правового регулювання відшкодування втрат лісогосподарського виробництва стало те, що зобов'язання щодо їх компенсації протягом

[764] Мірошниченко А. Щодо окремих питань відшкодування втрат сільськогосподарського, лісогосподарського виробництва : Лист Держгеокадастру № 22-28-0.222-1122/2-21 від 8 вересня 2021 року. *Землевпорядний вісник.* 2021. № 10. С. 41–42.

[765] Мірошниченко А. М. Земельне право України. Курс лекцій. Київ : Юрінком Інтер, 2020. С. 352.

766

[766] Про затвердження Порядку визначення втрат лісогосподарського виробництва: Постанова Кабінету міністрів України від 09.06.2023 р. № 588. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2023-%D0%BF#Text

шести місяців має бути забезпечене гарантією банку, іншої фінансової установи або страхової організації. Гарантія як спосіб забезпечення виконання зобов'язання особою, що має компенсувати втрати лісогосподарського виробництва, є категорією цивільно-правовою. Її застосування врегульоване нормами Цивільного кодексу України.

Реалізація уповноваженими органами управлінських функцій у сфері земельних відносин не виключає надання фізичним та юридичним особам земельних адміністративних послуг, під якими в юридичній літературі пропонують розуміти «результат здійснення публічних повноважень суб'єктом надання земельних адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення земельних прав та обов'язків такої особи відповідно до закону»[767]. Надання таких послуг передбачає проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, зокрема прав на землю та їх обтяжень; проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; діяльність із видачі кваліфікаційних свідоцтв; діяльність із видачі дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок та ін. У процесі надання таких послуг формуються сервісні відносини, які не відносяться до управлінських.

У сучасних умовах реформування публічної влади в Україні одним із ключових напрямів розвитку законодавства про державне управління землями є завершення децентралізації повноважень у сфері управління земельними ресурсами, що передбачає розширення компетенції органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом виступає інституційне упорядкування Держгеокадастру, зокрема приведення його організаційної структури у відповідність до принципів доброчесності, відкритості та цифровізації. Суттєвого значення набуває інтеграція земельного та містобудівного законодавства шляхом упровадження комплексних планів просторового розвитку територій. Також необхідним є удосконалення механізмів державного контролю, передусім через запровадження ризик-орієнтованого підходу до перевірок, а також підвищення якості

[767] Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 325.

ведення державного земельного кадастру і забезпечення публічного доступу до геопросторових даних. Варто зазначити й про потребу впровадження екологічних стандартів в управлінські рішення щодо використання земель, що дозволить узгодити національне законодавство з європейськими підходами.

Попри позитивні зрушення, сучасне законодавство у сфері управління землями стикається з низкою проблем, які стримують ефективну реалізацію політики у цій галузі. Серед них – невизначеність і дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до конфліктів компетенцій. Відсутність єдиної стратегії розвитку системи управління землями, особливо в частині кадастру, моніторингу та просторового планування, також негативно позначається на стабільності правового регулювання. Окрему проблему становить низький рівень інституційної спроможності громад, які отримали нові повноваження, але не забезпечені належними ресурсами. Не можна оминути увагою і високі корупційні ризики, пов'язані з відведенням земель, зміною їх цільового призначення, реєстрацію прав. Крім того, повільне впровадження електронних сервісів і цифрових інструментів істотно знижує ефективність надання земельних адміністративних послуг.

Законом України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», важливим етапом у реформуванні системи державного управління землями, містить низку новацій, спрямованих на децентралізацію та дерегуляцію. Зокрема, він передбачає передачу земель державної власності в комунальну власність територіальних громад поза межами населених пунктів. Таке рішення забезпечує більшу самостійність громад у розпорядженні землями. Крім того, законом спрощено процедури погодження документації із землеустрою, що дозволяє зменшити адміністративне навантаження. Важливою є також імплементація принципу субсидіарності, який передбачає вирішення питань управління землями на рівні, найближчому до громадян. Закон вводить комплексне планування використання земель у межах просторового планування територіальних громад, а також закладає основу для цифрової трансформації в

земельній сфері: створення електронних сервісів, реєстрацій прав, відкриття геопросторових даних тощо. Загалом ці зміни мають забезпечити прозору, ефективну та доступну систему управління земельними ресурсами.

У подальшому розвиток законодавства про державне управління землями повинен орієнтуватися на гармонізацію із правом Європейського Союзу, особливо в контексті екологічного управління та просторового планування. Необхідним є формування інтегрованої системи управління територіями, що передбачає поєднання регулювання у містобудівній, земельній, водній та екологічній сферах. Значну роль відіграватиме підвищення цифрової грамотності представників територіальних громад, а також розвиток національної інфраструктури геопросторових даних. У цьому контексті актуальним є розширення участі громадськості в процесі управління землями, зокрема через запровадження ефективних інструментів громадського контролю та обговорення управлінських рішень. У перспективі доцільним видається також прийняття єдиного кодифікованого акту, який би системно врегулював питання державного управління у сфері земельних відносин.

РОЗДІЛ 10
Концептуально-правові питання регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою в контексті відбудови та вступу України до ЄС

10.1. Урбанізація як соціально-економічне та правове явище та її вплив на розвиток законодавства України

Поняття урбанізації та урбанізованих територій. Глобальні (світові) та європейські тенденції урбанізації, український досвід. Урбанізація, у найбільш спрощеному вигляді, – це процес підвищення ролі міст у розвитку суспільства. Цьому явищу притаманно багато вимірів та аспектів, серед яких можливо виділити геопросторовий, соціальний, демографічний, містобудівний, економічний[768], політичний, управлінський, юридичний та інші. Урбанізаційні процеси також впливають на права людини[769], адже «розростання» міст напряму впливає на гарантовані правом можливості як мешканців самих міст, так і тих осіб, які проживають в межах прилеглих територій[770].

Маючи ознаки загальносвітової тенденції, урбанізація принципово різниться у розвинених країнах, зокрема європейських, та країнах, що розвиваються. Зростання кількості міського населення у таких країнах, як Бангладеш чи Індонезія переважно не призводить до зміни якості життя міського населення, яке сформувалось із сільського населення, у кращий бік: тут немає

[768] Гончар О. М. Сутність урбанізації як глобального економічного процесу. *Економіка і суспільство.* 2016. № 2. С. 49–53.

[769] Урбанізація і права людини. Веб-сайт: URL: https://www.ohchr.org/ru/land/urbanization-and-human-rights.

[770] Бочарова Н. В. Права людини в умовах урбанізації. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля.* Серія право. 2023. № 1 (6). С. 38–47. URL: https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2023/1/5.pdf.

елементарних для міста сервісів та житла[771]. Загалом, останніми роками темпи урбанізації в ЄС та Україні уповільнились, на відміну від багатьох країн, що розвиваються, де волі лише нарощуються. Кілька десятиліть тому найбільші світові міські агломерації були розташовані в найрозвиненіших регіонах, але сьогоднішні великі міста зосереджені і на так званому глобальному Півдні.

Незважаючи на уповільнення темпів, рівень урбанізації в країнах-членах ЄС є високим. В окремих країнах він сягає 90–95 відсотків (Бельгія, Нідерланди, територія «блакитного банану» як прояву урбанізації цілих зон ЄС, межі яких охоплюють декілька країн). Дві третини населення ЄС наразі мешкають в межах урбанізованих територій, споживаючи, при цьому, близько 80% енергії та генеруючи до 85% валового продукту. Слід відзначити, що вітчизняна система розселення та рівень урбанізації наближені до європейських країн. За рівнем урбанізації Україна знаходиться у групі таких країн, як Австрія, Швейцарія, Польща[772].

Процес розширення міських територій тісно пов'язаний зі зростанням кількості міського населення, посиленням його концентрації у великих містах та перетворенням останніх на агломерації та великі урбанізовані райони. Тож, одним із проявів урбанізації[773] є тенденція до розвитку техногенного середовища, взаємозв'язок якого з географічним середовищем проявляється у різноманітних формах і досить часто призводить до порушення природної рівноваги між природою та суспільством, виникнення незворотних процесів у природі, що в кінцевому результаті позначається на людині[774]. Це свідчить про необхідність комплексного програмування, прогнозування та плану-

[771] Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України: аналітична записка. Веб-сайт. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf. [771]

[772] Агломерації. Аналітична записка. Частина перша. Веб-сайт. URL: https://www.csi.org.ua/publications/aglomeratsiyi-analitychna-zapyska/. [772]

[773] За підрахунками ООН у 1970-х роках 63% населення країн UNECE в Європі проживало на урбанізованих територіях. К 2000-м рокам ця кількість збільшилась до 72%, а к 2030 – збільшиться до 78%.

[774] Пастушенко П. П. Методологічні та методичні основи економіко-екологічного та правового регулювання міського природокористування: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.08.01. Київ, 2003. 21 с.

вання урбанізаційних процесів, стрижнем яких є управління використанням територій для містобудівних потреб, яке має бути екологічно та економічно збалансованим.

Проблемні питання глобальної урбанізації привертають все більшу увагу на міжнародному рівні. Цілі сталого розвитку, прийняті ООН у 2015 році[775] та фактично продубльовані на національному рівні у відповідному Указі Президента України[776], мають безпосереднє відношення до правового регулювання використання та охорони земель для потреб містобудування та благоустрою, питань урбанізації загалом. Так, Ціль 11 передбачає створення міст інклюзивними, стійкими та сталими, зокрема шляхом забезпечення до 2030 року загального доступу до достатнього, безпечного і недорогого житла й основних послуг. При цьому має бути забезпечено можливість користуватися безпечними, недорогими, доступними та екологічно стійкими транспортними системами із підвищенням рівня безпеки дорожнього руху та розширенням використання мережі громадського транспорту. Особливу увагу має бути приділено потребам тих, хто перебуває в уразливому становищі: жінок, дітей, людей з інвалідністю і літніх людей.

Стратегії подолання наслідків урбанізації, а також забезпечення розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій опрацьовані, сформульовані та узгоджені в межах глобальної міжнародної співпраці в форматі конференцій Хабітат. Так, передумовою організації конференції Хабітат I (Ванкувер, Канада, 1976 рік) постала стурбованість надзвичайно складним становищем населених пунктів, особливо в країнах, що розвиваються, що було обумовлено соціальним, економічних та екологічним характерами погіршення життя суспільства. Так, економічний характер зниження якості життя мав причиною несправедливе економічне зростання, тобто існуванні проблем бідності, доступу до їжі, житла, гігієни, води, освіти, медичних та соціальних послуг, чистого повітря та безпечного навколишнього середовища в цілому. За результатами

775 [775] Що таке цілі сталого розвитку? Веб-сайт. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku

776 [776] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#n5

Конференції Хабітат I було підписано Ванкуверську декларацію з населених пунктів, узгоджено та затверджено відповідний План дій[777], який, у свою чергу, містить рекомендації щодо національних дій за такими напрямками: політика та стратегії поселення; планування поселення; житло, інфраструктура та послуги; земельні ресурси; участь громадськості; інституції та управління.

У 1996 році відбулась друга конференція у Стамбулі (Хабітат-II), на якій було схвалено Стамбульську декларацію з населених пунктів[778]. На конференції було розглянуто дві глобальні теми: «достатнє житло для всіх» та «сталий розвиток населених пунктів у світі, що урбанізується» із акцентом на будівництво ресурсозберігаючого житла. Особливу увагу на конференції було привернуто до проблем пропорційного розвитку міських та сільських регіонів, загрози перенаселення міст.

Як зафіксовано за результатами проведення конференції Хабітат-III (Кіто, Еквадор, 2016 рік) у Новій програмі розвитку міст[779], загрози урбанізації обумовили потребу забезпечення стійкості міст до змін клімату, їхньої інклюзивності, підвищення ролі місцевих громад у прийнятті рішень. *Міське планування та управління мають бути змінені на основі принципу процвітання для всіх, на довгострокових і комплексних засадах задля досягнення позитивних результатів урбанізації, збереження пріоритету інтересів людини, сталого міського розвитку, створення комплексних систем міст.* У документі також наголошується на необхідності підтримання взаємодії і взаємозв'язку між міськими й сільським районами шляхом посилення сталих транспортних систем і мобільності, а також за допомогою технологій і комунікаційних мереж та інфраструктури, із застосуванням інструментів планування на основі комплексного міського та територіального підходу, з метою максимального

[777] Сергієнко Лариса. Міжнародно-правовий механізм розвитку урбанізованих територій: причини, еволюція, наслідки (початок). *Суспільство та безпека.* 2023. № 1. С. 116–128.

[778] Стамбульська декларація з населених пунктів. Веб-сайт. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml

[779] Нова програма розвитку міст. Веб-сайт. URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Ukrainian.pdf

використання потенціалу цих секторів для підвищення продуктивності; соціальної, економічної та територіальної згуртованості; а також безпеки та екологічної стійкості[780].

В цілому, незважаючи на певну загальність формулювань документів, схвалених в форматі конференцій Хабітат, їх важко переоцінити в контексті визначення основних векторів управління урбанізаційними процесами, у тому числі для країн ЄС та України. Так, з урахуванням висновків згаданих міждержавних конференцій, ЄС запроваджує, систематично переглядає та удосконалює власні політики, зокрема у галузі територіального розвитку.

Так, *Територіальний порядок денний для ЄС (Territorial Agenda)*[781], вперше схвалений у 2007 році, переглянутий у 2011 та 2020 роках, – політична рамка ЄС, спрямована на досягнення територіальної згуртованості. **Територіальна згуртованість** *(territorial cohesion)* відповідно до ст. 174 Договору про функціонування ЄС[782] (TFEU) передбачає, що для посилення економічного, соціального та територіального зближення (згуртованості) Союз має зменшити нерівності між рівнями розвитку різних регіонів та скоротити відставання найменш розвинених регіонів та островів. Особливу увагу при цьому слід приділяти сільським місцевостям, а також територіям, що зазнали впливу індустріальних трансформацій та регіонів, що страждають від природних або демографічних проблем. Стаття 175 та інші TFEU передбачають інструменти підтримки та фінансування цієї політики, а також створення та визначення засад функціонування відповідних фондів. Детальні положення щодо таких фондів встановлено у відповідних регламентах (regulations), основним з яких та таким, якому не можуть суперечити інші спеціальні регламенти, є Регламент Європарламенту та Ради ЄС від 24 червня 2021 року № 2021/1060[783].

780 [780] Нова програма розвитку міст. Веб-сайт. URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Ukrainian.pdf

781 [781] Territorial agenda. A future for all places. Веб-сайт. URL: https://territorialagenda.eu/.

782 [782] The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union : Consolidated Version. Веб-сайт. URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/eng.

[783] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional

Територіальний порядок денний 2020 та оновлений Територіальний порядок денний 2030 для ЄС[784] передбачили важливі кроки для розвитку партнерства між урбанізованими та сільськими територіями ЄС. Названі документи ґрунтуються на розподілі територій на функціональні зони. **Функціональні зони** *(functional areas),* **функціональні регіони** *(functional regions)* – це зони (території) або регіони, що функціонують як єдина система з політичної та/або соціальної та/або економічної точки зору. Фактично така зона чи регіон охоплює території декількох адміністративно-територіальних одиниць, що взаємодіють та є пов'язаними/об'єднаними економічною, транспортною, комунікаційною діяльністю.[785] Ідеологія поділу територій на функціональні зони (регіони) передбачає зближення місцевого та регіонального розвитку та усунення нерівності. Мова йде про запровадження інтегрованого багаторівневого підходу із залучення органів влади та управління (державних, самоврядних) різних рівней, а також з різних секторів політики та соціальних груп на довгостроковій основі[786]. Інтегрований територіальний розвиток міських, приміських, сільських та сільсько-міських територій має застосовувати механізми передачі повноважень саме до функціональних зон. Політика зближення урбанізованих та сільських територій та сільсько-міського партнерства фінансується через фонди, положення про які мають визначати функціональні сільсько-міські зони чи території (окрім власне сільських територій та міських територій) як просторові категорії для інтегрованого територіального розвитку. При цьому, партнерство між урбанізованими та сільськими територіями в ЄС не розглядається як єдиний майбут-

Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. Веб-сайт. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng#ntr33-L_2021231EN.01015901-E0033.

[784] Territorial agenda 2030. A future for all places. Веб-сайт. URL: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf.

[785] Methodological toolkit to improve governance, coordination, planning, and implementation processes across jurisdictional boundaries. EXECUTIVE SUMMARY. Веб-сайт. URL: https://functionalareas.eu/wp-content/uploads/2024/07/Executive-Summary_11.07.2024.pdf.

[786] Там само.

ній інструмент регіонального розвитку, здатний замінити собою політики міського та сільського розвитку. Навпаки, таке партнерство в ЄС – це додаткова до згаданих політик активність[787].

При запровадженні згаданої політики сільські райони та території мають розвиватись з урахуванням їхніх унікальних характеристик, особливо це стосується нещільно заселених територій та нерозвинених периферійних сільських зон. В таких зонах та зонах зниження рівня населення важливо віднаходити довготривалі рішення для збереження економічної активності, створення робочих місць, належних умов життя тощо, зберігаючи природний, аграрний чи інший потенціал. Сільсько-міське партнерство є всебічно розвиненим у «старих» державах-членах ЄС але фактично не є повсюдно запровадженим підходом серед інших країн-членів ЄС.

Згаданий вище Територіальний порядок денний для ЄС 2030 ґрунтується на та узгоджується із *Європейською політикою згуртованості* – головною інвестиційною політикою ЄС, що передбачає фінансування біля 400 мільярдів євро на період 2021–2027 та *Спільною сільськогосподарською політикою* із фінансуванням близько 100 мільярдів євро на той самий період (в частині розвитку та підтримки сільських регіонів та сільсько-міського партнерства). При цьому, власне ЄС виконує функцію наднаціонального фасилітатора по відношенню до держав-членів у питаннях сільсько-міського партнерства.

Необхідність підтримання взаємодії і взаємозв'язку між міськими й сільськими районами в процесі урбанізації реалізується на практиці шляхом: посилення сталих транспортних систем і мобільності; активного використання технологій і комунікаційних мереж та створення необхідної інфраструктури; застосування інструментів планування, з метою максимального використання потенціалу цих секторів для підвищення продуктивності, соціальної, економічної та територіальної згуртованості, а також безпеки та екологічної стійкості.

787

[787] Urban-rural linkages. Веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages_en.

Саме такий підхід дозволяє врахувати взаємозв'язок між містами і їхніми околицями, приміськими і сільськими районами, зблизити (згуртувати) їх, усунути відповідні бар'єри.

Окрім політичних документів, що визначають засади та напрямки територіального (просторового) розвитку, в ЄС діють директиви та регламенти, що тією чи іншою мірою регламентують окремі аспекти, пов'язані із урбанізаційними процесами, будівництвом та його наслідками, встановлюючи вимоги та рекомендації у сферах: охорони довкілля, енергоефективності будівель та споруд, виготовлення та розповсюдження будівельної продукції та ін.

В Україні правові основи партнерства та взаємодії між органами влади та управління різних рівнів з питань територіального розвитку частково врегульовані Законом «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»[788], який передбачає *принцип цілісності* у розробці державних прогнозів а також програм економічного і соціального розвитку на усіх рівнях, що забезпечує розроблення взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та *окремих адміністративно-територіальних одиниць* на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період. Логічно, що в межах розробки, затвердження та виконання таких документів органи влади та управління (виконавчої влади, місцевого самоврядування) різних рівнів мають взаємодіяти. Проте Закон залишається декларативним у багатьох своїх положеннях, адже відсутні чіткі вимоги щодо, наприклад, зв'язку прогнозів та програм із іншою документацією, насамперед документами територіального (просторового) планування. Про низьку пріоритетність Закону свідчить і те, що останні та єдині зміни до нього вносились у 2012 році. За цих обставин прогнози та програми нерідко мають вигляд достатньо формальних документів із змістом статистично-описового характеру[789].

[788] Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. Веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text.

[789] Див. наприклад: Програма соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області на 2025 рік. Веб-сайт. URL : https://oda.od.gov.ua/strapi/uploads/proyekt_pser_na_2025_rik_bd7487421b.pdf.

Відповідно до Закону «Про державні цільові програми»[790] (стаття 4) заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік.

Проте найбільш практично орієнтованим та таким, що враховує відповідні принципи та норми права ЄС є Закон «Про засади державної регіональної політики»[791], що ґрунтується, у тому числі, на положеннях Закону «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики»[792]. Закон «Про засади державної регіональної політики» передбачає координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку, що визначається Планом заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, планами заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, а також планом відновлення та розвитку регіонів. Регіональні стратегії розвитку розробляються відповідно до постанови Уряду України від 4 серпня 2023 року № 816 «Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів»[793], що визначає процедур-

790

791

792

793

[790] Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text.

[791] Про засади регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text.

[792] Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text.

[793] Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 року № 816. Веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-п#n11.

ні аспекти розробки, узгодження та затвердження цих важливих документів.

Отже, законодавство України закладає певні підвалини та частково враховує принципи управління урбанізованими територіями, що використовуються у ЄС, переважно в контексті регіонального розвитку. Основними «клітинами» урбанізованих територій при цьому є міста та інші населені пункти, а також прилеглі до них території.

Населені пункти, приміські зони та міські агломерації: досвід ЄС та реалії України. На рівні ЄС власне *міста*, де це можливо та доцільно, розглядаються ширше за їхні формально встановлені адміністративні межі, а відповідні *функціональні зони* (території, регіони) охоплюють приміські зони та сусідні території.

Для більш глибокого занурення у дану проблематику доречно визначитись із поняттями «міст» та «приміських зон» (територій). Так, у ЄС не існує єдиного уніфікованого та загальнообов'язкового визначення поняття міста та приміської зони (території), визначеного на рівні актів права ЄС. Більш того, відсутні в таких актах універсальні визначення міських та сільських територій, агломерацій чи метрополій, сусідніх територій. Згідно з визначенням населених пунктів у методології, що на даний час застосовується Єврокомісією (DEGURBA) для розрізнення урбанізованих та сільських територій, розробки місцевих політик та інвестиційної діяльності[794]: міста мають мінімум у 50 тисяч мешканців, а також щільність населення щонайменше 300 осіб на кв.км або забудовані території більше ніж на 50%; містечка мають мінімум у 5 тисяч мешканців, а також щільність населення щонайменше 1500 осіб на кв.км; села мають населення менше ніж 5 тисяч осіб. Конкретні визначення цих понять надаються в актах національного законодавства держав-членів ЄС.

Відповідно до Посібника щодо застосування рівня урбанізації (п. 7.2.2.2), розробленого спільно органами ООН, ЄС та Світовим банком (застосовується субсидіарно до визначень та

[794] Applying the Degree of Urbanization : A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons. Веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/15348338/KS-02-20-499-EN-N.pdf/0d412b58-046f-750b-0f48-7134f1a3a4c2?t=1669111363941. [794]

статистичних методологій, що застосовуються в окремих державах-членах чи у ЄС), *місто* складається з однієї чи більше маленьких просторових одиниць (муніципалітет, округ тощо) із щонайменше 50% населення, проживаючого у міському центрі.[795] Ступінь урбанізації відповідно до Посібника вимірюється двома рівнями. Перший рівень *(first extension)* ідентифікує міста, містечка, приміські території, села, розосереджені сільські райони та здебільшого незаселені території. Другий рівень *(second extension)* визначає функціональні урбанізовані території (території метрополій), що покриває міста та зони сполучення навколо них. Застосування такої класифікації є більш оптимальним, порівняно до дихотомії «урбанізовані території – сільські території».

В Україні, як і в окремих державах-членах ЄС, законодавство визначає власне поняття населених пунктів та їхню класифікацію. Відповідно до ст. 1 Закону «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»[796] населеним пунктом є компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами. Закон виділяє міста, селища, села за містобудівними та соціально-економічними характеристиками, в якості категорій населених пунктів. Так, *місто* є населеним пунктом з переважно компактною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч. *Селище* є населеним пунктом з переважно садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 5 тисяч. *Село* є населеним пунктом із садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить менше 5 тисяч. Міста є міськими, а селища та села – сільськими населеними пунктами. Населені пункти в Україні можуть утворюватися на основі *поселень*, що визначені законом як компактні місця проживання людей за межами населеного пункту, яке не

795

[795] Посібник щодо застосування рівня урбанізації. Веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499.

795

[796] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text.

має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту. Отже, головною кваліфікуючою ознакою віднесення населеного пункту до того чи іншого виду (категорії), як і у методологія, що застосовуються у ЄС та на більш глобальному рівні, є певна кількість мешканців. Передбачається, однак, і додаткова ознака характеру забудови населеного пункту, що має яскраво виражений містобудівний контекст, а також ознака «сталості складу населення», яка, на наш погляд, не є достатньо чіткою ознакою.

Населені пункти і особливо великі міста, як космічні тіла, мають власну «гравітацію», що вчиняє вплив на приміські території у межах певного радіусу. Так в Україні, незважаючи на триваючу повномасштабну агресію рф, продовжується забудова сільськогосподарських та інших земель у передмістях котеджними містечками, великими торговими комплексами, іншими будівлями та спорудами. Самі по собі такі процеси не варто оцінювати негативно[797], адже серед сучасних європейських міст поширеною є тенденція з винесення промислових, торгових, розважальних та інших закладів у передмістя, де формуються великі територіальні об'єкти та зв'язки. Вони мають власну назву, специфічний статус, інфраструктуру, планувальні елементи (вулиці, сквери, стоянки для автомобілів та інше), але виконують лише одну соціальну чи виробничу функцію. Це відбувається за умови відсутності достатньої території всередині самих міст та викликано необхідністю поліпшення екологічної та загальної безпеки населення на щільно забудованих територіях, прагненням зменшити транспортне навантаження та зберегти історичну цінність населених пунктів. Проте законодавство України та затверджена документація з просторового планування у багатьох випадках не дозволяє такий розвиток приміських територій, встановлюючи обмеження щодо використання та охорони земель сільськогосподарського призначення та деяких інших категорій земель.

Насправді великі міста оточують території величезної площі, цінність яких як сільськогосподарського ресурсу (експлуатація властивостей ґрунту) є часто-густо нижчою ніж ресурсу просто-

797

[797] Кулинич П. Ф. Земля у котеджних містечках. Веб-сайт. URL: https://www.zagorodna.com/uk/statti/zemlya-u-kotedzhnikh-mistechkakh.html.

рового. Тому, на наш погляд, у законодавчих актах мають знайти відображення особливості використання земель навколо міст, у тому числі для потреб забудови, використання для таких потреб інфраструктури населених пунктів тощо. Законодавець частково вирішив дане питання шляхом зміни підходу до розроблення та затвердження документації з планування територій на регіональному та місцевому рівнях. Проте відповідні зміни мають бути внесені у до Земельного кодексу України[798], інших актів земельного, природоохоронного та іншого законодавства. Проілюструємо на наступному прикладі. У відповідній документації з територіального планування передбачено забудову певних приміських територій і це є виправданим та обґрунтованим використанням відповідних земель з точки зору просторового розвитку. Інвестор розробляє необхідну документацію та реалізує проєкт, але з часом прокурор або органи виконавчої влади (місцевого самоврядування) ініціюють судові позови, посилаючись на формальні вимоги Земельного кодексу України щодо правового режиму відповідних земель, що були використані для зведення об'єкта.

На даний час у світі понад 450 міст мають населення понад 1 мільйон мешканців, а у десяти найбільших агломераціях проживає понад 250 мільйонів. Найбільш швидко в наші дні формуються та розвиваються агломерації в Китаї, Індії, країнах Азії та Латинської Америки. В Європі ситуація з розширенням великих міст певним чином стабілізувалась, але й тут можна чітко виокремити основні урбанізовані території – агломерації/мегаполіси/метрополії. Стійкою світовою та європейською тенденцією залишається зростання саме великих міст. У певних випадках розширення ареалів міського розселення перетворювало міста й сусідні території на *агломерації*. Таким шляхом рухалась Україна, де процес розширення міських територій був тісно пов'язаний зі зростанням кількості міського населення, посиленням його концентрації у великих містах та перетворенням останніх у агломерації та великі урбанізовані райони. Проте, внаслідок триваючої з 2014 року агресії рф та окупації

798

[798] Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print.

величезної частини урбанізованих районів та агломерацій східної та південної частини України, ці темпи значно знизились.

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (концептуально зміненій вже у період повномасштабної військової агресії)[799], серед оперативних цілей та основних завдань, що забезпечують досягнення стратегічних цілей визначено стратегічну ціль «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, кліматичному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах». Одним з заходів щодо досягнення цією цілі визначено створення законодавчої основи функціонування та розвитку *агломерацій* та забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу. На жаль, це майже єдина згадка про агломерації у правових актах України, яка, однак, свідчить про наміри врегулювати на законодавчому рівні питання функціонування та розвитку агломерацій.

Як відзначають фахівці,[800] розвиток інституційного забезпечення міських агломерацій має здійснюватися за трьома основними напрямками: розвиток законодавства; розвиток інституційного середовища; розвиток управління й організації міських агломерацій. Розвиток агломерацій ґрунтується на ідеях еволюційної економіки та досягненнях Четвертої промислової революції[801]. Такий підхід може бути покладено в основу подальших наукових пошуків щодо формування національної регіональної політики, зокрема економічної, екологічної та соціальної політики щодо розвитку агломерацій[802] з урахуванням реалій повномасштабної війни..

[799] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2024-п#n10.

[800] Омельченко А. А., Степаненко А.В. Міські агломерації як форма світового процесу урбанізації. *Держава та регіони.* 2019. № 3 (108). С. 184–192. URL: http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3_2019/37.pdf.

[801] Там само. С. 185.

[802] Агломерації: міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. Інститут громадянського суспільства. Київ. 2017. Вебсайт. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf.

Зворотною стороною урбанізації та розвитку агломерацій є зростаючий антропогенний вплив на довкілля. Надмірна урбанізація може призвести до порушення природної рівноваги між природою та суспільством, виникнення таких незворотних процесів у природі, що в кінцевому результаті позначається на людині[803]. Це свідчить про необхідність комплексного програмування, прогнозування та планування використання земель для містобудівних потреб, яке має бути екологічно та економічно збалансованим. Прикладом такого використання може стати розширення системи приміських природоохоронних територій з подвійною функцією: легенів міст та зон короткочасного відпочинку населення[804].

Для мінімізації ризиків надмірного навантаження урбанізації на довкілля (на міста припадає до 70% загальних викидів в атмосферу) можливо брати до уваги кращі практики ЄС, як от експеримент щодо створення міст із нульовими викидами[805]. Так, до 2030 року планується перетворити 100 міст Європи на повністю екологічні, для чого розроблено відповідний план дій, а також плани залучення інвестицій та фінансування[806].

Важливість збереження балансу та запровадження «розумної» урбанізації із максимальним збереженням довкілля та інтеграцією у природні та міські ландшафти є не меншою і в межах окремих міст чи всередині агломерацій. Так, одним з вдалих прикладів нетривіального пошуку такого балансу є Копенгагенський Finger Plan[807], що вдало поєднує урбанізовані та природні ландшафти. Поміж «пальцями» (урбанізованими територіями) розташовано зони сільського господарства, від-

---

[803] Пастушенко П. П. Методологічні та методичні основи економіко-екологічного та правового регулювання міського природокористування : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.08.01. Київ. 2003. 40 с. (С. 21).

805 [804] Ріпенко А. І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми : Монографія. Херсон : Гельветика, 2019. 496 с. (С. 174).

[805] EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities. Веб-сайт. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en.

806 [806] Climate City Contract. Веб-сайт. URL: https://netzerocities.eu/climate-city-contract/.

807 [807] A Sustainable Strategic Plan. Веб-сайт. URL: https://urbact.eu/sites/default/files/2024-07/example_copenhagen_0.pdf

починку тощо. Такий досвід доречно mutatis mutandis перейняти в Україні.

Екстраполяція кращих політик та практик ЄС та окремих держав-членів ЄС, звичайно, має відбуватись крізь призму українських реалій, насамперед триваючої повномасштабної військової агресії рф, яка вплинула на міграційні, трудові, економічні та інші процеси та, відповідно, на процеси урбанізації. Цей вплив відобразився у внутрішньому та зовнішньому переміщенні населення, зміни регіонів їхнього проживання та концентрації найбільших інвестицій, поглиблення диспропорцій у розвитку регіонів (насамперед Західних та Східних), змінами ринку праці та іншими тенденціями. Так, наприклад, Одеський регіон став одним із головних центрів прийому тимчасово переміщених осіб[808], незважаючи на те, що частину території Одеської області нещодавно було віднесено до територій бойових дій[809].

На фоні активної воєнної фази суттєво впала тривалість життя українців (чоловіків на 8 років, порівняно із 2021 роком). При цьому народжуваність в Україні впала до найнижчих показників у Європі із коефіцієнтом 0,7, а 17 мільйонів з 29 мільйонів мешканців, які залишились в Україні, є професійно неактивними. Значна частина населення очікувано не повернеться після зовнішнього переміщення навіть після припинення активної фази бойових дій[810]. Такі зміни обумовили деіндустріалізацію східних регіонів (на фоні окупації значної частини території України та ведення активних бойових дій на прилеглих територіях, а також завдання точкових ударів по промислових та інших об'єктах на решті території) та суттєву втрату агропотенціалу на Півдні.

Проводячи певні паралелі із відбудовою території сучасної України, що відбувалась після Другої світової війни, треба від-

[808] Стан економічної активності та ринку праці в Одеській області. Як покращити зайнятість, підтримуючи ВПО. 70 с.

[809] Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією (І. Території, на яких ведуться (велися) бойові дії 1. Території можливих бойових дій). Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25#Text.

[810] Війна загострила демографічні проблеми України. Веб-сайт. URL: https://www.dw.com/uk/padinna-narodzuvanosti-starinna-naselenna-obezludnenna-vijna-zagostrila-demograficni-problemi-ukraini/a-67793277.

значити, що процес інтенсивної відбудови та ліквідації руйнувань потребував величезних ресурсів і не лише фінансових, а й людських (варто пригадати, що Радянський Союз фактично відмовився від фінансування США за Планом Маршала, проводячи відбудову власним коштом, нерідко ціною людського життя). Вочевидь, центрами тяжіння знов стануть міста, особливо великі міста, які є найбільш інвестиційно привабливими та можуть слугувати місцем проживання іноземних робітників, збереження спеціальної техніки тощо. Після Другої Світової окрім фактичного переміщення сільського населення до міст, де була робота, швидке зростання міського населення відбувалось і за рахунок механічного приросту та переведення сільських населених пунктів до категорії міських. У результаті це зумовило скорочення як абсолютної, так і відносної чисельності сільського населення. На фоні післявоєнної відбудови розбудовувались нові галузі промисловості, зростали площі житлової та промислової забудови та, відповідно, скорочувались незабудовані площі навколо міст, що використовувались у сільському господарстві, виконували рекреаційні, оздоровчі та інші функції. Подібні тенденції післявоєнної відбудови спостерігатимуться й у наші часи.

Окрім обставин, пов'язаних із впливом збройної агресії рф та необхідністю повоєнної та післявоєнної відбудови, необхідно приймати згадану вище тенденцію до зниження загальної чисельності та старіння населення. На цьому фоні в усіх регіонах України спостерігалася та спостерігається міграція населення з малих міст до великих міст та агломерацій. До загрожуючи масштабів старіння населення та економічних диспропорцій у розвитку регіонів привернуто увагу у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. У документі наголошено на скороченні чисельності населення, зокрема зменшенні чисельності населення в регіонах, у яких сільське господарство було основною галуззю, на фоні інтенсивного зростання населення у м. Києві та агломерації.

Таким чином, процеси урбанізації та їхні іманентні загрози привертають увагу держав на найвищому рівні – рівні міждержавної взаємодії та співробітництва в форматі роботи ООН та інших міжнародних організацій. На рівні ЄС дана проблематика є детально опрацьованою у відповідних політиках Союзу, що

передбачають потужні заходи усунення негативних наслідків урбанізації, впровадженням кращих практик управління даними процесами із відповідним розподілом фінансування для досягнення згуртованості, усунення диспропорцій між регіонами, населеними пунктами, міськими та сільськими територіями. Процес європейської інтеграції України на реалізацію Угоди про асоціацію[811] йде надшвидкими темпами. На даний час завершено процес скринінгу законодавства на відповідність праву ЄС за 6 розділами, які охоплюють 33 переговорних кластери, останнім з яких був кластер «Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості» *(Resources, Agriculture & Cohesion)*. Членство України у ЄС відкриє доступ до відповідних фондів ЄС, що найсуттєвішим чином здатне вплинути на темпи відбудови та подальшого розвитку нашої держави, проте накладе низку зобов'язань та піддаватиметься контролю з боку органів ЄС. З урахуванням тенденцій до поглиблення диспропорцій у розвитку регіонів, фактичною окупацією частиною території України, загальним зниженням кількості населення та сукупного доходу, справедливий розподіл, допомога, координація та контроль з боку розвинених демократичних інституцій ЄС насправді стане *game changer* у подальшому розвитку України. У той самий час, окрім сприйняття кращого досвіду розвитку країн-членів ЄС (які не мали при цьому досвіду функціонування та відбудови в умовах повномасштабної військової агресії), необхідно врахувати досвід відбудови України після Другої світової війни, а також прийняти до уваги прорахунки, зроблені протягом періоду незалежності нашої держави, у тому числі при регулюванні містобудівних та земельних відносин.

[811] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print. 811

10.2. Детермінанти, генеза та сучасний стан правового регулювання земельних відносин у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів

Правове регулювання земельних відносин у сфері містобудування в законодавстві України періоду незалежності: основні тенденції. Основні детермінанти, що впливали на еволюцію містобудівного та земельного законодавства пов'язувались із поступовим відходом України від властивого планово-командній економіці регулювання процесів регіонального розвитку, містобудування, благоустрою, управління державним земельним фондом та від радянської організації системи влади в цілому. Тож, земельне та містобудівне законодавство зазнали поступових глибинних трансформацій, обумовлених соціально-економічними змінами, що відбувались у країні. Незмінна тенденція, що спостерігається і наразі, – зміщення акцентів регулюючого впливу у напрямку лібералізації, спрощення, цифровізації та відкритості містобудівної діяльності, набуття та здійснення прав на земельні ділянки для відповідних потреб. Попередній радянський період характеризувався сумно відомими корінними перекосами та вадами, як от: обмеження повноважень місцевих органів влади на користь «центру»; відсутність системи незалежного місцевого самоврядування як такого; орієнтація на розвиток сільських населених пунктів виключно як «аграрних придатків»; надмірна уніфікація та централізація містобудівної діяльності та ін. Водночас, до позитивних рис того періоду можливо віднести: своєчасну і повсюдну розробку містобудівної документації за умови достатнього державного фінансування; швидкі темпи і масштаби планування, проектування та будівництва будівель і споруд (нерідко, однак, із невисокою якістю). Будівництво та реконструкція радянських міст переслідувала, перш за все, вирішення соціальної проблеми: створення найбільших зручностей для життя населення, яке розглядалось не з позицій ідеалів концепції особистості, а як «робоча сила», необхідна для обслуговування потреб планової економіки, якій треба «спокійніше спати» та «краще відпочивати», що б працювати ефективно. У розглядуваному періоді здобули достатньо детальної регламентації питання використання приміських зон, що інституційно підкріплювалось «повсюдністю»

радянської влади, яка здійснювалась через систему сільрад та регіональних органів влади. Тобто, місцева та регіональна (державна) влада здійснювала повноваження в межах всієї території держави, без «розривів».

Після прийняття Конституції України та аж реформування місцевого самоврядування повноваження органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад обмежувались лише територіями відповідних населених пунктів. Натомість органи самоврядування на регіональному рівні (обласні та районні ради), а також районні та обласні державні адміністрації були обмеженими у повноваженнях у галузі містобудування та благоустрою, тобто фактично існував «розрив» у здійсненні місцевого самоврядування, що не відповідає принципові його «повсюдності»[812].

З часів здобуття Україною незалежності можливо умовно виділити кілька періодів (етапів) розвитку регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою: 1) *перехідного етапу* (1990–1992), який характеризувався збереженням ознак земельного законодавства радянського періоду; 2) *початкового етапу* (1992–2000), що ознаменувався появою різних форм власності на землю, а також зародженням сучасного містобудівного законодавства України; 3) *активного етапу* (2000–2008), що відзначився: а) якісним та кількісним збільшенням нормативно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад; в) підвищенням ролі планування та зонування в земельних відносинах; 4) *будівничо-ліберального етапу* (2008–2011), під час якого було встановлено «будівельний пріоритет» відносно використання земель; 5) *новітнього етапу* (2011 – до сьогодні), який відзначився характерними тенденціями: а) підвищенням значення планування (тут варто окремо виділити); б) «пристосуванням» позитивного законодавства до вимог практичної діяльності; в) впровадженням нових еколого-правових механізмів[813].

---

[812] Див. : Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Веб-сайт. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/Informatsiya/77930.html. [812]

[813] Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. Дис. … доктора юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2020. 414 с. С. 10.

1) 1990–1992 – *перехідний етап*, під час якого відбувалися тектонічні зміни в державному устрої, правовій системі та законодавстві. На той час Земельний кодекс УРСР 1990 року виділяв окрему категорію земель – землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів). Використання таких земель здійснювалося відповідно до проектів планування та забудови міста і планів земельно-господарського устрою. Відповідаючи умовам того часу, за відсутності інших форм власності на землю окрім державної, закріплювалися норми щодо надання кооперативам за рішенням сільської, селищної, міської Ради народних депутатів у постійне користування земельні ділянки для житлового, гаражного і дачного будівництва, розмір яких встановлювався відповідно до затверджених у встановленому порядку норм і проєктно-технічної документації. Окремі екологічні аспекти теж враховувалися, зокрема, передбачалося утворення навколо промислових підприємств залежно від характеру виробництва санітарно-захисних зон, у межах яких житлове будівництво заборонялося. У випадку розташування таких підприємств у межах населених пунктів, вони зобов'язувалися впорядковувати і озеленювати ці санітарно-захисні зони відповідно до проектів планування і забудови цих населених пунктів. На цьому етапі законодавство у сфері використання земель для містобудівних потреб ще мало багато рис, притаманних радянському періоду.

2) 1992–2000 – *початковий етап.* Ключові зміни, які несла у собі нова редакція Земельного кодексу України від 1992 року, полягали у запровадженні трьох форм власності на землю (державна, колективна та приватна). Звичайно, це мало безпосередній вплив на правове регулювання містобудівних процесів та земельних відносин у цій царині. Зокрема, правовий режим земель населених пунктів поповнився нормами, що надавали право громадянам за рішенням сільської, селищної, міської Ради народних депутатів отримувати у власність або у користування земельні ділянки для будівництва індивідуальних жилих будинків, господарських будівель, гаражів і дач. Важливою віхою становлення законодавства стало прийняття Закону «Про основи містобудування»[814], який активно оперує поняттям

814

[814] Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text

«землі для містобудівних потреб», однак не визначає та не деталізує його зміст. Цим Законом встановлюється принципове правило, відповідно до якого визначення територій і вибір земель для містобудівних потреб здійснюється на підставі затвердженої містобудівної документації та планів земельно-господарського устрою. Запроваджуються правові засади ведення містобудівного кадастру, відомості про землі в якому базуються на даних державного земельного кадастру. На цьому етапі становлення законодавства було прийнято Закон «Про архітектурну діяльність»[815], який визначив правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і був спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів. Однією з принципових засад здійснення архітектурної діяльності, що закріплювалися цим Законом, було підпорядкування архітектурних завдань земельно-правовим вимогам та обмеженням.

У цілому на початковому етапі становлення законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб було закладено засади правового регулювання цих відносин.

3) 2000–2008 – *активний етап.* Він розпочався з активних нормотворчих дій, які призвели до суттєвого оновлення законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб. Зокрема, було внесено зміни до Закону «Про основи містобудування». Було розширено перелік об'єктів містобудування, закон було доповнено нормами, спрямованими на раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок. З'явилися норми, призначені для врахування громадських та приватних інтересів під час містобудування. Цікавими видаються положення, відповідно до яких право на забудову виникало лише щодо земельних ділянок, визначених для містобудівних потреб містобудівною документацією, місцевими правилами забудови. При цьому право на забудову (будівництво) розумілося як можливість власника, користувача земельної ділянки здійснювати на ній у порядку, встановленому законом, будівництво об'єктів містобудування,

[815] Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 року № 687-XIV. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text.

перебудову або знесення будинків та споруд. Такий підхід суттєво вужчий порівняно із тим, як це питання регулюють сучасні Цивільний кодекс України[816] та Земельний кодекс України. Право забудови земельної ділянки ними розуміється як одне з властивих прав землевласників та землекористувачів, якщо інше прямо не забороняється законом чи договором. Виділення етапу активного нормотворення щодо регулювання містобудівних відносин зумовлюється, перш за все, прийняттям Закону «Про планування і забудову територій» (нині нечинний)[817]. Планування було представлене на державному, регіональному та місцевому рівнях. Початок якісно нового етапу регулювання земельних відносин у сфері містобудування ознаменувався прийняттям Земельного кодексу України, який запровадив принципово інший підхід до регулювання земельних відносин у населених пунктах, відмовившись від виділення окремої категорії земель. Замість цього було запропоновано нову категорію – земель житлової та громадської забудови, до якої належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. При цьому було чітко вказано, що використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Визначення земельної ділянки як об'єкта права власності мало важливе методологічне значення для регулювання земельних правовідносин насамперед у аспекті містобудування, адже було встановлено, що право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, який знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Важливим нововведенням стало запровадження зонування (земель) в якості різновиду планування використання земель у межах

816 [816] Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text.

817 [817] Про планування і забудову територій : Закон України від 20.04.2000 № 1699-III (втратив чинність). Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14.

населених пунктів. При зонуванні земель встановлювалися вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Прийнятий у 2002 році Закону «Про Генеральну схему планування території України»[818] продовжив фазу активного нормотворення, вказавши на проблеми планування та використання території держави, а також встановивши максимально абстрактні напрями подальшого її використання. При цьому про значну ступінь декларативності цього Закону говорить той факт, що протягом більш ніж двадцятирічного періоду його існування зміни вносилися лише одного разу, і стосувалися вони суто змін назв адміністративних органів. Протягом цього етапу також було прийнято важливий Закон «Про благоустрій населених пунктів»[819], яким до об'єктів благоустрою території житлової та громадської забудови були віднесені земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування. Особливо наголошується на тому, що заходи з благоустрою підкорюються містобудівній документації, правилам забудови та іншим нормам та вимогам. Це підкреслює невід'ємну містобудівну природу та першооснову благоустрою. Ще одним нормотворчим кроком стало прийняття Закону «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»[820]. Крім того на активному етапі становлення законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб земельне законодавство поповнилося нормами щодо суперфіцію – речового права на забудову чужої земельної ділянки, що утворило спеціальну нормативно-правову основу для регулювання цих відносин. У цілому аналізований етап розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб відзначився: а) значним якісним та кількісним збільшенням норма-

[818] Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3059-III. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text.

[819] Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 року № 2807-IV. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/.

[820] Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22 грудня 2006 року № 525-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 10. Ст. 88.

тивно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад регулювання цих відносин; в) підвищенням ролі планування та зонування у земельних відносинах.

4) 2008–2011 – *будівничо-ліберальний етап.* Наступний етап розпочався в період світової фінансової кризи, яка поставила нашу країну перед необхідністю підтримки будівельного бізнесу, який значно постраждав. Зусилля держави були спрямовані в основному на лібералізацію правового регулювання такої діяльності, зокрема і у питаннях використання земельних ділянок. З цією метою було прийнято Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву»[821]. Ним було запроваджено містобудівне обґрунтування як різновид містобудівної документації; уведено процедури громадських обговорень та громадських слухань (замість попереднього – переважно інформаційного – напряму врахування громадських і приватних інтересів). Було здійснено значну кількість змін і доповнень до Земельного кодексу України, переважно спрямованих на спрощення процедур одержання земельних ділянок та розпорядження ними в інтересах будівельного бізнесу. Зокрема, було передбачено можливість відчуження прав оренди та суперфіцію. Значним проривом стало удосконалення законодавчих засад продажу земельних ділянок на аукціонах. Слід підкреслити, що такий важливий крок було зроблено саме з позицій задоволення інтересів будівельників, а не для нормального здійснення земельних прав громадян. Продовжуючи окреслену тенденцію лібералізації, у 2009 році приймається Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю»[822]. Цим Законом власнику або користувачу було дозволено самостійно визначати види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) в межах вимог,

821 [821] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву : Закон України від 16 вересня 2008 року № 509-VI. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-17#Text.

822 [822] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю : Закон України від 5 листопада 2009 року № 1702-VI. Веб-сайт. URL: https://ips.ligazakon.net/document/t091702?an=143&scop=30238&fcop=30269&ed=2009_11_05.

встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою. Важливі зміни відбулися у законодавчих засадах виникнення прав на землю, а саме: змінено підхід від документального до реєстраційного. Тобто, якщо раніше право на земельну ділянку виникало з моменту одержання відповідного документа, що посвідчував право власності або користування, то відтепер воно виникало з моменту державної реєстрації такого права. У цей період було прийнято Закон «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»[823], який теж у значній мірі спрямований на обслуговування потреб містобудування. На аналізованому етапі розвитку законодавства було здійснено спробу розробки та прийняття Містобудівного кодексу України (законопроєкт від 18.05.2010 року № 6400)[824].

Слід відзначити, що спрощення та лібералізація господарської будівельної діяльності відбулися в основному за рахунок не лише змін у актах містобудівного законодавства, а й змін у земельному законодавстві. З одного боку, це вказує на те, що саме у цій сфері сконцентровані найбільші адміністративно-бюрократичні бар'єри. З другого боку, це підкреслює органічний зв'язок земельного законодавства із містобудівним законодавством.

2011 – до нині – *новітній етап.* Початок цього етапу ознаменувався прийняттям замість Містобудівного кодексу чинного по теперішній час Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»[825], відповідно до якого розуміння планування та забудови суттєво розширилося (перш за все, за рахунок прогно-

[823] 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 : Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text.

[824] Про прийняття за основу проекту Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400) : постанова Верховної Ради України від 30.06.2010 № 2376-VI. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2376-17#Text.

[825] Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.

зування розвитку територій; розроблення містобудівної та проєктної документації, будівництва об'єктів; реконструкції існуючої забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування). Врегульовано зонування територій населеного пункту, посилено увагу до правового забезпечення ведення містобудівного кадастр. Указаним Законом встановлювалося принципове правило: у разі відсутності затвердженого плану зонування або детального плану території передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Однак за об'єктивної відсутності належної містобудівної документації, ця заборона стає досить складною перепоною для нормального розвитку містобудівних відносин. У свою чергу, законодавець йде не по шляху стимулювання розроблення якісної містобудівної документації, а шляхом встановлення широкого переліку винятків із цього правила. Так, зі складу «об'єктів будівництва» було виключено нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування (облаштування) та ін. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі»[826] встановив низку випадків, коли за відсутності вказаної містобудівної документації можна надавати земельні ділянки із земель державної і комунальної власності фізичним і юридичним особам. Проаналізувавши ці законодавчі зміни можна висловити сумнів у їх глибокій професійній підготовці та системній основі. Тобто з метою послаблення адміністративних бар'єрів для розвитку нафтогазової галузі, зроблено відповідне виключення із загального правила, однак щоб воно не виглядало штучно та не впадало в очі, нашвидкуруч зроблено кілька таких винятків. Також не менш сумнівним з перспективної точки зору є виняток, що стосується надання

826

[826] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі : Закон України від 1 березня 2018 року № 2314-VIII. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2314-19#Text.

земельної ділянки для розміщення лінійних об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури. Справді, можливо дозвіл розміщення таких інфраструктурних об'єктів диктується потребами практики, однак не узгоджується із концептуальними підходами містобудівного та земельного законодавства, які основний акцент роблять на багаторівневому плануванні використання територій, що передує їх фактичному освоєнню. Ще більш сумнівним, хоча, можливо, й обумовленим реальною доцільністю вбачається фактичне відхилення від положень законів за актами Уряду України, якими затверджуються відповідні експериментальні проекти. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2025 р. № 934 затверджено Порядок реалізації експериментального проекту щодо відновлення окремих об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок збройної агресії Російської Федерації[827], згідно з яким реконструкція та капітальний ремонт пошкодженого житла та гуртожитків здійснюється без надання земельних ділянок, отримання містобудівних умов і обмежень, отримання права на виконання будівельних робіт та без використання ЄДЕССБ, тобто фактично усупереч Земельному кодексу України та Закону «Про регулювання містобудівної діяльності».

Паралельно із цим Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» еволюціонує у розумінні права на забудову земельної ділянки: таке право реалізується її власником або користувачем за умови використання земельної ділянки відповідно до вимог містобудівної документації. Цікаво розширюється, пристосовуючись до потреб практики, і право на виконання будівельних робіт. Спочатку передбачалося лаконічне правило, відповідно до якого без документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, можна було здійснювати лише реконструкцію або капітальний ремонт *лінійних комунікацій* (автомобільних доріг, залізничних колій, ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів тощо) у межах земель їх розміщення. Згодом таке право розширилося за рахунок реконструкції, реставрації або капітального ремонту *об'єктів*

[827] Деякі питання відновлення окремих об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від від 2 серпня 2025 р. № 934. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/934-2025-п#Text. 827

будівництва (будинків, будівель, споруд, їх комплексів тощо) без зміни зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, тобто без зміни площі забудови земельної ділянки. З 2015 року без оформлення права власності чи користування земельною ділянкою також можна здійснювати *комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду* і нове будівництво *об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури*. Тобто право на виконання будівельних робіт намагається звільнитися від тягаря земельно-правових вимог в тих випадках, коли не відбувається безпосередньо нова забудова (проводиться реконструкція, ремонт існуючих об'єктів), що у цілому є виправданим. З цього випадає останнє положення щодо здійснення нового будівництва *об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури*. Як бачимо, проаналізовані законодавчі положення є яскраво вираженим результатом потреб практики.

У досліджуваному періоді регулювання земельних відносин у сфері містобудування розвивається у напрямі обслуговування підприємницької діяльності. Так, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)»[828] від 12.02.2015 року було передбачено, що власники або землекористувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення такого земельного сервітуту як право на розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм). Така новела може бути розцінена як спроба законодавця прилаштувати правову конструкцію земельного сервітуту під нехарактерні для неї правовідносини з метою полегшення процедурних аспектів надання земельних ділянок під тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності.

На новітньому етапі розвитку законодавства було також відмічено певні екологічні зрушення. Так, у 2018 році було прийнято Закон «Про стратегічну екологічну оцінку»[829], відповідно до якого містобудівна документація підлягає стратегічній еко-

828

[828] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12 лютого 2015 року № 191-VIII. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-19#Text.

[829] Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 року № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2018. № 16. Ст. 138.

логічній оцінці, а у складі проекту містобудівної документації обов'язково має передбачатися Розділ «Охорона навколишнього природного середовища».

Після 2020 року було прийнято низку принципово важливих змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині планування територій, пов'язаних із реформою місцевого самоврядування, а також змін, що стосуються запровадження Єдиної системи у галузі будівництва, що детальніше розглядається у наступних підрозділах.

У червні 2020 року Урядом України було видано 24 розпорядження[830] щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в Україні було створено 1469 спроможних територіальних громад, які з 2021 року (крім тих, які знаходились на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей і Криму) перейшли на прямі відносини з Державним бюджетом, отримали більше повноважень і стали відповідальними за усе, що відбувається на їхній території. Важливою ознакою кожної громади є її спроможність. Так, окремий нормативний акт присвячено формуванню спроможних територіальних громад[831].

Слід окремо відзначити, що Верховна Рада України у грудні 2022 року в цілому ухвалила законопроект № 5655, який був покликаний запустити комплексну й дуже масштабну реформу містобудування[832]. Зокрема, він передбачив максимальну цифровізацію документів та процесів, автоматизацію багатьох процедур та посилення відповідальності за незаконні дії, проте зважаючи на глибинні суперечливості та великий суспільний резонанс, закон дотепер не підписано Президентом України.

У цілому, новітній етап розвитку законодавства, що регламентує використання земель для містобудівних потреб, відзначився кількома характерними тенденціями: а) підвищенням

[830] Див.: Офіційний веб-сайт Уряду України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npasearch?&key=визначення%20адміністративних%20центрів&from=12.06.2020&to=12.06.2020.

[831] Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text.

[832] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності. Веб-сайт. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/26981.

значення планування у використанні земель для містобудівних потреб; б) «пристосуванням» законодавства до вимог практичної діяльності шляхом встановлення та розширення винятків із загальних правил використання земель для містобудівних потреб; в) широким запровадженням цифрових технологій.

Новітній підхід до планування територій (просторового планування) за законодавством України. Земельне законодавство України, безпосередньо регламентуючи розподіл земель за категоріями, не вміщує окремих приписів, що дозволяли б враховувати об'єктивні відмінності між урбанізованими територіями та сільськими територіями. Наприклад, вимоги Земельного кодексу України щодо використання земель сільськогосподарського призначення у межах міст могли б відрізнятись від таких, що регулюють використання земель сільськогосподарського призначення та інших земель (наприклад, земель рекреаційного призначення), за межами населених пунктів, агломерацій, урбанізованих територій (скажімо, встановлювати відсутність необхідності проведення впорядкування земельних угідь при використанні відповідних земельних ділянок для містобудівних потреб тощо). Натомість, такі особливості *de jure ma de facto* передбачаються документацією з планування та зонування територій, про що піде мова далі. Так, протягом останніх 5 років законодавець зробив дійсно принципово важливі кроки до вдосконалення планування територій відповідних територіальних громад у *комплексних планах просторового розвитку* та іншій документації на місцевому рівні, що, за умови повноцінного запуску, дозволить врахувати особливості розвитку урбанізованих територій та вирішити низку інших важливих завдань.

Питання поєднання планування територій (земель) у єдиній планувальній документації протягом багатьох років перебувало у фокусі дослідників у галузі земельного та містобудівного права, які привертали увагу до недосконалості відповідного законодавчого регулювання[833]. Відправною точкою, щодо якої серед правників виникало менш за все дискусій, була теза: містобудівне та землевпорядне планування територій населе-

[833] Ріпенко А. І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах. *Держава і право.* № 47. 2010. С. 480–486.

них пунктів мають бути, якщо не поєднані у єдиний процес, то, принаймні, бути узгодженими між собою.

Зв'язок містобудування із землеустроєм, теоретично, полягає в тому, що раціональність використання земель за напрямками, визначеними містобудівною документацією, забезпечується документацією з землеустрою. Втім, у практиці використання земель у межах населених пунктів ці задачі здебільшого не реалізуються, з огляду на відсутність необхідних відомостей про якість земель у складі державного земельного кадастру, обмеженість доступу органів архітектури та містобудування до земельно-кадастрової інформації та інші чинники[834].

Революційним кроком в контексті усунення подвоєння планувальної документації постало набрання чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX[835] та Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 року № 1423-IX[836]. Положення цих законодавчих актів були деталізовані у низці актів Уряду України[837], а

[834] Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2010. 230 с.

[835] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20.

[836] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20/print.

[837] Див.: «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації», постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926; «Про затвердження класифікації обмежень у використанні земель, що можуть встановлюватися комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території», постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2021 № 654; «Про затвердження Положення про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території», постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 632; «Про затвердження Класифікатора видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування», постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051; «Про порядок

також ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»[838] та інших.

Згідно з даними змінами було в цілому збережено підхід до багаторівневого планування територій на державному (генеральна схема планування території України), регіональному (схеми планування областей, районів, а також програми комплексного відновлення областей та громад, положення щодо яких було додано до законодавства після початку повномасштабної воєнної агресії рф) та місцевому рівні (комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій).

Саме останній рівень планування зазнав найсуттєвіших трансформацій. Мова йде про необхідність розробки нового виду документації – комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, а також використання вже існуючих видів документації – генерального плану населеного пункту, детального плану території у концептуально зміненому вигляді (тобто, із включенням до їхнього складу землевпорядної документації), що є одночасно документацією із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні. Процес розробки такої документації детально регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 р. № 1557 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні»[839], а також згаданим вище ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій».

Реформа просторового планування та уніфікації земельних та містобудівних систем та баз даних знайшла свій вираз і в частині уніфікації кадастрових систем: земельного та містобудівних кадастрів, удосконалення їхньої взаємодії та інтероперабельності. Тим не менш, кадастрові системи як юридично, так і

проведення експертизи містобудівної документації», постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 548.

838 [838] ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». Веб-сайт. URL: https://e-construction.gov.ua/laws_detail/2860260340841580391?doc_type=2.

839 [839] Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 р. № 1557. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1557-2024-п#Text.

фактично залишаються самостійними, хоча і мають розвинений інструментарій взаємодії, а також дотепер залишаються не наповненими відомостями в обсязі, передбаченому законодавством. Натомість законодавством передбачуються різноманітні перехідні інструменти. Коли такий стан справ затягується, відкривається вікно для зловживань та можливих корупційних проявів. Тому модель постійного відкладення змін та реформ навряд чи може бути охарактеризована як найбільш вдала. У офіційному дискурсі публічних осіб необхідність перенесення таких важливих заходів обґрунтовується переважно викликами та наслідками триваючого повномасштабного вторгнення[840]. Утім, справжніх причин такому гальмуванню декілька, які, за нашими спостереженнями, мають фінансові, управлінські, політичні та навіть корупційні коріння, на чому зосередимось далі.

Запровадження комплексних планів просторового розвитку переважно оцінюється позитивно у фаховому середовищі юристів, архітекторів, землевпорядників, фахівців у галузі місцевого самоврядування[841]. Серед основних переваг впровадження та використання такої документації називають: цілісний (комплексний) просторовий розвиток територій як єдиної системи розселення в межах та за межами населених пунктів. Адже такі плани передбачають визначення умов використання земель як у межах, так і за межами населених пунктів, тобто всієї території громади. При цьому, громади можуть розпоряджатись (мати на праві комунальної власності землі та земельні ділянки поза межами населених пунктів відповідно до Земельного кодексу України); визначення довгострокових, просторових та соціально-економічних напрямів розвитку території; можливість виділення пріоритетних завдань, складання планів робіт, розроблення програм розвитку території громади; об'єднання місто-

[840] Віталій Безгін: Комплексні плани просторового розвитку відтерміновано до 1 січня 2028 року. Веб-сайт. URL: https://karpat-telehraf.net/vitalij-bezgin-kompleksni-plany-prostorovogo-rozvytku-vidterminovano-do-1-sichnya-2028-roku/#:~:text=Закон%2C%20серед%20іншого%2C%20передбачає%20перенесення%20з%202025,розроблення%20комплексних%20планів%20просторового%20розвитку%20територій%20громад.

[841] Простір мого майбутнього: що дає Комплексний план просторового розвитку для жителів громади. Веб-сайт. URL: https://decentralization.ua/news/17872.

будівної та землевпорядної документації, а у такий шлях – спрощення управління ресурсами та планування території громади, що втілює комплексний підхід до врахування потреб громади та планувальних рішень. За таких умов спрощується отримання вихідних даних для розроблення іншої містобудівної документації, отримання дозвільних документів для будівництва об'єктів та благоустрою територій.

Водночас із розробкою таких планів відбувається актуалізація геопросторової інформації, оновлення відповідних баз даних[842]. Оскільки землевпорядна частина комплексного плану просторового розвитку на іншої документації на місцевому рівні фактично виконується на підставі проведення інвентаризації відповідних земель та земельних ділянок.

Закон «Про землеустрій»[843] визначає, що комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, крім відомостей, передбачених Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», включає певний набір землевпорядних матеріалів, матеріалів погоджень тощо.

Тим не менш, як свідчить практика впровадження законодавчих положень щодо запровадження документів просторового планування, його механізми є досить складними для практичної реалізації, і особливо у великих містах, де процес розробки та узгодження планувальної документації, врахування державних, громадських та приватних інтересів є дуже складним. Органи місцевого самоврядування великих міст перебувають під великим тиском забудовників та девелоперів. Містобудівна документація (генеральні плани, детальні плани територій, плани зонування) зазвичай є застарілими та у багатьох випадках містять іманентні помилки, як приховані, так і очевидні, та прорахунки, які важко усунути у новій документації. Тому, громади великих міст та окремі посадові особи зазви-

842 [842] Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території : постанова Кабінету Міністрів України від від 9 червня 2021 р. № 632. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/632-2021-п#Text.

843 [843] Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858–15.

чай не хочуть брати на себе відповідальність щодо принципового перегляду містобудівної документації, враховуючи, у тому числі, суспільно резонансні процеси громадських обговорень, що може негативно відобразитись на політичному іміджу окремих груп та посадових осіб, які знаходяться при владі.

Щодо невеликих територіальних громад ситуація є іноді схожою, але тут проблеми розробки нової документації переважно зводяться до браку фінансування. У зв'язку із цим, на наш погляд, в межах програм повоєнного та післявоєнного відновлення частина донорських та бюджетних коштів має обов'язково акумулюватись для оновлення планувальної документації громад.

У цьому контексті привертає особливу увагу постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2025 р. № 1047-р «Про затвердження плану заходів на 2025–2027 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»[844]. У документі визначено розроблення комплексних *планів просторового розвитку територій територіальних громад* як першочерговий захід безпеки життєдіяльності, відновлення та стимулювання економічної активності в територіальних громадах, віднесених до *територій відновлення*[845] для досягнення стратегічної цілі «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, кліматичному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах», оперативна ціль: «Забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням інтересів майбутніх поколінь». Ціллю передбачено протягом 2025-2027 років затвердити не менше 50% планів у відповідних громадах, при цьому за відсутності жодного дер-

[844] Про затвердження плану заходів на 2025-2027 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2025 р. № 1047-р. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1047-2025-р#Text.

[845] Території відновлення: До територій відновлення належать територіальні громади, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв:1) на території територіальної громади велися бойові дії; 2) територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована; 3) на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів; 4) на території територіальної громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з певними показниками.

жавного фінансування (лише за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел). Крім того, досягнення цілі передбачається лише для територій відновлення, оминаючи увагою інші громади, для яких затвердження такої планувальної документації є не менш важливим.

Станом на 2025 рік лише декілька громад затвердили комплексні плани просторового розвитку. Значно більша кількість громад (біля 500) перебувають у процесі замовлення/розробки такої документації[846]. Необхідність залучення коштів для цих потреб може бути додатково обґрунтованою тим, що розробкою комплексних планів забезпечується створення належних умов для залучення інвестицій у повоєнній та післявоєнній відбудові країни та подолання корупції. Треба врахувати той факт, що сама по собі планувальна документація, навіть уявно-ідеальна, не може як така постати достатнім інструментом для залучення інвестицій чи боротьби із корупцією, а те, що за 5 років лише чотири громади затвердили такі плани свідчить якнайменше про те, що такі реформаторські рішення не були достатньо прорахованими (і це при тому, що законодавство передбачає державні субвенції для розробки таких планів з державного бюджету громадам, хоча за браком коштів фактично цей процес поки загальмовано). Насправді для того, щоб інвестори активно приходили в Україну необхідно забезпечити інституційну стабільність, гарантувати незалежність та неупередженості судової та правоохоронної системи та завершити низку інших ключових системних реформ. У цьому контексті слід позитивно оцінити окремі законодавчі ініціативи, зокрема прийняття Закону «Про внесення змін до Цивільного кодексу щодо посилення захисту прав добросовісного набувача»[847], спрямований на захист осіб, які набули право на об'єкти нерухомого майна, включаючи земельні ділянки від держави (територіальних громад), тим самим забезпечуючи певну стабіль-

846 [846] В Україні лише дві громади затвердили плани просторового розвитку. Веб-сайт. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3985718-v-ukraini-lise-dvi-gromadi-zatverdili-plani-prostorovogo-rozvitku-sulak.html

847 [847] Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача від 12 березня 2025 року № 4292-IX. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4292-20#Text.

ність та гарантування прав таких осіб. Це напряму пов'язане із захистом інвестицій, що мають залучатись в Україну.

Ще одним документом, який має виконувати функцію вихідних даних (проте лише за наявності такого документа) для розробки містобудівної документації на місцевому рівні є *концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади.*

Такий документ має бути розроблено відповідно до державних і регіональних програм розвитку та розраховано на період 10–20 чи більше років. Концепція інтегрованого розвитку включає в себе такі розділи: «Комплексний та секторальний аналіз розвитку територіальної громади»; «Перспектива розвитку територіальної громади»; «Стратегічні цілі та індикатори розвитку територіальної громади»; «Операційні цілі, територіальні пріоритетні та їх інтеграція»; «План заходів для реалізації Концепції інтегрованого розвитку»; «План моніторингу реалізації Концепції інтегрованого розвитку» та додатки[848].

Проблемні питання розробки та затвердження згаданих документів потребують окремої та особливої уваги з боку Уряду України та Верховної Ради України, адже в іншому разі виникає певний хаос – підґрунтя для зловживань. Продовження перехідних періодів розробки нової документації призводить до «нашарування» планувальної документації, що фактично вже не є актуальною та просування точкових рішень щодо забудови окремих територій (за рахунок зміни функціонального призначення територій у детальних планах територій, що фактично змінюють генеральні плани).

Справа в тому, що до 2028 року можливо продовжувати розробку детальних планів територій, у складі яких відсутня їхня землевпорядна частина (див. ст. 45[1] Закону «Про землеустрій») та інші особливості, передбачені ст. 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», тобто за старими правилами.

Отже, причини гальмування у розробці та затвердженні передбаченої законодавством планувальної документації

[848] Детальніше див. : Про затвердження Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади : наказ Міністерства розвитку громад та територій України 22.09.2022 № 172. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-22#Text. [848]

можна поділити на: фінансово-економічній (переважно проблема для маленьких, а не для великих громад); політичні (збереження впливу / втрата впливу з боку окремих посадових осіб чи фінансових груп, які контролюють процеси забудови та використання земель тих чи інших громад); корупційні (гальмування розробки документації задля того, щоб просувати об'єкти будівництва за старими та, прогнозовано, менш прозорими правилами). На наш погляд, поліпшити ситуацію можуть: пошук необхідних фінансів за рахунок обов'язкової частки використання донорських коштів на відновлення на розробку документації; зміна пріоритетів: розробка та затвердження документації має бути визначена пріоритетним заходом). Дане питання має бути всебічно та фахово висвітлене у процесі переговорів щодо вступу України до ЄС за відповідним розділом (зелений порядок, згуртованість). Замовчуючи проблемні питання у галузі просторового планування і ухиляючись від розробки передбаченої законодавством України планувальної документації існує суттєвий ризик припинення фінансування відбудови України державами-партнерами, міжнародними організаціями та приватними інвесторами, адже відбудова та інвестиції вимагають прозорих правил, а не постійних «перехідних періодів».

Правове регулювання земельних відносин у сфері благоустрою населених пунктів. Відповідно до Закону «Про благоустрій населених пунктів» його приписами регламентуються відносини з приводу благоустрою територій та об'єктів виключно у межах населених пунктів. На наш погляд, таке звуження не є виправданим, адже заходи з благоустрою мають здійснюватися на будь-яких територіях, незалежно від їхнього включення до меж того чи іншого населеного пункту. При цьому, така діяльність має бути передбаченою у відповідній планувальній документації та бути правом (обов'язком) власників та користувачів земель та земельних ділянок.

Благоустрій населених пунктів – це сукупність робіт і заходів у місцях постійного проживання людей, що спрямовані на облаштування цих місць, підтримання їх у належному стані, постійне поліпшення з метою забезпечення сприятливих умов проживання і задоволення потреб мешканців.

Лише поодинокі положення Закону «Про благоустрій населених пунктів» безпосередньо спрямовані на регулювання земельних питань. Так, стаття 23 відносить до об'єктів благоустрою території житлової та громадської забудови земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування. Стаття 24 визначає, що підприємства, установи, організації забезпечують благоустрій земельних ділянок, наданих їм на праві власності чи праві користування відповідно до закону (покладаючи, по суті, додатковий обов'язок, не передбачений актами земельного законодавства). Статтею 26^1 передбачено, що порушення об'єктів благоустрою, пов'язане з виконанням суб'єктами господарювання земляних та ремонтних робіт, здійснюється на підставі дозволу на порушення об'єктів благоустрою виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, крім випадків, встановлених законом. При цьому, дозвіл не вимагається, якщо земляні та ремонтні роботи виконуються особами, які мають документ, що посвідчує право власності або право користування земельною ділянкою, у тому числі право земельного сервітуту.

Аналіз законодавства з питань благоустрою територій свідчить про те, що до *об'єктів благоустрою* населених пунктів належать не лише землі та земельні ділянки різних категорій земель, а певні частини «міського ландшафту», що являють собою об'єкти (комплекси) природного, антропогенного чи природно-антропогенного походження разом з відповідною земельною ділянкою та усім, що знаходиться на її поверхні (а в деяких випадках – також над та під її поверхнею), а також землі та земельні ділянки різних категорій і цільового призначення, у тому числі вільні від забудови та природних об'єктів, на яких відповідно до закону здійснюються заходи з благоустрою, з урахуванням особливостей їх правового режиму. Тож, «земельно-майновий» правовий режим об'єктів благоустрою населених пунктів, розташованих на землях житлової та громадської забудови, є неоднаковим[849].

[849] Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2010. 230 с. С. 163.

Стаття 13 Закону «Про благоустрій населених пунктів» невичерпно перелічує об'єкти благоустрою, до яких належать: території загального користування: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери тощо. Земельні відносини у галузі благоустрою населених пунктів характеризуються низкою особливостей, зокрема превалюючою участю суб'єктів комунального сектору у здійсненні заходів з благоустрою, певною неузгодженістю актів містобудівного, земельного законодавства та законодавства з питань благоустрою при регулюванні використання земель різних категорій для потреб благоустрою.

Основною територіальною (просторовою) основою для здійснення заходів з благоустрою у населених пунктах (а також на землях цієї категорії і поза межами населених пунктів) є землі житлової та громадської забудови.

Так, лише щодо земель цієї категорії ст. 38 Земельного кодексу України безпосередньо передбачає розміщення *об'єктів загального користування.* Це, однак, не означає, що благоустрій не здійснюється на не має здійснюватися на землях інших категорій як у межах, так і за межами міст, селищ та сіл.

Значна частина заходів з благоустрою здійснюється на землях загального користування населених пунктів, що перебувають у комунальній власності та надані певним суб'єктам у користування відповідно до Земельного кодексу України та Закону «Про оренду землі»[850], або не сформовані у окремі земельні ділянки та не надані (не передані) жодним суб'єктам. На наш погляд, у розумінні Земельного кодексу України землі загального користування населених пунктів взагалі не мають «категорійної належності». Йдеться про те, що їх правовий режим фактично може «накладатись» на правовий режим певних категорій земель: житлової та громадської забудови (вулиці, дороги, проїзди, площі, майдани, сквери, бульвари, парки тощо), водного фонду (набережні, пляжі, міські водойми, території у межах прибережних захисних смуг), рекреаційного при-

850

[850] Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV. Вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161–14.

значення (парки, лісопарки, великі масиви озеленених територій), природно-заповідного фонду (території парків-пам'яток), земель «іншого призначення» (кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів). Щодо таких земель існує виражений «публічний інтерес», що зумовлює заборону їхньої передачі у приватну власність з комунальної власності. Хоча й доцільність такого обмеження, на наш погляд, у багатьох випадках є сумнівною. Наприклад, частина території торговельного ринку чи іншого об'єкта знаходиться у межах «червоних ліній» проектованої дороги відповідно до містобудівної документації. Незважаючи на те, що громада не планує розширення такої дороги, органи місцевого самоврядування формально не можуть передати частину території ринку у власність (продати) юридичній чи фізичній особі, втрачаючи можливість отримати відповідні надходження.

Конфлікт приватних та публічних інтересів щодо використання земель загального користування у багатьох ситуаціях здатне розв'язати встановлення *публічних сервітутів* (фактично – обмежень на користь необмеженого кола осіб). Основна відмінність приватного сервітуту від публічного полягає в тому, що публічний сервітут установлюється не укладенням договору, а в односторонньому порядку, шляхом прийняття акта владного органу, перш за все, у публічних інтересах.

На наш погляд, з метою економії коштів місцевих бюджетів та окремих осіб (на розроблення та погодження відповідної документації тощо), утримання та благоустрій частин площ, майданів, тротуарів та інших територій загального користування (об'єктів благоустрою) доцільно здійснювати шляхом їх *«закріплення»* за певними суб'єктами (у тому числі й тими, які не належать до «комунального сектора»), що в загальних рисах передбачено ст. ст. 13, 15, 17, 18, 24, 26, 34 та ін. Закону «Про благоустрій населених пунктів», однак не знайоме земельному законодавству. У такий шлях можуть закріплюватись території загального користування та інші об'єкти благоустрою (їх частини) в межах земель житлової та громадської забудови та земель інших категорій для забезпечення їх нормального функціонування і благоустрою, у тому числі з правом розміщення некапітальних тимчасових об'єктів. Геодезична точність у визначенні меж таких територій не є принциповою. Права та обов'язки

сторін можуть закріплюватись у відповідному договорі між власником (балансоутримувачем) об'єкта благоустрою комунальної власності (органом місцевого самоврядування, що здійснює права власника – територіальної громади) та суб'єктом господарювання чи громадянином.

Загалом, для регламентації питань благоустрою територій характерним є застосування принципу субсидіарності. Переважна більшість питань благоустрою територій віднесена на найбільш низовий рівень, та переважно вирішується саме органами місцевого самоврядуванням. Це відповідає концепції субсидіарності, втіленій є Європейській Хартії місцевого самоврядування[851], а також у Законі «Про засади державної регіональної політики».

Як приклад, питання облаштування доріг та проїздів вирішується на локальному (місцевому рівні), якщо за законом питання облаштування відповідних територій та об'єктів загального користування (в даному випадку – доріг) не віднесене до більш високого рівня. Скажімо, якщо дорога в місті одночасно виконує функцію частини автомобільної дороги загальнодержавного значення, питання її спорудження та утримання може бути виключене з компетенції місцевого самоврядування та передано до відання органу державної влади (рівень якого залежить від статусу дороги).

В Україні використання земель для благоустрою відбувається з урахуванням документації з питань благоустрою населених пунктів – правил благоустрою, що затверджуються місцевими радами, типових правил благоустрою (що діють безпосередньо за відсутності місцевих правил благоустрою), технічної документації з питань благоустрою та *на підставі містобудівної документації.*

Отже, принципово важливу роль у плануванні заходів з благоустрою виконує містобудівна документація на регіональному та місцевому рівні, яка відповідно до ДБН Б.1.1-14:2021, передбачає планування заходів з інженерної підготовки та благоустрою територій, визначення видів використання територій у відповідних зонах тощо. На наш погляд, саме завдяки запро-

851

[851] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

вадженню комплексних планів просторового розвитку можливо вирішити проблему недостатнього законодавчого регулювання питань здійснення благоустрою на землях, розташованих за межами населених пунктів. Такі заходи мають бути закріплені у цих планах та іншій документації (наприклад, детальних планах територій за межами населених пунктів[852]). Таким чином, питання використання земель для благоустрою напряму пов'язані з проблемою просторового планування, розглянутими у попередньому підрозділі.

У подальшій перспективі реформування вітчизняного законодавства варто також уніфікувати нормативно-правове регулювання питань благоустрою територій, інтегрувавши частину приписів у кодифікований нормативно-правовий акт, що регулюватиме містобудівні відносини (у разі прийняття такого нормативно-правового акта), а приписи земельно-правового характеру до Земельного кодексу України. Закон «Про благоустрій населених пунктів» при цьому може регулювати питання, пов'язані із здійсненням благоустрою як напрямком діяльності галузі житлово-комунального господарства.

Державна регіональна політика як передумова та основа використання територій (земель) для потреб відбудови з урахуванням досвіду ЄС. Як відносини щодо планування та забудови територій, так і питання благоустрою віднесені у ЄС до спільної компетенції Союзу та держав – членів. На рівні окремої держави питання благоустрою територій у переважній кількості випадків віднесено до компетенції регіональних та/або місцевих органів самоврядування (влади), залежно від діючої системи управління та організації влади у певній країни.

Як на рівні ЄС як наддержавного утворення, так і на рівні окремих держав-членів (аналогічно – в Україні) у регулюванні питань використання земель для благоустрою та здійснення заходів із благоустрою застосовуються принципи пропорційності та субсидіарності. А саме, на рівні ЄС: Союз не вживає

[852] До 1 січня 2028 року детальні плани територій щодо територій, розташованих за межами населених пунктів та стосовно яких не затверджені комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, можуть розроблятися та затверджуватися відповідно до схем планування території (частини території) району та/або області. Рішення про розроблення детального плану території приймається відповідною сільською, селищною, міською радою згідно із законом.

заходів у більшому обсязі, аніж необхідно для досягнення поставлених цілей. Так, відповідно до ст.ст. 3, 4, 6 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU)[853] питання економічної, соціальної та територіальної згуртованості є спільними повноваженнями ЄС та держав-членів (в редакції Лісабонської угоди[854]).

Політика згуртованості в ЄС, якої ми вже торкались у попередньому підрозділі, безпосередньо пов'язана із специфікою фінансування відповідних заходів. Дана політика еволюціонувала з 50-х років минулого сторіччя, та адаптувалась під потреби ЄС, специфіку його розширення та інші об'єктивні обставини та виклики. Згідно з Лісабонською угодою, станом на 2007 рік, політика згуртованості отримала оновлені цілі: *конвергенція* (стимулювання, у тому числі фінансове найменш розвинених регіонів); *регіональна конкурентоспроможність і зайнятість* (посилення спроможності регіонів, що не підпадали під ціль «конвергенція»); *європейське територіальне співробітництво* (підтримка транскордонного співробітництва через спільні ініціативи місцевих і регіональних органів влади).

Задля досягнення цілей було створено три програми: Interact, яка стосувалася організації залучених до спільного управління програмами суб'єктів; *Urbact*, яка була тематичною мережею міст; і *ESPON* – мережа спостереження для потреб просторового планування. Близько 81,5 відсотків всіх фінансових асигнувань було спрямовано на ціль *Конвергенція*; 16 відсотків підтримали ціль *Регіональна конкурентоспроможність та зайнятість;* 2,5 відсотка було виділено на ціль *Європейське територіальне співробітництво*. В абсолютному вираженні щодо отримання фінансових ресурсів найбільше виграли Польща, Португалія, Іспанія, Італія, Чехія, Німеччина та Угорщина[855]. Політика згур-

853 Treaty on the Functioning of the European Union. Веб-сайт. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT.

854 Treaty of Lisbon. Веб-сайт. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng.

855 Політика згуртованості. ЄС та Україна. Аналітична записка. Інститут Громадянського Суспільства. Веб-сайт. URL: https://decentralization.ua/news/18332.

тованості ЄС на 2021-2027 роки[856] посилює підхід «знизу вгору» та територіально-орієнтований підхід, надаючи можливість субрегіональним територіям і місцевим громадам визначати власні пріоритети та проекти в інтегрований спосіб та через залучення усіх заінтересованих сторін. Ці два підходи є унікальними і представляють одну з головних доданих вартостей політики. З цією метою було визначено нову ціль політики *«Європа ближча до громадян»,* яка буде реалізована лише через стратегії територіального та місцевого розвитку.

З 2014 року прикордонні з ЄС регіони України мали можливість долучатися до проектів транскордонного співробітництва (Interreg). В 2024 році Україна приєдналася до програм Interreg Europe, URBACT та ESPON, що має на меті допомогти рівномірному соціальному і економічному розвитку регіонів в ЄС через партнерство і співпрацю та подолання бар'єрів, пов'язаних із існуванням кордонів. Європейське територіальне співробітництво складається з 4 рівнів: транскордонне співробітництво, транснаціональне співробітництво, трансрегіональне співробітництво, співробітництво з регіонами за межами ЄС. При цьому загальний бюджет програм Interreg на 2021–2027 рік складає понад 10 млрд євро.

Досконале розуміння принципів політики згуртованості та інших політик ЄС набуває особливого значення для України в контексті триваючої повномасштабної війни та необхідності відбудови нашої держави. Натомість, відповідна термінологія лише тільки з'являється у вітчизняному законодавстві. Згуртованість відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики» – забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної єдності України. За цим законом *відновлення регіонів і територій,* що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, – комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпе-

[856] Cohesion Policy 2021–2027. Веб-сайт. URL: https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/3%20DG%20Regio%20Post2020%20-%20Maria%20Soumela.pdf. 856

чити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання.

Закон містить низку положень, що найбільш наближені за визначенням та змістом до відповідних документів ЄС, як от: *функціональний тип території* – макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей. *Макрорегіон* – декілька регіонів чи їх частини, об'єднані за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, у межах яких реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку. *Мікрорегіон* – частина регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку. При цьому, не слід змішувати визначення, надані в Законі із поняттями, якими оперує Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з яким *функціональна зона території (функціональна зона)* – визначена комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території частина території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених (переважних (основних) та супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови. Земельне законодавство оперує також поняттям *кадастрової зони (сукупність кадастрових кварталів),* що теж має інший зміст та використовується для ведення земельного кадастру.

Документи державної регіональної політики розробляються з використанням територіально-орієнтованого та безпекового підходу, що передбачає визначення функціональних типів територій. Відповідно до Урядового плану заходів на 2025–2027 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначення *функціональних типів територій* передбачено на 2026 рік (такі типи мають бути визначені постановою Уряду).

Згідно з Законом «Про засади державної регіональної політики» для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів визначаються такі *функціональні типи територій* (набір яких дещо відрізняється від аналогічних типів територій у ЄС[857]): *1) території відновлення; 2) регіональні полюси зростання; 3) території з особливими умовами для розвитку; 4) території сталого розвитку.*

Територіями відновлення є мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав. Порядок визначення таких територій визначено Кабінетом Міністрів України у постанові від 18 липня 2023 р. № 731[858].

Регіональними полюсами зростання є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому.

Територіями з особливими умовами для розвитку є макрорегіони, мікрорегіони, територіальні громади, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких існують природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження щодо використання потенціалу території для розвитку.

---

[857] Ткачук А. Ф. Функціональні типи територій: що це таке, для чого і як вони вплинуть на повоєнний розвиток? Веб-сайт. URL: https://www.csi.org.ua/news/funkczionalni-typy-terytorij-shho-cze-take-dlya-chogo-i-yak-vony-vplynut-na-povoyennyj-rozvytok/.

[858] Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 року № 731. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-п#Text.

З метою застосування диференційованих заходів підтримки розвитку визначаються окремі *функціональні типи територій* з особливими умовами для розвитку. *Територіями сталого розвитку* є самодостатні мікрорегіони, територіальні громади з наявним соціально-економічним потенціалом територій та спроможні до збалансованого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах.

Закон також передбачає основи планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, здійснюється відповідно до *плану відновлення та розвитку регіонів, який при цьому не є містобудівною документацією*.

При розробленні плану відновлення та розвитку регіонів враховується наявний потенціал та перспективна спеціалізація територій. Порядок визначення таких територій визначено Кабінетом Міністрів України у постанові від 18 липня 2023 р. № 731[859]. Цим нормативно-правовим актом також встановлено Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад. Такі плани затверджуються Урядом України.

Проекти регіональних планів відновлення та розвитку розробляються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими державними (військовими) адміністраціями для регіону, на території якого наявні територіальні громади, віднесені до територій відновлення, за пропозиціями сільських, селищних, міських рад та військових адміністрацій населених пунктів (у разі їх утворення), міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних (військових) адміністрацій відповідного регіону. Важливо відзначити, що *проект регіонального плану відновлення та розвитку повинен узгоджуватися з програмою комплексного відновлення*

[859] Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 року № 731. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-п#Text.

області, якщо обласною держадміністрацією прийнято рішення про її розроблення.

Координації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема у контексті містобудівної діяльності та використання земель для відповідних потреб, присвячені оперативні цілі 1 та 2 Державної стратегії регіонального розвитку України. Так, ціль 1 передбачає розвиток інституційної спроможності органів публічної влади з урахування кращих практик ЄС. Серед завдань, спрямованих на досягнення цієї цілі за напрямом планування у регіональній політиці виділено: оновлення документів стратегічного планування та реалізації регіональної політики з урахуванням пріоритетів щодо відновлення та розвитку регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації, зокрема щодо відновлення (збереження) збалансованого (сталого) розвитку екосистем та адаптації до зміни клімату; забезпечення узгодження галузевих (секторальних) стратегій з цілями та пріоритетами державної регіональної політики; запровадження єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад як *складової Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури (екосистема DREAM);*[860] *створення скоординованої системи стратегічного, просторового та бюджетного планування* регіонального розвитку на національному, регіональному та місцевому рівні та інші.

Стратегія також визначає напрямки співробітництва (партнерства). Оперативна ціль 2 передбачає розвиток різних форм співробітництва та ефективне управління публічними інвестиціями. До основних завдань, виконання яких спрямоване на досягнення цілі віднесено: удосконалення нормативно-правової бази у сфері міжрегіонального співробітництва, спрямованого на відновлення та розвиток територіальних громад і регіонів; сприяння розбудові партнерства та обміну досвідом між органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами регіональної політики щодо ефективності управління та впровадження інноваційних методів роботи; удосконалення норма-

[860] Детальніше див.: URL: https://dream.gov.ua/ua/faq.

тивно-правової бази у сфері співробітництва територіальних громад та сприяння розвитку усіх форм співробітництва територіальних громад[861].

В цілому, достатньо прогресивні положення Закону «Про засади державної регіональної політики» та прийнятих на його виконання нормативних актів, стратегічних документів мають знайти своє відображення у діяльності з просторового планування територій (земель), тобто бути ув'язаними між собою, а не лише містити формальні перехресні посилання у відповідних нормативно-правових актів та зводитись до визначення понять, за відсутності регулятивних приписів щодо розробки, затвердження та використання такої документації. Натомість, до теперішнього часу законодавство з питань регіонального розвитку залишається неузгодженим із містобудівним законодавством та земельним законодавством. Так, у Законі «Про регулювання містобудівної діяльності» лише приведено поняття «концепції інтегрованого розвитку громади», без деталізуючи того, в яких шлях і в яких випадках цей документ має стати основною розробки містобудівної документації на місцевому рівні. В Законі також згадується про такі документи як «програма комплексного відновлення області, території територіальної громади чи її частини». Статті 15^1 та 15^2 Закону передбачають, що ці документи, які не мають статусу містобудівної документації, мають бути основою для розробки та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні. На наш погляд, визначення структури та призначення такої документації взагалі не належить до предмету Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Натомість, стаття 178 Земельного кодексу України згадує лише про регіональні програми використання та охорони земель, що вочевидь мають досить вузькі завдання, а Закон «Про землеустрій» навіть не визначає змісту таких програм.

В цілому аналіз діючої нормативно-правової бази та відповідної літератури дозволяйте дійти висновку, що розробка документації просторового планування не визначена як пріоритетна в контексті регіонального розвитку України та євроінтегра-

861 [861] Див. також : Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text.

ції. На наш погляд, такий стан справ є незадовільним та потребує зміни підходу на рівні держави.

10.3. Перспективи вдосконалення правового регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою населених пунктів

Еволюція системи містобудівного кадастру. Глобальна цифровізація відносин у галузі містобудування, насамперед земельних, розпочалась із створенням та поступовим наповненням бази даних Державного земельного кадастру, що ведеться з метою інформаційного забезпечення містобудівного кадастру та кадастрів інших природних ресурсів, що набуло свого детального регулювання на законодавчому рівні із набранням чинності Законом «Про Державний земельний кадастр»[862] та відповідних підзаконних актів[863], а також запуском містобудівних кадастрів, переважно на рівні населених пунктів (великих міст). Дані процеси супроводжувались переведенням у цифровий формат більшості землевпорядної, містобудівної та проектної документації, а також запровадженням механізмів обміну такою інформацією між різними суб'єктами.

За рівнем запровадження цифровізації містобудівних та земельних відносин Україна, на наш погляд, займає одну з ведучих позицій серед усіх країн ЄС. Багато в чому такі системи допомагають уникнути небажаної (необмеженої та невиправданої) дискреції, забезпечують прозорість та нагляд, що допомагає уникати корупційних проявів. Утім, запобігання корупції не є та не має бути єдиним аспектом та кінцевою метою запровадження цифрових технологій у сферу містобудування та благоустрою. Такі технології мають насамперед слугувати меті доступності, зручності, ефективності відповідних процедур, мінімізації суспільних витрат на їхнє надання, зменшення віро-

[862] Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Офіційний вісник України.* 2011. № 60. Ст. 2405.

[863] Насамперед: Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1051. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п#Text. 863

гідності помилок та відмов тощо. Корупція виникає саме там, де є дефект у названих процесах.

У галузі містобудування сучасні технології втілюються насамперед через систему *містобудівного кадастру* – інтегрованої інформаційної системи, яка забезпечує сукупність та логічне поєднання електронних інформаційних ресурсів, публічних електронних реєстрів, внутрішню та зовнішню електронну інформаційну взаємодію, а також створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення та захист інформації про геопросторові дані території, про адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, будівельну діяльність, інформаційні ресурси будівельних норм і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. *Містобудівний кадастр* складається з Реєстру містобудівної документації, електронного кабінету, геопорталу, а також інших інформаційних систем, підсистем та модулів.

Законодавче визначення містобудівного кадастру міститься у ст. 22 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» – це державна або комунальна система зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, будівельну діяльність, інформаційних ресурсів будівельних норм і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів.

Єдиного містобудівного кадастру на загальнодержавному рівні на теперішній час не існує, тому повноцінний запуск цієї системи залишається справою перспективи, що передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2024 р. № 909 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні»[864]. Запровадження містобудівного кадастру на державному рівні позиціонується як важливий крок у цифровізації галузі будівництва, у тому числі для швидкої та прозорої відбудови

[864] Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2024 року № 909. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-п#Text.

України. Такий кадастр покликаний акумулювати всю містобудівну інформацію, документи і процедури їх погодження в електронному вигляді в одній системі зі зручним доступом для користувачів. До гіпотетичних переваг такого кадастру можна віднести: пришвидшення отримання інформації для видання дозвільних документів, проектування та будівництва, а геодані можна буде переглядати на електронній карті; прискорення процедур будівництва та зменшення конфліктів у галузі завдяки можливості швидко перевірити право будувати об'єкт у певній місцевості; унеможливлення втрати або підробки містобудівної інформації; забезпечення можливості для громадян та інших осіб слідкувати за станом містобудівної документації, процедурою її розробки, погодження та обговорення.

Експериментальний проект передбачає, що з дати початку функціонування Містобудівного кадастру на державному рівні дії з розроблення, оновлення, затвердження містобудівної документації та внесення змін до неї здійснюються виключно з використанням Реєстру містобудівної документації Містобудівного кадастру на державному рівні, зокрема з обов'язковим внесенням (завантаженням) до зазначеного Реєстру створених супровідних документів та матеріалів до проекту містобудівної документації незалежно від етапу, на якому перебуває розроблення містобудівної документації.

Варто звернути увагу на те, що розроблення, оновлення, погодження та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні (комплексні плани просторового розвитку території територіальної громади, генеральні плани населених пунктів, детальні плани території), зокрема містобудівної документації, розроблення якої розпочато до набрання чинності цією постановою, але після набрання чинності Законом України від 17 червня 2020 року № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», а також внесення змін до зазначеної документації, має здійснюватись виключно з використанням Містобудівного кадастру на державному рівні.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» від 25 травня 2011 р. № 559[865] система

[865] Про містобудівний кадастр: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 559. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-п. [865]

містобудівного кадастру включає Містобудівний кадастр на державному рівні, а також містобудівні кадастри на регіональному, районному та міському рівні. Зазначена постанова визначає обсяг даних, порядок внесення відомостей тощо щодо кожного з рівнів кадастру та затверджує типове положення про службу містобудівного кадастру. На період створення містобудівного кадастру на державному рівні постанова регламентує лише роботу регіональних районних та міських кадастрів, тобто пріоритет має саме постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2024 р. № 909.

Отже, враховуючи наявність єдиного Державного земельного кадастру, а також містобудівних кадастрів на регіональному, районному та міському рівні, доречність створення єдиного державного містобудівного кадастру може бути поставлено під сумнів. Водночас, важливим аргументом на користь створення такої системи може бути функціонування у її складі Єдиної державної електронної система у сфері будівництва (ЄДЕССБ).

Єдина державна система у сфері будівництва як цифровий інструмент удосконалення регулювання земельних відносин та зниження корупційних ризиків у сфері містобудування. *Єдина державна електронна система у сфері будівництва (ЄДЕССБ)* – це єдина інформаційно-комунікаційна система у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг з метою отримання визначених цим Законом послуг у сфері будівництва (ст. 22^1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

До ЄДЕССБ входять Єдиний державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, Єдиний державний реєстр адрес, Реєстр будівель і споруд. Зазначені реєстри ведуться відповідно до Порядку присвоєння адрес об'єктам будівництва, об'єктам нерухомого майна від 7 липня 2021 року № 690[866], а також постанови Кабінету

866

[866] Про затвердження Порядку присвоєння адрес об'єктам будівництва, об'єктам нерухомого майна : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня

Міністрів України від 5 березня 2024 № 254 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо створення Єдиного державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, Єдиного державного реєстру адрес, Реєстру будівель та споруд у складі Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»[867].

Суб'єкти ведення містобудівного кадастру не можуть вимагати від фізичних та юридичних осіб документи або інформацію, що внесена або підлягає внесенню до ЄДЕССБ. Такі документи та інформація отримуються без участі фізичних та юридичних осіб шляхом взаємодії з системою. До створення містобудівного кадастру на державному рівні як інтегрованої інформаційної системи до ЄДЕССБ можуть вноситися відомості містобудівного кадастру.

Функціонування ЄДЕССБ детально регламентовано у постанові Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 року 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»[868]. Система складається з:

– Реєстру будівельної діяльності, ядра системи, центральної бази даних. Тут створюється, зберігається та обробляється вся інформація про об'єкти будівництва, учасників процесу (замовників, проектувальників, підрядників, експертів), а також усі дозвільні документи, містобудівні умови та обмеження, технічні умови та інша критично важлива документація.

– *Публічного порталу (e-construction.gov.ua),* вікна системи, відкритого для громадськості. Через портал будь-яка зацікавлена особа може отримати доступ до інформації з реєстру. Ключовими інструментами тут є Публічна мапа будівництва, де

2021 року № 690. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/690-2021-п#Text.

[867] Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо створення Єдиного державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, Єдиного державного реєстру адрес, Реєстру будівель та споруд у складі Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2024 року № 254. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/690-2021-п#Text.

[868] Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : постанова Кабінету Міністрів України 23 червня 2021 року 681. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-п#Text.

відображаються всі нововидані дозволи, та можливість пошуку відомостей за конкретним об'єктом чи адресою. Це забезпечує безпрецедентний рівень прозорості, дозволяючи інвесторам, покупцям та активістам перевіряти законність будь-якого будівництва.

– *Електронних кабінетів,* основного робочого інструменту учасників процесу забудови. Через електронний кабінет здійснюється подання заяв та документів, відстеження статусу їх розгляду, отримання рішень та офіційне листування з органами влади, підписання проектної документації, висновків експертизи, підтвердження містобудівних умов і обмежень забудови тощо.

– *Інтеграції з порталом «Дія»:* для спрощення доступу до найпоширеніших послуг, ЄДЕССБ тісно інтегрована з порталом «Дія». Це дозволяє як фізичним, так і юридичним особам отримувати послуги в онлайн-форматі.

Функціонування ЄДЕССБ забезпечується Міністерством цифрової трансформації. Однак постійні оновлення системи викликають велику кількість проблем в забудовників та інших учасників містобудівної діяльності, особливо у тих випадках, коли оформлення дозвільних документів відбувається із значним розривом у часі. Наприклад, отримавши дозвільні документи на виконання будівельних робіт та/або умови і обмеження забудови за раніше діючим законодавством, та які зберігають свою чинність, суб'єкт фактично позбавлений можливості завантажити їх до системи, адже після оновлення мають бути заповнені відомості, яких не має та не мало бути в його первинних документах. У таких випадках «технічні» моменти перешкоджають у реалізації прав, що насправді створює великі складнощі[869].

ЄДЕССБ постійно оновлюється, а її функціонал змінюється, фактично, доопрацювання системи потребує додаткового суттєвого фінансування та розширення серверних потужностей. Крім того, система має узгоджуватись із змінами, що постійно вносяться до законодавства. Наприклад, Закон «Про адміні-

[869] До іншого прикладу «примусової цифровізації» можна віднести неможливість відстоювання своїх прав в судах юридичними особами, в яких відсутній Кабінет електронного суду.

стративну процедуру»[870] передбачив «призупинення розгляду заяв» (залишення заяви без руху із наступним оновленням розгляду), що не реалізовано у ЄДЕССБ. Багато проблем на практиці викликає: адресація об'єктів (зокрема, у разі поділу об'єктів нерухомого майна); не визначеність меж відповідних населених пунктів (адже багато населених пунктів не затвердили відповідну документацію та відомості про межі таких населених пунктів не внесені до Держаного земельного кадастру); подача заяв від декількох осіб, що одночасно є замовниками будівництва; необхідність завантаження документів, що посвідчують право на земельну ділянку та інших, у тих випадках, коли вони відсутні або за законом не вимагаються для отримання права на виконання будівельних робіт, тощо. Нерідко виникають проблеми і під час комунікації суб'єктів містобудівної діяльності із службою підтримки ЄДЕССБ: тривалі або взагалі відсутні відповіді; технічні та інші питання, що не мають вирішення або вирішуються занадто довго. З жовтня 2024 року функції адміністратора ЄДЕССБ виконує Державне підприємство «Адміністратор містобудівного кадастру на державному рівні», на яке покладені ці функції, а також функції ведення Єдиного державного реєстру адрес (ЄДРА).

Отже, повсюдна та пришвидшена цифровізація має інший бік. Так, чисельні проекти «запускаються» Урядом у форматі експериментальних, без внесення відповідних змін до законів України, що може мати своїм наслідком порушення прав громадян та юридичних осіб. Прийняття державою цифрових рішень жодною мірою не може та не має обмежувати права громадян та юридичних осіб. На наш погляд, запуску проектів і особливо переведення процедур та надання певних послуг у безальтернативно цифровий формат мають завжди передувати стабільні, підготовлені та протестовані цифрові рішення. У багатьох випадах має бути також забезпечено можливість прийняття документів у паперовій формі із тим самим юридичним значенням.

Інші цифрові ініціативи у галузі регіонального розвитку та відбудови, містобудування та благоустрою. Серед інших інноваційних цифрових ініціатив у галузі містобудування та

[870] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

благоустрою в контексті регіонального розвитку, повоєнної та післявоєнної відбудови України варто виокремити застосування ГІС-технологій, насамперед через запровадження Державної геоінформаційної системи, BIM-технологій, а також запуск екосистеми DREAM.

Порядок функціонування Єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 522[871]. Система має забезпечувати аналітичну обробку інформації для підготовки та прийняття управлінських рішень у сфері відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад, а також моніторингу та оцінювання їх виконання. До її завдань належать:

– інтеграція зовнішніх інформаційних ресурсів, включаючи статистичну, адміністративну інформацію та геопросторові дані у сфері розвитку регіонів і територіальних громад;

– формування і ведення сховища даних і тематичних баз даних соціально-економічних і бюджетно-фінансових показників, установлених для цілей державної регіональної політики;

– моделювання та аналіз соціально-економічного стану об'єктів державної регіональної політики, визначених законодавством, прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів і територіальних громад;

– підготовка пропозицій щодо напрямів і способів коригування документів стратегічного планування та реалізації державної регіональної політики;

– автоматизація взаємодії авторизованих та зовнішніх користувачів та забезпечення доступу до відкритих даних у сфері розвитку регіонів і територіальних громад.

За допомогою системи відбувається збір та обробка інформації, її систематизація та верифікація, а також аналіз та візуалізація геопросторових даних для підтримки прийняття управлінських рішень, зокрема у сфері планування відновлення та регіонального розвитку.

[871] Про затвердження Порядку функціонування Єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 522. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2023-п#Text

Геоінформаційні системи (ГІС) націлені на спільну обробку інформації двох типів: географічної (просторової, картографічної) інформації, а також атрибутивної (непросторової, семантичної, тематичної, описової, табличної) інформації[872]. Більшість сучасних ГІС-технологій базуються на застосуванні електронних карт (переважно двовимірних, але поступово все ширше використовуються тривимірні моделі). Такі системи найбільш ефективно використовуються для прийняття рішень щодо просторово-розподілених систем, для яких візуалізація масивів даних, оперативний пошук, локалізація та отримання інформації, як просторової, так і атрибутивної, є для більшості випадків достатніми задля підтримки прийняття рішення (ведення державного земельного кадастру, управління ресурсами та територіями управління територіями тощо).

BIM-технології (Building information modeling) – це новий підхід до управління цифровою інформацією, що застосовується у будівництві та містобудуванні, а також благоустрою та передбачає збір і комплексну обробку всієї архітектурно-конструкторської, технологічної, економічної та іншої інформації про об'єкт. Технології дають змогу створювати тривимірну модель об'єкта, інтегруючи в неї дані про конструктивні елементи, матеріали, технологічні рішення та інші аспекти проектів, що дає змогу отримувати значні економічні та технічні переваги[873].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 року № 152-р було схвалено Концепцію впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) в Україні, а також план заходів з її реалізації[874]. Розробники концепції вважають застосування таких тех-

---

[872] Донченко М. В. Геоінформаційні системи : навчальний посібник / М. В. Донченко, І. І. Коваленко. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2021. 132 с. (С. 17–18). URL: https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/449/1/Донченко%20М.%20В.%20Геоінформаційні%20системи.pdf

[873] BIM-технології в будівництві. Веб-сайт. URL: https://dedalsoft.com.ua/blog/bim-tekhnologii-v-budivnitstvi.

[874] Про схвалення Концепції впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) в Україні та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів Україні від 17 лютого 2021 року № 152-р. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2021-p#Text.

нологій одним із ключових кроків цифрової трансформації будівництва, підкреслюючи те, що у більшості розвинених країн світу вже активно застосовуються BIM-технології під час проектування об'єктів будівництва. Зокрема, для об'єктів державного замовлення, їх використання обов'язкове. Натомість в Україні BIM-технології застосовують у своїй діяльності лічені організації. Очікується, що завдяки їх застосуванню можна віртуально відтворити об'єкт ще до початку його будівництва, відслідковувати процеси життєвого циклу будівельного об'єкту – від проектування до його зведення, експлуатації та демонтажу та у такий спосіб підвищити безпеку та надійність будівель і споруд, здійснювати оперативне керівництво процесами будівництва та контролю якості виконання будівельних робіт, суттєво зменшити ймовірність помилок у проектах, зменшити вартість будівництва та оптимізувати витрати на стадії експлуатації. Концепція визначає механізми впровадження BIM-технології у будівництві як інструменту для подальшої цифрової трансформації будівельної галузі України. Вона розрахована до 2025 року і буде реалізовуватись поетапно.

У подальшій перспективі розвитку цифрових технологій та їх впровадження у галузі регіонального розвитку, містобудування та благоустрою доцільним може бути запровадження тривимірних кадастрових систем (3-D кадастру)[875]. Проте їхнє запровадження потребуватиме системного переосмислення правового регулювання використання одиниць власності у просторі та відображення їх у тривимірних кадастрових системах. На наш погляд, система тривимірного кадастрового обліку здатні вивести на новий рівень облік складних просторових об'єктів, особливо у випадках найскладніших ситуацій, коли права на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості належать різним особам у різних рівнях (багаторівневі будівлі та споруди, тунелі, підводні та підземні об'єкти тощо). Тим не менш, в Україні дотепер відсутні нормативно-правові акти, що регламентували б запровадження таких технологій у систему земельного, містобудівного та інших кадастрів.

[875] Ріпенко А.І. Тривимірний земельний кадастр: проблеми міжгалузевого правового регулювання та перспективи запровадження в Україні. *Землевпорядний вісник.* 2010. № 2. С. 14–21.

Необхідність координації та управління проектами відбудови та взаємодії із донорами обумовила необхідність запровадження такого цифрового продукту як *екосистема DREAM – Єдина цифрова інтегрована інформаційно-аналітична система управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури.*

Екосистему DREAM запущено як експеримент відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 1286 «Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури»[876]. Основними завданнями системи передбачаються:

– відображення детальної інформації стосовно відновлення та/або відбудови об'єктів, зокрема видів робіт, найменування замовників, підрядників, статусів виконання робіт, орієнтовних дат завершення робіт, обсягів фінансування, укладених договорів та змін до них тощо;

– забезпечення відображення інформації про процедури закупівель стосовно відновлення та/або відбудови об'єктів;

– забезпечення обліку проектів, що спрямовані на відновлення та/або відбудову об'єктів, за якими проведено процедури закупівель та укладено договір між замовником та підрядником на послуги з розробки проектної документації, нового будівництва, реконструкції, реставрації тощо;

– забезпечення моніторингу дати закінчення строку дії договору на проведення робіт щодо відновлення та/або відбудови об'єктів;

– забезпечення можливості планування ресурсів, необхідних для проведення проектно-вишукувальних робіт;

– забезпечення широкого представлення на міжнародному рівні консолідованої інформації про процеси відновлення та/або відбудови об'єктів.

[876] Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури : постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 1286. Веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2022-п. 876

У складі DREAM пропонується створення єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад. Отже, за допомогою системи очікується ефективне уніфіковане управління процесами відновлення та/або відбудови об'єктів шляхом комплексного планування проведення робіт, забезпечення прозорості розподілу і використання фінансових ресурсів, зокрема коштів міжнародних партнерів, обробки та *візуалізації* інформації щодо фактичного стану процесу відновлення та/або відбудови об'єктів. Відкритість процесів забезпечуватиметься через можливість перегляду громадськістю стану реалізації процесів відновлення та/або відбудови об'єктів.

Кодифікація містобудівного законодавства: переваги та недоліки. Правове регулювання містобудівних відносин еволюціонує, демонструючи тенденції максимальної відповідності потребам часу. Серед сучасних юристів, у цілому, немає заперечень проти виділення такої галузі вітчизняного законодавства як містобудівне законодавство, що наразі налічує суттєвий масив законодавчих та підзаконних актів, згуртованих навколо досі чинного Закону «Про основи містобудування», який, однак, фактично не несе майже жодного регулятивного навантаження, будучи найбільш загальним та застарілим.

У результаті довготривалої та багаторівневої нормотворчості об'єктивно сформувався взаємопов'язаний масив джерел права, що регулюють містобудівні відносини та складають галузь вітчизняного законодавства. У силу свого безпосереднього зв'язку із соціальною практикою законодавство, більш чуйно та оперативно, ніж система права, реагує на суспільні зміни. Це добре простежується на прикладі досить динамічних змін, що відбувались у містобудівному законодавстві. Мова не лише про повну заміну Закону «Про планування і забудову територій» Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», а й про ті, досить численні та принципові зміни моделей регулювання планування та забудови територій, що відбувались у містобудівному законодавстві протягом останніх десятків років та про які йшлося вище.

Перебуваючи у перманентному стані змін, містобудівне законодавство трансформувалося у досить компактну сукуп-

ність джерел, взаємозв'язок яких вже складно ігнорувати. Однак подальший еволюційний розвиток містобудівного законодавства у вигляді переходу на якісно новий рівень гальмується інертністю законодавця. Мова йде про назрілу потребу в систематизації містобудівного законодавства, що надасть поштовху модернізації нормативно-правового забезпечення на основі його концептуальної єдності.

Відповідно до правової традиції України систематизація законодавства відбувається насамперед у вигляді кодифікації. Аналізуючи містобудівне законодавство за цими ознаками, можна дійти висновку про досить значний ступінь його готовності до кодифікаційних перетворень. Однак із систематизацією містобудівного законодавства пов'язані інші проблеми: величезна кількість підзаконних актів (постанов Уряду, наказів міністерств, державних будівельних норм, державних стандартів тощо), велика частина яких потребує системного (та насправді дуже частого) перегляду. Необхідною передумовою якісної кодифікації дослідники називають низький ступінь політизованості. Слід визнати, що процес розробки та внесення змін до актів містобудівного законодавства характеризується дещо меншою заполітизованістю, порівняно, наприклад, із земельним законодавством. Містобудівні рішення найчастіше приймаються на місцях і більше асоціюються із органами місцевого самоврядування, аніж із загальнодержавними інститутами влади. Крім того, дана галузь є досить специфічною та потребує фахових знань. Тому маніпулювати громадською думкою в цій галузі у значних масштабах, реалізуючи певні політичні амбіції, досить важко.

Водночас, існують деякі специфічні проблеми, характерні для містобудівних відносин та їх законодавчого забезпечення. Так, містобудівна сфера є дуже заангажованою з точки зору бізнесу (забудовники, девелопери, інвестиційні компанії, агенції нерухомості) та підкорена відповідному лобіюванню. Тому при вирішенні питань кодифікації містобудівного законодавства треба враховувати можливість впливу з боку великих забудовників, деволоперів, гравців ринку нерухомості, а також виробників та імпортерів будівельних матеріалів. Сьогодні будівельна галузь переживає період стагнації, особ-

ливо в умовах повномасштабної воєнної агресії рф, тому вплив з боку цих інститутів дещо послабився, проте він все одно відіграє величезне значення.

Кодифікації має передувати інкорпорація, як процес інвентаризації нормативного матеріалу. Після чого матеріал має бути консолідовано та кодифіковано. У цілому стадійність кодифікаційних заходів, на наш погляд, має бути такою: 1) інвентаризація чинного законодавства; 2) виявлення колізій та прогалин, повторів та їх усунення; 3) переробка нормативного матеріалу відповідно до концептуальних засад кодифікації; 4) напрацювання тексту нормативного акту; 5) підготовка тексту змін до актів чинного законодавства, вироблення переліку актів, що підлягають скасуванню.[877] Спроби кодифікувати містобудівне законодавство розпочалися ще у 2000-х роках. Так, у 2007 року Кабінет Міністрів України схвалив «Концепцію Містобудівного кодексу України». Проект Кодексу був внесений Урядом на розгляд Верховної Ради України 29.09.2009 року (реєстр. № 5181), проте 11.03.2010 року цей законопроект було відкликано. Друга спроба відбулася практично одразу за першою. Постановою Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Містобудівного кодексу України» від 30.06.2010 року № 2376-VI було прийнято за основу інший проект Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400), однак його не було прийнято. Тобто, ураховуючи історичний аспект, у той переломний момент законодавець свідомо відмовився від ідеї кодифікації містобудівного законодавства – натомість через рік було прийнято відносно невеликий за обсягом (на той час) і «дерегулюючий» за своєю суттю Закон «Про регулювання містобудівної діяльності».

Аналіз наукової літератури з приводу кодифікації містобудівного законодавства демонструє, як не дивно, плюралізм думок. Окремими науковцями висловлюються сумніви щодо необхідності прийняття в Україні кодифікованого містобудівного закону з метою систематизації та уніфікації існуючих норм у сфері

[877] Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 270 с. (С. 125).

містобудування[878]. Проте існують протилежні думки щодо доцільності прийняття Містобудівного кодексу України.[879]

Новий поштовх кодифікації містобудівного законодавства було надано у 2023 році створенням Робочої групи при Комітеті з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку і містобудування Верховної Ради України (рішення Комітету від 26.04.2023 року). Робочою групою було розроблено та презентовано проект Концепції Містобудівного кодексу України.

Відповідно до ст. 27 Закону «Про правотворчу діяльність»[880] при розробці кодексу обов'язково розробляється концепція. Вона містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації. У концепції викладаються результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень.

Автори Концепції нового Містобудівного кодексу вбачають предметом його регулювання суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійснення планування територій та діяльністю, пов'язаною з будівництвом та забезпеченням життєвого циклу об'єктів будівництва, контролем і наглядом за будівництвом, притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили порушення у цій сфері. У результаті роботи великої кількості фахівців різних галузей у відповідних підгрупах автори запропонували орієнтовну структуру майбутнього Кодексу[881]. Утім, навіть поверхневий погляд на презентовану структуру свідчить про необхідність системного доопрацювання, починаючи з

[878] Квасницька О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2012. С. 370–382. (С. 380).

[879] Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів. Харків : Фінарт, 2014. 274 с. (С. 7).

[880] Про правотворчу діяльність : Закон України 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text.

[881] Концепція Містобудівного кодексу. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/266354.html.

усталення термінології, адже розділи та глави готувались робочими групами, що складались з вузькоспеціалізованих фахівців.

Кодифікація містобудівного законодавства, на наш погляд, здатна надати поштовх становленню галузі містобудівного права, хоча питання виділення містобудівного права у якості галузі права є здебільшого питанням доцільності та, певною мірою, – суб'єктивних уподобань того чи іншого дослідника. У будь-якому разі, систематизація містобудівного законодавства здатна була би стати фактором, що актуалізував би обговорення цієї проблематики серед представників юридичної науки

РОЗДІЛ 11
Правові питання вдосконалення охорони та відновлення земельних ресурсів України

11.1. Теоретико-правові підходи до розуміння охорони та відновлення земель

Протягом останніх десятиліть спостерігається стрімке погіршення стану земельних ресурсів в Україні. Відповідно до Закону України від 28 лютого 2019 р., № 2697-VIII, яким затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, наразі стан земельних ресурсів у державі близький до критичного[882].

Значних масштабів набувають підтоплення, заболочування й крайній ступінь деградації земель – опустелювання. Спостерігається посилення й інших небезпечних процесів, як-от: підкислення ґрунтів, водної ерозії, засолення й осолонцювання, що викликає зменшення площі орних земель. Загострення кризових явищ щодо стану земель викликане й негативним впливом кліматичних змін.

Масштабна руйнація ґрунтового покриву, поглиблення негативних процесів щодо стану земель, зокрема посилення неоднорідності ґрунтів, ураження їх різних типів, продовження тенденції до їх деградації спричинене й воєнною агресією російської федерації в Україні.

Хоча ще до початку повномасштабних воєнних дій, розораність земель в Україні була найвищою у світі та сягала 56% території держави. Найвищий рівень розораності спостерігався в зоні Степу і становив 81,2%, в Лісостеповій зоні – 80,8%, а в Поліській – 65,7%. Більшість орних ґрунтів зазнали деградаційних змін, зокрема хімічних властивостей, у складі та рівні вміс-

[882] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України.* 2019. № 28. Ст. 980.

ту мікроелементів і важких металів, що було зумовлене, зокрема, незбалансованою та дефіцитною системою землеробства[883].

Охорона й відновлення стану всіх земель країни, як основного національного багатства, незалежно від їх цільового призначення, виступають вагомим підґрунтям її сталого розвитку. Відповідно до Указу Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 відновлення екосистем суші, припинення процесів деградації земель та їх спрямування у зворотному напрямку, боротьба з опустелюванням є основними цілями та досягненнями сталого розвитку країни до 2030 р.[884]

Водночас слід підкреслити, що сучасний стан правового регулювання охорони та відновлення земель характеризується наявністю низки гострих проблем, що потребують законодавчих змін. Приміром, правові норми, спрямовані на відновлення якісного стану земель, а також порушених унаслідок небезпечних природних процесів або антропогенного впливу, закріплені в нормативно-правових актах різної юридичної сили, мають переважно загальний або ж декларативний характер, а також позбавлені будь-якої систематизації, що призводить до виникнення юридичних прогалин і колізій у механізмі правової регламентації суспільних відносин, що стосуються відновлення земель.

У правовій доктрині певна увага приділена окремим питанням, що стосуються охорони та відновлення природних ресурсів у цілому й земель зокрема.

Так, О. А. Вівчаренком у монографічному дослідженні, присвяченому правовій охороні земель, приділено увагу відповідним заходам з охорони земель, а також з їх відновлення[885].

Особливої уваги заслуговує монографічне дослідження П. Ф. Кулинича, в якій ученим запропоновано шляхи вдоскона-

[883] Казюта О. М., Казюта А. О., Крохін С. В. Вплив воєнних дій на вміст мікроелементів і важких металів у орних ґрунтах. *Турбота про ґрунти в умовах війни та миру: стан, моніторинг та управління : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 груд. 2024 р.). /* ННЦ «ІҐА імені О. Н. Соколовського». Харків, 2025.С. 55.

[884] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. *Офіційний вісник України.* 2019. № 79. Ст. 2712.

[885] Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : моногр. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 336 с.

лення правового регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні в контексті пріоритету вимог щодо відновлення, збереження й підвищення якості земель сільськогосподарського призначення[886].

Вагомий внесок у дослідження питань раціонального використання, охорони й відновлення природних ресурсів, зокрема земель, було здійснено В. Л. Мунтяном[887].

Теоретичні проблеми правового забезпечення охорони та відновлення земель були предметом і сучасних дисертаційних досліджень[888].

Зокрема, теоретичні питання щодо окремих заходів відновлення земель були досліджені у працях М. А. Дейнеги[889] й А. Л. Місінкевич[890].

Вивчення теоретико-методологічних і прикладних засад правової регламентації використання, відновлення й охорони ґрунтів було здійснено Н. С. Гавриш[891].

Окремі аспекти правової проблеми відновлення ґрунтів відображені у монографічному дослідженні С. В. Хомінець[892].

У чинному земельному законодавстві України вживається низка специфічних термінів, понять, правових конструкцій, які

[886] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. Київ : Логос, 2011. 688 с.

[887] Мунтян В.Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР. Київ: Наукова думка, 1965. 100 с.; Мунтян В. Л. Правова охорона природи Української РСР. Київ : Вид-во Київ ун-ту, 1966. 103 с.; Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР. Київ : Вища школа, 1982. 232 с.

[888] Див. : Лісова Т. В. Теоретичні проблеми правового забезпечення відновлення земель: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2021. 481 с.; Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення: дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. 232 с.

[889] Дейнега М. А. Правове регулювання меліорації земель сільськогосподарського призначення в Україні : автореф. … дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 19 с.

[890] Місінкевич А. Л. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім.Т. Шевченка. Київ. 2014. 17 с.

[891] Гавриш Н. С. Правовий режим ґрунтів в Україні : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. 437 с.

[892] Хомінець С. В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів: моногр. Харків : Фінарт. 2015. 169 с.

характеризують стан земель, ґрунтів, збереження й поліпшення їх якісних характеристик.

Аналіз змісту земельного законодавства свідчить про те, що термін «відновлення земель» насамперед вживається у контексті відновлення стану порушених земель (їх рельєфу). Зокрема, за ч. 4 ст. 66 Земельного кодексу України надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, здійснюється після оформлення в законодавчо встановленому порядку прав користування надрами й відновлення земель згідно з робочим проєктом землеустрою. Проте в ч. 3 ст. 166 Земельного кодексу України передбачено використання ґрунту, знятого при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, для відновлення деградованих земельних угідь[893]. Отже, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 166 Земельного кодексу України, термін «відновлення» вживається у законодавстві й стосовно якісного стану земельних угідь.

Що ж до якісного стану ґрунтів, їх родючості, то в земельному законодавстві застосовується переважно термін «відтворення».

Підкреслимо, що терміни «відновлення» та «відтворення» не є тотожними. Якщо йдеться про відновлення якісних властивостей земель (зокрема, родючості ґрунтів), стану порушених земель, відновлення виконуваних землями функцій відповідно до їх цільового призначення, варто оперувати терміном «відновлення».

У той же час зазначені вище терміни в чинному земельному законодавстві й у більшості праць представників юридичної доктрини ототожнюються. Приміром, відтворення природних ресурсів позначається як штучний процес відновлення кількісних та якісних характеристик природних ресурсів[894], що свідчить про явне ототожнення конструкцій «відтворення природних ресурсів» і «відновлення природних ресурсів».

Тотожної позиції дотримується і Н. С. Гавриш, розглядаючи відтворення земель як відновлення їх корисних властивостей, втрачених під час сільськогосподарського використання й під

[893] Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України.* 2001. № 46. Ст. 2038.

[894] Дейнега М. А. Природоресурсне право: проблеми формування і розвитку: моногр. Київ : НУБіП України, 2019. С. 72.

впливом іншої антропогенної діяльності[895]. При цьому, науковиця констатує, що відтворення природних ресурсів є штучним підтриманням їх кількості на певному рівні або відновленням їх попередньої кількості технологічним способом[896].

Т. К. Оверковська вважає відтворення природних ресурсів діяльністю власників та користувачів природних ресурсів, інших уповноважених суб'єктів, яка спрямована на реалізацію заходів, виконання робіт щодо поновлення чисельності природних ресурсів та об'єктів, їх якісного стану способами, які не порушують вимоги екологічної безпеки та не суперечать чинному законодавству України[897]. Зазначена позиція також свідчить про ототожнення термінів «відтворення» та «відновлення».

На думку О. В. Басая, вищезазначені терміни співвідносяться як загальне й часткове. При цьому, відновлення виступає однією з основних форм відтворення природних рослинних ресурсів[898].

Не розмежовуються терміни «відновлення» й «відтворення» також у низці інших наукових праць. Так, на думку деяких учених, охорона земель від забруднення небезпечними речовинами – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на збереження, відновлення й поліпшення якісних і кількісних характеристик земель[899].

Водночас є й інші наукові позиції. Зокрема, І. І. Каракаш здійснює поділ усіх природних ресурсів на поновлювані й непоновлювані, що, як підкреслює науковець, має важливе значення для встановлення юридичних обов'язків їх власників і користувачів у зазначеній сфері. Так, до поновлюваних і відтворюваних ресурсів науковець відносить лісові багатства й об'єкти

[895] Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні : моногр. Одеса: Б.в., 2008. С. 135.

[896] Гавриш Н. С. Правовий режим ґрунтів в Україні : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. С. 223.

[897] Оверковська Т. К. Правові засади відтворення природних ресурсів. *Право і суспільство.* 2022. № 1. С. 117.

[898] Басай О. В. Поняття відтворення природних рослинних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. № 61. С. 654.

[899] Попова А. О. Правова охорона земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад. України». Одеса, 2018. С. 5.

тваринного світу. Поновлюваними, з його погляду, є атмосферне повітря і ґрунтовий шар землі[900].

Отже, видається доцільним розглядати відновлення земель як законодавчо забезпечену систему заходів, спрямованих на повернення землям їх первісного якісного стану, погіршеного через дію антропогенних або природних (стихійних) чинників, втраченої здатності виконувати ними певні функції, що випливають з їх основного цільового призначення, належного стану порушених земель шляхом здійснення їх рекультивації, консервації земель деградованих і малопродуктивних, меліорації земель та інших заходів, передбачених законодавством[901].

Відновлення земель спрямоване як на відновлення їх якісного стану, так і на відновлення попереднього стану порушених земель. Адже при цьому відбувається руйнація верхнього шару землі. На необхідності відновлення порушених гірничими роботами земель через загрозу їх непридатності для використання наголошував і В. Л. Мунтян[902]. При цьому, вчений у своїх наукових працях застосовує обидва терміни: «відтворення» та «відновлення». Зокрема, щодо земель застосовується термін «відновлення»; стосовно природних ресурсів в цілому – «відтворення».

Підкреслимо, що якісний стан земельних ділянок фіксується у матеріалах Державного земельного кадастру, у матеріалах проведення їх інвентаризації при здійсненні землеустрою. Зокрема, шляхом проведення інвентаризації встановлюються якісні характеристики земельних ділянок, виявляються забруднені й такі, що потребують консервації деградовані земельні ділянки. Крім того, якісний стан зазначається й у матеріалах проведення нормативної грошової оцінки земель, агрохімічному паспорті земельної ділянки (поля). Отже, якісний стан земельної ділянки, зафіксований у відповідній документації на момент набуття її у власність або у користування, і є первісним.

---

[900] Каракаш І. І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: моногр. Одеса : Юрид. літ., 2017. С. 230.

[901] Лісова Т. В. Теоретичні проблеми правового забезпечення відновлення земель: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2021. С. 96.

[902] Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР. Київ : Наукова думка, 1965. С. 82.

Надзвичайно актуальним постає співвідношення відновлення й охорони земель, адже у чинному земельному законодавстві приписи щодо забезпечення відновлення земель чітко не розмежовані з приписами щодо їх охорони, що також негативно, зі свого боку, позначається на сучасному стані земель.

У численних наукових працях наведено дефініцію категорії «правова охорона».

Зокрема, у працях В. Л. Мунтяна значна увага приділяється питанням раціонального використання, охорони й відновлення природних ресурсів. Видатний вчений наголошував на двох основних формах взаємодії людини і природного середовища. Так, одна з цих форм полягає у використанні природи як умови, місця і засобу існування суспільства, друга – в її охороні, адже використання природи полягає не лише у споживанні природних ресурсів, але й їх відтворенні, зміні природних речовин і умов життя людини[903].

В. Л. Мунтян наголошує на застосуванні терміну «охорона природи» у двох значеннях. Охорона природи в широкому розумінні, як зазначає науковець, поширюється на весь природний комплекс і являє собою постійну і всебічну діяльність щодо захисту всіх природних ресурсів на основі їх перспективного використання за допомогою активного втручання в природні процеси і можливого регулювання. При цьому, з правової точки зору, як зауважує В. Л. Мунтян, охорону природи необхідно розрізняти, з одного боку, як захід боротьби з розкраданням і незаконним користуванням її об'єктами, тобто ідеться про те, що в законодавстві названо словом «збереження», з другого – як забезпечення раціонального використання її ресурсів у процесі господарської діяльності, що включає і розширене відтворення, і розвиток багатств природи[904].

Що ж стосується правової охорони безпосередньо земель, то В. Л. Мунтян розглядає її як сукупність встановлених державою правових норм і правовідносин, виникаючих в результаті реалізації цих норм, спрямованих на виконання заходів щодо збереження навколишнього природного середовища, раціонального

[903] Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. Київ : Вища школа, 1982. С. 6.

[904] Мунтян В. Л. Правова охорона природи Української РСР. Київ : Вид-во Київ ун-ту, 1966. С. 14, 17.

використання і відтворення природних ресурсів, оздоровлення і поліпшення оточуючого людину середовища, в інтересах як нинішнього, так і майбутнього поколінь[905].

Як наголошує П. Ф. Кулинич, правова охорона земель становить собою систему врегульованих нормами права організаційних, економічних та інших суспільних відносин щодо забезпечення раціонального використання земельного фонду країни, запобігання необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захисту земельних ресурсів від шкідливих антропогенних впливів, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого правового режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення»[906]. Слід всебічно підтримати позицію науковця, який досліджуючи шляхи вдосконалення правового регулювання сільськогосподарського землекористування в Україні у контексті пріоритету вимог щодо відновлення, збереження та підвищення якості сільськогосподарських земель, зазначає, що важливим завданням науки земельного права на сучасному етапі розвитку має бути пошук нової наукової парадигми дослідження правових проблем охорони і використання земельного фонду України, що виходила б з пріоритету його охорони[907].

Наголосимо, що у наукових працях переважно відсутнє чітке розмежування понять «охорона земель» та «відновлення земель». Зокрема О. А. Вівчаренко, розглядаючи правову охорону земель в Україні як правовий інститут, правові норми якого регулюють відносно відокремлену групу однорідних суспільних земельних відносин щодо забезпечення раціонального використання та охорони вказаного ресурсу, акцентує увагу на тому, що він може розглядатися в межах природноресурсового чи екологічного права України, що обумовлене, перш за все, харак-

[905] Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР. Київ : Вища школа, 1982. С. 26.

[906] Кулинич П. Ф. Правова охорона земель. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ : Ін Юре, 2008. С. 351.

[907] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. Київ : Логос, 2011.С. 86.

теристикою землі як природного об'єкта, важливої складової навколишнього природного середовища та стратегічно важливого ресурсу для розвитку нашої держави. Науковець зазначає, що забезпечення правової охорони земель має бути спрямоване на підтримання якісного стану земельних ресурсів на належному для даного природного ресурсу рівні. При цьому, система заходів у сфері охорони земель, на його думку, спрямована, в тому числі, і на відтворення природних ресурсів та їх природних і набутих якостей[908].

Т. К. Оверковська пропонує авторське визначення конструкції «правова охорона земель від забруднення і псування» як комплексу правовідносин, при реалізації яких на підставі правових норм і здійснення науково-обґрунтованих заходів економічного, екологічного, організаційного, земельно-правового, еколого-правового, науково-технічного, технологічного та іншого характеру ґрунтується і забезпечується запобігання й усунення негативних наслідків забруднення земель виробничими й побутовими відходами, стічними водами, токсичними, хімічними й радіоактивними речовинами, пестицидами й агрохімікатами понад установлені гранично допустимі концентрації, захист природного стану земель від інших необґрунтованих дій, несприятливих техногенних і природних процесів, небезпечних для довкілля, життя і здоров'я людей, а також застосовується юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону земель від забруднення і псування[909]. З наведеної позиції випливає, що заходи охорони земель, спрямовані як на забезпечення запобігання, так і на усунення наслідків негативного впливу на стан земель. Вищезазначене знайшло відображення і в інших наукових працях науковиці. Зокрема, аналізуючи особливості правовідносини у сфері відтворення природних ресурсів, відтворення родючості ґрунтів розглядається нею як один зі способів їх охорони[910]. Проте під-

[908] Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : моногр. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 94, 293, 294.

[909] Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. Нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. С. 4.

[910] Оверковська Т. К. Правові засади відтворення природних ресурсів. *Право і суспільство.* 2022. № 1. С. 114.

креслимо, що як охороні земель, так і їх відновленню притаманна певна специфіка, отже, вони не можуть бути ототожнені.

Слід зазначити, що в окремих наукових працях зроблено наголос на превентивній функції охорони. Зокрема Д. В. Федчишин, розглядаючи поняття «охорони» в контексті гарантування земельних прав, наголошує на тому, що в охороні прав першочергове значення має недопущення й запобігання будь-якому порушенню[911].

Ґрунтовне вивчення земельного законодавства свідчить про певний зв'язок відновлення і правової охорони земель. Так, з ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., № 962-IV[912] випливає, що заходи охорони земель спрямовані на забезпечення раціонального використання земель, запобігання їх засміченню й забрудненню, гарантування особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення. Значна увага в розглядуваному Законі приділяється системі заходів у галузі охорони земель, певна частина яких сприяє ефективному і своєчасному застосуванню заходів відновлення земель (ст. 22). Деякі його статті присвячені окремим заходам відновлення земель. Зазначене стосується, зокрема, ст. 51 щодо консервації земель, ст. 52, у якій ідеться про їх рекультивацію. Слід підкреслити відсутність чіткого відмежування заходів охорони від заходів відновлення земель у змісті вказаного Закону.

Аналогічні недоліки, які насамперед стосуються земель сільськогосподарського призначення, притаманні і змісту Земельного кодексу України, відповідно до приписів якого консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь є складником змісту охорони земель (ст. 164)[913], хоча за своєю сутністю консервація таких угідь є заходом їх відновлення.

---

[911] Федчишин Д. В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Видав. дім «Гельветика», 2020. С. 231.

[912] Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 349.

[913] Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2038.

Доцільно підкреслити, що заходи охорони земель здійснюються як на державному рівні (йдеться про зазначені вище функції управління), так і на локальному (при використанні земельних ділянок їх власниками та користувачами). Йдеться про їх раціональне використання, виконання обов'язків щодо додержання вимог законодавства про охорону довкілля, а також про збереження корисних властивостей землі. Як охорона, так і відновлення земель є обов'язком власників земельних ділянок і землекористувачів, що підтверджує зміст ст. ст. 91 та 96 Земельного кодексу України. Однак охорона спрямована переважно на забезпечення раціональної, цільової експлуатації земель, попередження погіршення їх стану, забруднення й засмічення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення. Якщо ж реалізація цих заходів охорони не дала очікуваного результату (тобто заходи охорони не виявилися ефективними або взагалі не здійснювалися), а негативні наслідки щодо стану земель і зниження якісних показників ґрунтів (ґрунтової родючості) настали, необхідним є проведення заходів відновлення.

Отже, підсумуємо, що правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері відновлення земель, можна вважати самостійним правовим інститутом, основу якого становить виокремлена, відносно автономна сукупність правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, що складають певний вид та виникають у сфері повернення первісного якісного стану земель, здатності виконання ними відповідних функцій за їх основним цільовим призначенням, належного стану порушених земель, є вагомим складником галузі земельного права, головна функція якого полягає в забезпеченні самостійного, цілісного правового регулювання певного виду суспільних відносин.

У юридичній літературі наводяться особливості розглядуваного правового інституту. Зокрема, вказаний правовий інститут характеризується особливим суб'єктним складом, йому притаманні специфічні поняття, законодавчі конструкції, як-от: порушені землі; деградовані землі; малопродуктивні землі; техногенно забруднені землі; деградація земель; деградація ґрунтів; консервація земель; рекультивація порушених

земель; землювання малопродуктивних угідь; меліорація земель та ін.[914]

Водночас між відновленням та охороною земель існує своєрідний зв'язок, адже, завдяки проведенню певних заходів з охорони земель (як-то: державної комплексної системи спостережень; природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель) виявляються землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, є деградованими, мають низькі природні властивості, мають високу еродованість ґрунтів, на яких спостерігається інтенсивність ерозійних процесів та їх динаміка, що має сприяти більш ефективному та своєчасному проведенню відновлення земель.

Таким чином, слід вважати охорону й відновлення земель самостійними, але взаємопов'язаними формами забезпечення збереження земель (їх кількісних і якісних показників).

11.2. Сучасний стан правового забезпечення охорони земель: доктрина, практика, проблеми

Вітчизняне законодавство, переважною мірою, не адаптоване до глобальних викликів сучасності. Законодавче забезпечення використання, охорони та відновлення земель потребує істотного вдосконалення (особливо в контексті гармонізації із європейським законодавством).

Тривала відсутність Загальнодержавної програми використання та охорони земель посилює негативні явища щодо сучасного стану земель усіх категорій, як і відсутність повноцінної інформаційної системи щодо якісного стану земель і ґрунтів в умовах необхідності впровадження цифровізації у сфері ведення Державного земельного кадастру та моніторингу земель.

Стрімкий розвиток процесів подальшого засолення, перезволоження, заболочення, поширення водної й вітрової ерозії земель свідчить про неефективність передбачених земельним законодавством заходів щодо охорони земель.

[914] Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми : моногр. Харків : Юрайт, 2020. С. 92.

Використання земельних ресурсів, як наголошується в сучасних дослідженнях, не відповідає вимогам збалансованого природокористування, що пов'язано насамперед з порушенням екологічно допустимого співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень. Посилюють процеси активної деградації земельних ресурсів і їх надмірна розораність, недостатнє внесення органічних речовин, мінеральних добрив, забруднення[915].

У наукових працях слушно звертається увага на те, що основний закон у сфері охорони земель – Закон «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. абсолютно не відповідає потребам сьогодення, а його зміст характеризується низкою недоліків. Так, вказаному закону бракує екосистемного підходу. Крім того, його норми не спрямовані на вирішення головного завдання в умовах збройної агресії російської федерації – відновлення пошкоджених земель і ґрунтів[916].

Насамперед доцільно підкреслити, що одним із недоліків правового забезпечення охорони земель є застосування законодавцем неоднорідного підходу до змісту охорони земель в окремих законодавчих актах. Так, відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель включає: державну комплексну систему спостережень; розроблення загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання й охорони земель, документації із землеустрою у сфері охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів з охорони й щодо використання земель і підвищення родючості ґрунтів; здійснення нормування[917].

---

[915] Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві. *Землевпорядний вісник.* 2014. № 12. С. 39, 40.

[916] Грузенський В. В. Проблеми та перспективи правового регулювання відновлення земель і ґрунтів України, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 5. С. 251.

[917] Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 349.

Водночас до змісту охорони земель згідно зі ст. 164 Земельного кодексу України належить: а) обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; б) захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; в) захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; г) збереження природних водно-болотних угідь; ґ) попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; д) консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь[918].

Земельним законодавством передбачено різні способи охорони для земель різних категорій. Приміром, охорона земель сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом забезпечення досягнення раціонального землекористування; захисту сільськогосподарських угідь, чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів тощо.

Як переконливо стверджує П. Ф. Кулинич, кризовий стан земельних ресурсів країни свідчить про необхідність застосування кардинально нових підходів до вдосконалення правової охорони, що потребує відображення у праві основних закономірностей функціонування природи як екологічних нормативів щодо охорони і належного використання земель (насамперед сільськогосподарських) як природного ресурсу. При цьому, необхідність деталізації правового регулювання їх охорони вимагає забезпечення реалізації екологічних пріоритетів у зазначеній сфері саме в нормах земельного законодавства, а не екологічного[919].

[918] Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України.* 2001. № 46. Ст. 2038.

[919] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2021. С. 157, 158–159.

Як зазначає О. А. Вівчаренко, у вищевказаній статті Земельного кодексу України зазначено складові охорони земель, які беруть участь у формуванні системи заходів у галузі охорони земель, зазначені у ст. 22 Закону України «Про охорону земель»[920]. Підтримуючи в цілому зазначену точку зору, зауважимо, що зміст ст. 164 Земельного кодексу України підлягає коригуванню. Приміром, у складі заходів охорони земель вказано консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь, яка за своєю природою є заходом відновлення, а отже, аж ніяк не може брати участь у формуванні конкретних заходів з охорони земель.

Науковцем наголошено на застосуванні законодавцем комплексного підходу до охорони земельних ресурсів, що, з одного боку, сприяє прояву трьох важливих функцій землі (соціальної, економічної та екологічної). При цьому, на його думку, у природоохоронних відносинах, виходячи з важливості всіх характеристик важливості функціонального призначення землі як територіально-просторового базису, головного засобу виробництва, превалюючим залишається функціональне призначення землі саме як природного ресурсу. Водночас, застосовуючи комплексний підхід до встановлення природоохоронних заходів, законодавцем зведено нанівець усі спроби встановлення охоронних заходів щодо окремих земельних ділянок[921].

Крім того, встановлені у земельному законодавстві заходи охорони земель мають стосуватися як земельного фонду країни в цілому, так і окремих земельних ділянок. Так, об'єктами земельних правовідносин є як землі, так і окремі земельні ділянки, з яких складаються землі тієї чи іншої категорії. При цьому незалежно від того, що є об'єктом цих правовідносин (землі або окремі земельні ділянки), заходи стосовно як їх охорони, так і відновлення є тотожними.

Підкреслимо, у земельному законодавстві наявна відсутність чіткого підходу щодо розмежування охорони та відновлення земель. Приписи Земельного кодексу України та Закону України

[920] Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : моногр. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 94.

[921] Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : моногр. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 294.

«Про охорону земель» в частині охорони земель характеризуються неузгодженістю та колізійністю.

Як слушно зауважує П. Ф. Кулинич, саме землеохоронний напрям у розвитку земельного законодавства у найближчій перспективі має стати домінуючим. Як наголошує вчений, аналіз законодавчого забезпечення охорони і використання земель сільськогосподарського призначення України свідчить про досягнення рівня інституційної безпрогалинності, адже в правовому полі охорони і використання сільськогосподарських земель відсутні види суспільних відносин, які не є предметом правового регулювання чи правового впливу, якщо не на рівні правових норм, то принаймні на рівні принципів правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування. Проте мета переважної більшості зазначених правових засобів, констатує П. Ф. Кулинич, має не фізичний, а юридичний характер, оскільки норми та принципи моделюють таку поведінку учасників земельних відносин, здійснення якої передбачає вчинення ними певних юридично значимих дій, а не отримання їх матеріально значимих результатів у вигляді певних показників стану сільськогосподарських земель. Слід всебічно підтримати науковця, що правові поняття охорони і використання земель, які використовуються законодавцем у сфері правового регулювання земельних відносин, характеризуються нечіткістю, неоднозначністю та суперечливістю, що потребує вдосконалення понятійного апарату земельного права[922].

На недосконаліть правового регулювання відносин у сфері екологізації сільськогосподарського виробництва, що викликає деградацію ґрунтів, зокрема, через застосування виснажливих і незбалансованих технологій його ведення, слушно вказує Г. І. Балюк[923].

Підкреслимо, що у чинному земельному законодавстві поняття «деградація земель» і «деградація ґрунтів» розмежова-

[922] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. Київ : Логос, 2011.С. 60, 604 – 605.

[923] Балюк Г. І. Правові проблеми агроекології. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2018 р.)*. Харків : Юрайт, 2018.

ні. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» поняттям «деградація земель» охоплюється погіршення стану земель або навіть втрата їх корисних властивостей, а отже, і виконання ними відповідних функцій.

Що ж стосується деградації ґрунтів, то цим поняттям охоплюється виключно погіршення корисних властивостей і родючості ґрунту, внаслідок впливу як природних, так і антропогенних чинників (ст. 1 Закону України «Про охорону земель»[924]).

Як констатує М. В. Шульга, наявний, близький до катастрофічного, стан земель свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правової основи охорони всіх без винятку земель і ґрунтів, оскільки наявна нормативно-правова база вже не забезпечує належних умов для повної і всебічної реалізації вимог щодо охорони земель. Першочерговим, на його думку, є створення належної інформаційної бази про стан земель і ґрунтів; потребують законодавчого унормування відносини, що стосуються прогнозування і програмування не лише використання, а й охорони земель, що викликає доцільність розробки та здійснення комплексного правового регулювання цих відносин з правовою регламентацією відносин щодо планування використання та охорони земель[925].

Н. С. Гавриш, аналізуючи сучасний стан правового забезпечення охорони ґрунтів, зазначає, що вирішення еколого-правових проблем ґрунтів повинна забезпечити подальша кодифікація екологічного законодавства[926].

Нагальною проблемою у царині вдосконалення нормативно-правового регулювання охорони земель залишається гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС.

Як констатує П. Ф. Кулинич, європейський вибір є стратегічним напрямом не лише соціально-правового, а й правового розвитку України, що вимагає узгодження основних положень вітчизняного законодавства із принципами правового регулю-

[924] Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 349.

[925] Шульга М. В., Шульга А. М. Актуальні правові проблеми охорони земель в Україні : *збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО».* 2023. Вип. 7. С. 138.

[926] Гавриш Н. С. Правовий режим ґрунтів в Україні : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. С. 27–28.

вання суспільних, в тому числі земельних, відносин у державах світу[927].

У європейських країнах нині запроваджуються ґрунтоохоронні агротехнології зі зменшення хімічного й механічного навантаження як на ґрунти, так і на довкілля в цілому. Насамперед це нульові й консервативні системи вирощування культур, що здійснюється як за підтримки державних інституцій, так і шляхом надання відповідних субсидій, що сприяє впровадженню ґрунтоохоронних технологій. У деяких країнах ЄС все популярнішим стає консервативне землеробство, яке передбачає зниження використання агрохімікатів. Крім того, для підтримки проведення ґрунтоохоронних досліджень використовуються кошти не лише відповідних бюджетів, а й різних грантів, фондів, приватних інвесторів, які одержують при цьому ті чи інші податкові пільги[928].

Враховуючи європейський напрямок, видається необхідним при розробці вітчизняного законодавства врахування тенденцій розвитку законодавства ЄС.

Акцентуємо увагу, що відповідно до законодавства країн ЄС, зокрема Німеччини, забезпечення раціонального використання, охорони та відновлення земель забезпечується за рахунок фінансових дотацій. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р схвалено Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні до 2030 р. та затверджено операційний план заходів з її реалізації у 2025–2027 рр.[929], що матиме важливе значення на шляху України до вступу до ЄС. Відповідно до вказаної Стратегії формування державної політики в контексті інтеграції України до ЄС потребує імплементації та ефективного застосування

[927] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ : Норма права, 2021. С. 46.

[928] Медведєв В. В. Досвід реалізації «європейської ґрунтової політики». Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: моногр. / ред.: С. А. Балюк, А. В. Кучер. Харків : Смугаста тип., 2015. С. 376, 377.

[929] Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядж. КМУ від 15.11.2024 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

механізмів і стандартів спільної аграрної політики держав-членів ЄС. Зокрема, як зазначається у нормативно-правовому акті, розвиток органічного виробництва, що може відіграти важливу роль в адаптації до змін клімату і пом'якшенні його наслідків, а також у збереженні біорізноманіття, є одним з пріоритетних напрямів середньострокової «зеленої трансформації» сільського господарства, що має бути досягнуто, зокрема, завдяки наданню фінансової підтримки фермерам, що здійснюють органічне виробництво або планують його здійснювати. Перехід до органічного виробництва фермерів ЄС підтримується через екологічні програми або інтервенції з метою розвитку сільських територій[930].

Найбільшими ж негативними проявами щодо стану земель в Європі є: забруднення ґрунтів, їх замуровування (одна з найвищих форм деградації) та вилучення із сільськогосподарського використання[931]. З метою досягнення 25% органічного землеробства до 2030 р. ЄС у березні 2021 р. запровадив План дій з розвитку органічного виробництва (Organic Action Plan)[932], що є частиною Стратегії «Від ферми до виделки» та Стратегії біорізноманіття Європейської зеленої угоди.

Ще однією з нерозв'язаних проблем в Україні, на відміну від позитивного досвіду ЄС, залишається, як звернено увагу в наукових працях, декларативність розроблених стратегій, програм, неврахування результатів проведених досліджень та спостережень за станом земель та негативними процесами, які в них відбуваються[933].

Аналізуючи шляхи гармонізації земельного законодавства України з правом ЄС, П. Ф. Кулинич доходить висновку, що така гармонізація здійснюється переважно через гармонізацію екологічного законодавства України з правом ЄС. При цьому,

[930] Rural development 2014–2020. European Commission.URL: http://ec.europa.eu (дата звернення: 10.09.2025); Opportunities for soil sustainability in Europe. German. National Academy of Sciences Leopoldina. 2018. 50 p.

[931] Програма використання та охорони земель (ґрунтово-агрохімічні аспекти) / С. А. Балюк та ін. ; за наук. ред. С. А. Балюка, М. М. Мірошниченка, Р. С. Трускавецького. Київ : Аграрна наука, 2023. С. 62.

[932] Organic action plan – European Commission.URL: https://agriculture.ec.europa.eu (дата звернення: 10.09.2025).

[933] Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : моногр. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 303.

об'єктом гармонізації виступатимуть земельно-правові норми, покликані регулювати лише ті землеохоронні відносини, об'єктом яких є земля як елемент довкілля. Водночас земельне право України регулює й інші види землеохоронних відносин, зокрема й ті, які не регулюються правом ЄС і не є об'єктом гармонізації. До них належать землеохоронні відносини, об'єктом яких є земля як засіб аграрного виробництва, важливою характеристикою якого є вміст гумусу в ґрунті тощо[934]. Крім того, як переконливо доводить науковець, гармонізація вітчизняного законодавства із законодавством ЄС не передбачає уніфікації галузевої структури правової системи країни з галузевими структурами таких систем країн ЄС. Отже, наявність у правовій системі України земельного права як окремої галузі, законодавчою основою якої є Земельний кодекс, надає більш широкі можливості для спеціалізованого, адресного регулювання переважної більшості земельних відносин, що свідчить про створення передумов для проведення апроксимації земельного законодавства України та країн ЄС після завершення основних заходів адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері регулювання земельних відносин[935].

Кліматичні зміни, наслідки яких набули глобального характеру та безпрецедентних масштабів, є одним з основних викликів сучасності, що потребує вжиття комплексу дієвих невідкладних заходів законодавчого, наукового, технологічного, фінансового забезпечення з використанням найкращого міжнародного досвіду у вказаній царині. Незважаючи на посилення уваги до питання зміни клімату з боку міжнародного співтовариства, прийняття низки важливих програмних документів, нормативно-правових актів у царині державної кліматичної політики, проблема адаптації до кліматичних змін усіх сфер державної політики залишається невирішеною.

Як слушно зазначає В. В. Носік, у глобальному всесвітньому вимірі кліматичні зміни, викликані антропогенними чинниками, зобов'язують міжнародну інтелектуальну спільноту формувати нові наукові погляди й підходи в дослідженнях результатів

[934] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ: Норма права, 2021. С. 55.

[935] Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми : монографія. Київ: Норма права, 2021. С. 57–58.

впливу таких змін на економіку, екологію, державу, право, соціум, суспільну свідомість народів усіх держав світу. Тільки завдяки цьому можна буде спрогнозувати можливі негативні ризики для людини і природи, а також виробити суспільно-економічні, державно-правові моделі забезпечення сталого розвитку на національному й міжнародному рівнях і запобігти загибелі людської цивілізації на планеті[936].

Вагомим кроком на шляху правового забезпечення адаптації до кліматичних змін доцільно вважати Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» від 08 жовтня 2024 р. № 3991-IX, нормами якого визначено правові та організаційні засади державної кліматичної політики, спрямованої на забезпечення низьковуглецевого та сталого розвитку країни, екологічної, продовольчої та енергетичної безпеки, досягнення кліматичної нейтральності, забезпечення пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, виконання міжнародних зобов'язань України у сфері зміни клімату тощо[937].

На жаль, збройна агресія країни-ворога спричиняє додаткові викиди парникових газів та перешкоджає належному здійсненню державної кліматичної політики, а отже, лише посилює негативний вплив кліматичних змін. Підкреслимо, що при складанні програм комплексного відновлення на державному та місцевому рівнях обов'язково мають бути враховані цілі державної кліматичної політики.

Крім Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики», в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів у сфері запобігання негативного впливу кліматичних змін. Серед яких насамперед доцільно виокремити Стратегію екологічної безпеки та адаптації до змін клімату на

[936] Носік В. В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах європейської глобалізації : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ-Яремче, 20–22 вересня 2019 р.)*. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2019. С. 23–24.

[937] Про основні засади державної кліматичної політики : Закон України від 08.10.2024 р. № 3991-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2025. № 9. Ст. 19.

період до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р., № 1363-р.[938]

Реалізація Стратегії має сприяти адаптації до наслідків зміни клімату в Україні до 2030 р. та підвищити рівень екологічної безпеки в цілому. Водночас варто звернути увагу, що строк дії Операційного плану реалізації вказаної Стратегії сплив ще у 2024 р.

З метою вдосконалення державної політики у сфері зміни клімату для досягнення функціонування сталого розвитку держави і створення передумов для поступового переходу до низьковуглецевого розвитку країни розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 р., № 483-р було схвалено Стратегію формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках[939].

Водночас зауважимо, що сьогодні відчувається брак окремого закону, норми якого були б спрямовані на впровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні.

Слід підкреслити наявність обопільного зв'язку між кліматичними змінами та станом земель, розвитком сільськогосподарського виробництва.

Вищезазначене свідчить про необхідність вирішення проблеми забезпечення ведення кліматично орієнтованого сільського господарства, що потребує комплексного підходу шляхом вжиття системи заходів з його адаптації до кліматичних змін. Серед основних складових розвитку кліматично орієнтованого сільського господарства слід виокремити наступні.

Насамперед ідеться про подальший розвиток виробництва органічної продукції.

У європейських країнах все популярнішим стає консервативне землеробство, яке передбачає зниження використання агрохімікатів. Водночас тривале впровадження комбінованої систе-

[938] Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до змін клімату на період до 2030 року : розпорядж. КМУ від 20.10.2021 р., № 1363-р. *Офіційний вісник України.* 2021. № 87. Ст. 5584.

[939] Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках : розпорядж. КМУ від 30.05.2024 р., № 483-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 54. Ст. 3228.

ми обробітку ґрунту в Україні, що супроводжується численними проходами техніки, викликає переущільнення орного шару, а отже, ерозію ґрунту, втрати органічної речовини. Тому вельми актуальним є пошук альтернативних технологій, агроекологічних практик. Насамперед ідеться про нульовий обробіток, який набув популярності у європейських країнах, насамперед Німеччині, та передбачає зменшення механічного навантаження на ґрунти, використання спеціальних сівалок, що забезпечує збереження ґрунтового покриву, відмову від передпосівного та основного обробітку, підтримання рослинного покриву. Приклади успішного застосування нульового обробітку, як заходу адаптації землеробства до можливих негативних змін клімату, спостерігаються і у США, Аргентині, Парагваї, Бразилії тощо[940].

Новим етапом розвитку агросфери, пов'язаним з використанням геоінформаційних систем, є точне землеробство, що передбачає використання інформаційних технологій при виробництві сільськогосподарської продукції, як-от: цифрової картографії, цифрових моделей рельєфу, Smart-інформаційних технологій, моніторингу посів за допомогою дистанційного зондування, аерофотокосмографічних методів тощо.

Підкреслимо, що в умовах кліматичних змін, близького до критичного стану земель зростає роль кризового моніторингу земель та ґрунтів. Необхідно створити постійну систему моніторингу, засновану на широкій системі індикаторів з використанням новітніх програмних засобів, що дозволить отримувати інформацію про стан посівів, ґрунтового покриву, визначення потреб ґрунтів у воді та зрошенні. Приміром в ЄС протягом декількох десятиліть діє система моніторингу ґрунтів за відповідними індикаторами з використанням дистанційних методів, що досі відсутнє в Україні. В ЄС об'єктом дистанційного моніторингу є поверхня Землі, за якою здійснюється спостереження за допомогою авіаційних і космічних засобів з метою фіксації змін та тенденцій у природних процесах і явищах. Вирішення проблеми забезпечення адаптації аграрного сектора до кліма-

[940] Медведєв В. В. Нульовий обробіток ґрунту в європейських країнах. Харків : ТОВ «ЕДЕНА», 2010. С. 144–145.

тичних змін є надзвичайно важливим в умовах приєднання України до Європейської зеленої угоди.

Відповідно до Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні до 2030 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р, у країнах, які є членами ЄС, створена інтегрована система адміністрування та контролю (IACS), до складу якої входять цифрові бази даних, приміром система ідентифікації всіх земельних ділянок у державах-членах ЄС (LPIS), яка забезпечує можливість фермерам графічно зазначати сільськогосподарські райони, для яких вони подають заявку на геопросторову допомогу (GSA) тощо. Доцільно виокремити і систему моніторингу територій (AMS), що спрямована на проведення моніторингу та контролю за здійсненням діяльності на сільськогосподарських землях шляхом використання цифрових фотографій за допомогою супутникових зображень, що дозволяє в реальному часі відстежувати стан угідь [941]. Вказаною Стратегією визначено, що в Україні з метою дієвого контролю та адміністрування зазначені у Стратегії системи будуть інтегровані з Державним аграрним реєстром.

Як акцентує увагу Т. О. Коваленко, ЄС є одним із лідерів у боротьбі зі зміною клімату, що є пріоритетним питанням на порядку денному ЄС. Вирішальну ж роль у підтримці впровадження законодавства та політики ЄС у зазначеній сфері, наголошує науковиця, виконує Регламент Європейського парламенту та Ради № 1293/2013, яким була впроваджена Програма дій із навколишнього середовища та клімату (LIFE), що має сприяти, зокрема, обґрунтованому переходу до енергоефективної, заснованої на відновлюваних джерелах енергетики, кліматично нейтральної економіки, до захисту, відновлення та покращення якості навколишнього середовища[942].

[941] Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках : розпорядж. КМУ від 15.11.2024 р. № 1163-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 108. Ст. 6884.

[942] Коваленко Т. О. Правове регулювання кліматичної політики ЄС: досвід для України. *Правове забезпечення екологічної та пррдовольчої безпеки в умовах збройних конфліктів та кліматичних змін: світовий досвід та Україна : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присв. 75 річниці Інституту держави і*

Виходячи з перспективності впровадження так званого кліматично орієнтованого землеробства, яке насамперед складається з органічного, консервативного, точного землеробства, а також нульового обробітку, з метою максимального їх застосування необхідним є вдосконалення правового забезпечення їх здійснення. В умовах втрати ґрунтового вуглецю необхідним є досягнення його стабілізації в ґрунтах земель сільськогосподарського призначення. Вкрай важливим є відновлення деградованих ґрунтів, запобігання опустелювання.

Запровадження в Україні цифровізації земельних відносин сучасні науковці пов'язують із прийняттям Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13 квітня 2020 р. № 554-IX[943].

Серед важливих напрямів національної політики слід виокремити цифровізацію земельних відносин. Так, в умовах сучасного розвитку суспільства, цифрової економіки на законодавчому рівні визначено поняття цифрового землеробства. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17 січня 2018 р. № 67–р впровадження цифрового землеробства являє собою принципово нову стратегію менеджменту, що базується на застосуванні цифрових технологій, та є новим етапом розвитку агросфери, який пов'язаний з використанням геоінформаційних систем, глобального позиціонування, бортових комп'ютерів та смарт-устаткування, а також управлінських та виконавських процесів, здатних диференціювати способи оброблення, внесення добрив, хімічних меліорантів і засобів захисту рослин[944].

Концепцією Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленою розпорядженням Кабінету

права ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ, 15 листопада 2024 р.). Київ : Видавництво «Наукова столиця», 2024. С. 213, 214.

[943] Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 р. № 554-IX. Закон України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. *Голос України.* 2020. № 77–78.

[944] Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядж. КМУ від 17.01.2018 № 67-р. *Офіційний вісник України.* 2018. № 16. Ст. 560.

Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р передбачено розроблення і впровадження критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель та земельних відносин, зокрема алгоритмів штучного інтелекту; автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів на всіх рівнях управління на основі сучасних цифрових процесів і технологій тощо[945].

Як констатує П. Ф. Кулинич, відомості Державного земельного кадастру не є достатньо повними, оскільки характеризують землю як об'єкт нерухомого майна, структуру та межі земельних територій. Натомість цифровізація сучасного землеробства потребує великого обсягу регулярно оновлюваних відомостей про якісний стан земель як засобу вирощування сільськогосподарських культур[946]. На жаль, на сьогоднішній день слід констатувати відсутність належного інформаційного забезпечення щодо стану земель. Водночас наявність інформаційної бази щодо стану земель, впровадження новітніх інформаційних технологій значно впливає на підвищення ефективності оцінки стану земель, насамперед у порівнянні сучасного їх стану та довоєнного.

Підкреслимо, що важливе значення щодо встановлення стану земель, динаміки його змін, ефективності впровадження заходів з охорони земель та їх відновлення має моніторинг земель та ґрунтів.

У наукових працях акцентується увага на ролі моніторингу у здійсненні охорони й відновлення земель. Так, результати цього процесу дають змогу дослідити й обґрунтувати головні заходи щодо запобігання або зменшення негативних впливів на ґрунти, зниження їхньої родючості, проведення рекультивації земель, а також заходи щодо земель, які тимчасово вилучаються з використання та щодо проведення робіт з поліпшення якісного стану малопродуктивних земель[947].

---

[945] Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України.* 2022. № 11. Ст. 588.

[946] Кулинич П. Ф. Цифровізація земельних відносин і право в Україні : методолгічні і теоретичні аспекти. *Правова держава.* 2021. Вип. 32. С. 263.

[947] Попова А. О. Моніторинг землі як правова форми охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні : *Збірник матеріалів першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та*

Підкреслимо, що сьогодні у правовому полі застосовуються різні законодавчі конструкції, як-от: моніторинг земель; моніторинг ґрунтів; моніторинг земельних відносин; моніторинг ринку земель. Однак зміст земельного законодавства, зокрема, Земельного кодексу України, Закону України «Про охорону земель» свідчить про те, що до складу системи заходів з охорони земель входить саме моніторинг земель і ґрунтів.

Серед основних ознак моніторингу земель науковці виокремлюють наступні: його об'єктом виступають усі землі (земельний фонд) України незалежно від форми власності; метою моніторингу земель є своєчасне виявлення змін, їх оцінка, відвернення й усунення наслідків негативних впливів як природного, так і антропогенного характеру на стан земель; отримана в результаті проведення моніторингу земель інформація не має публічного характеру[948].

Наказом Державного комітету України по водному господарству від 16 квітня 2008 р. № 108 було затверджено Інструкцію з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель, яка встановлює вимоги до організації та проведення спостережень за станом зрошуваних, осушуваних і прилеглих до них земель за відповідними гідрогеологічними, інженерно-геологічними, гідрохімічними показниками, показниками хімічного складу ґрунтів і технічного стану меліоративних систем[949]. Таким чином, проведення моніторингу потребують і землі, стосовно яких вживалися певні заходи з відновлення їх якісного стану, зокрема меліоровані землі, що забезпечуватиме оцінювання їх еколого-меліоративного стану, виявлення тенденцій до його змін і виявлення причин, які їх обумовлюють.

Складовою частиною державного моніторингу довкілля є моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, який здійснюється відповідно до наказу Міністерства

природоресурсного права у вищих навчальних закладах України: зб. матер. (м. Одеса, 9–10 вересня 2016 р.). Одеса : Юрид. літ., 2016. С. 196.

[948] Коваленко Т. О. Правові аспекти державного земельного моніторингу у контексті здійснення кадастрової діяльності. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту.* Серія «Право». 2023. Вип. 78. Ч. 1. С. 353.

[949] Про затвердження Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель : наказ Держ. ком. України по водному господарству від 16.04.2008 р. № 108. *Офіційний вісник України.* 2008. № 54. Ст. 1812.

аграрної політики України «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» від 26 лютого 2004 р. № 51[950]. При здійсненні моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється збирання, обробка та аналіз інформації щодо зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розробка науково обґрунтованих рекомендацій, що мають сприяти прийняттю рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів.

У наукових працях протягом останніх років акцентовано увагу на проблемі недостатнього, у певних випадках недостовірного, інформаційного забезпечення стану земель і ґрунтів. Отже, на часі – реформування державної системи моніторингу довкілля та земель зокрема. Акцентуємо увагу, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» від 20 березня 2023 р. № 2973–IX передбачено важливі зміни на шляху оновлення законодавства у зазначеній сфері[951].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 848 було затверджено Порядок проведення моніторингу земель і ґрунтів[952], який поки що не набув чинності. Вказаним нормативно-правовим актом запроваджено функціонування автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів, що забезпечуватиме автоматизацію моніторингу земель і ґрунтів, а також доступ користувачів до його результатів. У контексті вищезазначеного є сенс підтримати позицію С. В. Шарапової, яка наголошує, що реформування державної

[950] Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : наказ М-ва аграр. політики України від 26.02.2004 р. № 51. *Офіційний вісник України.* 2004. № 13. Ст. 317.

[951] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля Закон України від 20.03.2023 р. № 2973-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. №41. Ст. 2210.

[952] Про затвердження Порядку проведення моніторингу земель і ґрунтів : постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2024 р. № 848. *Офіційний вісник України.* 2024. № 70. Ст. 4213.

системи моніторингу довкілля є новим етапом подальшого розвитку інформаційної системи, її вдосконалення та взаємодії з відповідними системами інших країн світу[953].

При цьому, відповідно до вищевказаного нормативно-правового акту електронна інформаційна взаємодія автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів з іншими електронними інформаційними ресурсами повинна здійснюватися за принципом інтероперабельності з національним геопорталом за допомогою засобів системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта».

Сьогодні окремим самостійним поняттям у сфері електронних інформаційних ресурсів є інтеграція, що полягає в об'єднанні різних інформаційних систем в єдину платформу. Зокрема, така інтеграція допускає поєднання відомостей про землекористування з інформацією Державного земельного кадастру. Інтеграція кадастрових даних з іншими системами дозволяє забезпечити комплексний аналіз даних та більш ефективне прийняття рішень завдяки швидкому доступу до точних і актуальних даних про стан земель[954].

Підкреслимо, що в європейських країнах відбулася кардинальна зміна підходу до здійснення моніторингу ґрунтів: незалежність від відомчого впливу; спрощена, як правило, дволанцюгова організаційна структура (регіональна лабораторія – інформаційний центр); розширення переліку показників, які вказують на особливий статус спостережних ділянок; загалом однотипна методологія виконання робіт, скоординована з іншими компонентами довкілля[955].

Науковці справедливо звертають увагу на розпорошеність даних про ґрунти між різними інститутами й відомствами, а також брак єдиного центра збирання й оброблення потрібної інформації в Україні. Сьогодні виникла необхідність у забезпе-

[953] Шарапова С. В. Реформування державної системи моніторингу довкілля в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 4. С. 249.

[954] Шарапова С. В., Кашкіна В. А. Сучасний стан та напрями розвитку системи моніторингу земель і ґрунтів в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2025. № 3. Ч. 2. С. 42.

[955] Медведєв В. В. Досвід реалізації «європейської ґрунтової політики». Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти : моногр. / ред.: С. А. Балюк, А. В. Кучер. Харків : Смугаста тип., 2015. С. 370.

ченні передових інформаційних технологій створення баз даних і механізмів оцінювання, прогнозування й розроблення моделей управлінських рішень. При проведенні моніторингу насамперед має бути забезпечена висока якість інформації, репрезентативність результатів у режимі довгострокових спостережень, необхідним є постійне вдосконалення й уніфікація технічних засобів виміру, оснащення лабораторій відповідно до європейських вимог[956].

Підкреслимо, що Стратегія ЄС про ґрунти до 2030 р. визначає рамки та конкретні заходи щодо захисту, відновлення та сталого використання ґрунтів[957]. Серед ключових напрямів: стале управління ґрунтами має стати звичайним явищем, нормою (стандартом) в ЄС; відновлення деградованих ґрунтів та забруднених ділянок; можливість запровадження сертифікату здоров'я ґрунтів з метою вчинення правочинів щодо земельних ділянок; запобігання опустелюванню шляхом розроблення загальної методології запобігання опустелюванню та деградації земель; зростання ролі ґрунтів щодо пом'якшення та адаптації до змін клімату, підтримка та збільшення досліджень, збору відомостей при проведенні моніторингу ґрунтів тощо. Зокрема, ідеться про досягнення здорового стану ґрунтів (з добрим або високим екологічним станом) до 2050 р., що має бути досягнуто шляхом вчинення відповідних дій до 2030 р.

Сьогодні набуває поширення застосування сучасних джерел отримання інформації про стан земель. Зокрема, у наукових доробках ідеться про застосування космічного сканування[958]. Крім того, для проведення спостережень за станом земель починають використовувати й БПЛА. Так, рекомендується використовувати безпілотники зі штучним інтелектом для

[956] Медведєв В. В. Інформаційне забезпечення використання ґрунтів: здобутки і висновки з іноземного досвіду. Харків : Смугаста тип., 2016. С. 98, 99, 208, 209.

957

[957] Soil strategy for 2030 reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a52021dc0699 (дата звернення: 10.07.2025).

[958] Биндич Т. Ю. Багатоспектральне космічне сканування ґрунтового покриву в моніторингових дослідженнях : моногр. Київ : Аграрна наука, 2022. 144 с.

побудови 3D-карт з метою завчасного виявлення проблем з показниками якісного стану ґрунтів[959].

Моніторинг земель забезпечує здійснення планування і прогнозування використання земель, без чого проведення заходів відновлення земель є малорезультативним. Адже розроблення планових заходів щодо охорони й відновлення земель, прогнозування змін їх якісного стану сприяє забезпеченню ефективного здійснення намічених заходів[960].

Сьогодні підвалини планування використання й охорони земель у державі, а також заходів їх відновлення складають: Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджені Законом України від 28 лютого 2019 р., № 2697-VIII, Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р., № 1024-р.[961], Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України 30 березня 2016 р., № 271-р.[962] Підкреслимо, що як Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням, так і Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням потребують істотного оновлення, адже були розроблені до початку російської воєнної агресії на території України та не враховують всього масштабу негативних процесів щодо стану земель. Крім того, впровадження передбачених Національним планом дій щодо

[959] Куцова К.М. Точне землеробство як перспективний напрям сталого розвитку аграрного сектору. *Ґрунтово-агрохімічні дослідження як імператив для розвитку аграрного виробництва та розбудови України : зб. тез зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених (м. Харків, 24 травня 2023 р.)*. Харків : ННЦ «ІГА імені О. Н. Соколовського», 2023. С. 59–63.

[960] Лісова Т. В. Система заходів забезпечення відновлення земель: концептуальні положення. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту.* Серія «Право»: зб. наук. пр. / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 128.

[961] Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням: розпорядж. КМУ від 22.10.2014 р. № 1024-р. *Офіційний вісник України.* 2014. № 86. Ст. 2439.

[962] Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням : розпорядж. КМУ від 30.03.2016 р. № 271-р. *Урядовий кур'єр.* 2016. 29 квітня. № 82.

боротьби з деградацією земель та опустелюванням заходів розраховане максимально на 2025 р.

У сучасних наукових дослідженнях планування як вид соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права у сфері використання й охорони земель розглядається в декількох аспектах: як різновид земельних правовідносин; як один із принципів їх правового регулювання; як одна з основних функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування в регламентації цих відносин. В умовах децентралізації влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин пропонується розробити і прийняти Закон «Про планування земель», у якому слід закріпити горизонтально-вертикальну організаційно-правову й економічну модель планування земель і розвитку відповідних територій[963].

Підкреслимо, що планування заходів, спрямованих на збереження й підвищення родючості ґрунтів, може бути успішним лише за умови, якщо воно буде засноване на знанні законів розвитку ґрунтів та їх взаємодії з іншими природними чинниками[964].

Нормування є одним з важливих заходів охорони земель. Його метою є забезпечення екологічної й санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів, якими визначаються вимоги щодо якісного стану земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

Доцільно всебічно підтримати П. Ф. Кулинича, який стверджує, що нормування й стандартизація у сфері використання й охорони земель становить собою основну функцію державного управління земельними ресурсами – прийняття й забезпечення використання суб'єктами земельних відносин вимог щодо належної якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антро-

[963] Ущаповська О. І. Планування в земельному праві України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2019. С. 8, 9, 11.

[964] Лісова Т. В. Теоретичні проблеми правового забезпечення відновлення земель : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2021. С. 288.

погенного навантаження на них і господарського освоєння земель[965].

Підкреслимо, що внаслідок законодавчих змін, скасовано стандартизацію земель як самостійну функцію публічного управління у царині використання, охорони та відновлення земель, а також як захід, що входить до складу охорони земель.

Як слушно наголошує Т. К. Оверковська, гармонізація національного законодавства у сфері охорони земель з європейським й нормами міжнародного права дозволяє вести мову про його наближення до європейських стандартів з питань правового забезпечення й екологічно безпечного використання земель. Крім того, варто підтримати точку зору науковиці щодо того, що нормування у сфері охорони земель є дієвим правовим засобом охорони якісного стану останніх, важливим чинником правового регулювання відносин з метою запобігання антропогенного навантаження на земельні ресурси, яке не перевищувало б установлений пороговий рівень[966].

Незважаючи на значну кількість визначень нормування, наукових підходів до його сутності, спільним у них є те, що останнє полягає у встановленні певних вимог щодо якісного стану земель, гранично допустимих рівнів впливу на ґрунти.

Сучасні дослідники слушно наголошують на необхідності вдосконалення й систематизації нормативно-технічної документації. Так, нормативно-технічні акти, якими регламентуються використання й охорона земель, не охоплюють усієї сфери їх експлуатації й мають орієнтуватися на вирішення завдань збереження сталості землекористування, ґрунтового покриву й земельних ресурсів за кількісними і якісними показниками, а також сприяти мінімізації негативного впливу на них[967].

---

[965] Кулинич П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів. Земельне право України : підруч. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2008.С. 302, 304.

[966] Оверковська Т. Стандартизація та нормування як правові засоби охорони земель від забруднення та псування в Україні. *Підпр-во, госп-во і право.* 2010. № 6. С. 160.

[967] Третяк А., Другак В. Стандартизація і нормування у сфері землеустрою та сталого землекористування. *Землевпорядний вісник.* 2007. № 2. С. 53.

Відповідно до ч. 2 ст. 165 Земельного кодексу України у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів установлюються нормативи: (а) оптимального співвідношення земельних угідь, (б) якісного стану ґрунтів, (в) гранично допустимого їх забруднення, (г) показників деградації земель і ґрунтів. Окремі статті Закону України «Про охорону земель» деталізують положення Кодексу (ст.ст.ст. 31–34).

Але в сучасних умовах поширення деградаційних процесів, як стверджують учені, окремі важливі нормативи залишаються нерозробленими, що, на жаль, сприяє подальшому погіршенню родючості ґрунтів. Зокрема, це нормативи: (а) гранично допустимих концентрацій важких металів у ґрунтах; (б) які регламентують діяльність у сфері охорони ґрунтів від ерозії й негативного впливу виробничої діяльності на погіршення якості землі; (в) нормативні документи щодо оцінювання придатності земель для вирощування тих чи інших сільськогосподарських культур; (г) що встановлюють розміри збитків через погіршення родючості ґрунтів тощо[968].

Як справедливо наголошується в наукових працях, одним із пріоритетних напрямів новітньої державної аграрної політики повинно бути розв'язання економічних проблем раціонального використання, охорони і збереження родючості ґрунтів, запобігання розвитку деградаційних процесів, а також гарантування екологічної і продовольчої безпеки країни. Проте, як зазначають фахівці, спостерігається досить низька ефективність економічного механізму щодо розв'язання проблеми збереження родючості ґрунтів[969], але ж у державі необхідно розбудовувати дієвий економічний механізм охорони й відновлення земель.

Представники економічної науки розглядають економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель як підвищення заінтересованості власників і землекористувачів, спрямоване на збереження й відтворення родючості ґрун-

[968] Лазебна М. Є. Стандартизація та нормативно-правове забезпечення охорони й раціонального використання ґрунтів. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти : моногр. / ред.: С. А. Балюк, А. В. Кучер. Харків: Смугаста тип., 2015. С. 119.

[969] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / Балюк С. А. та ін.; Київ: Аграр. Наука, 2012. С. 147.

тів, захист земель від негативних наслідків виробничої діяльності з метою збільшення виробництва сільськогосподарської продукції й самостійного розпорядження належним їм обсягом останньої. Водночас науковці наголошують на необхідності врегулювання на загальнодержавному рівні питання плати за землю, оскільки кошти від цього не використовуються на фінансування заходів, спрямованих на поліпшення й охорону земель, а оскільки власники сільськогосподарських земель не одержують кошти на відновлення родючості ґрунтів, знижується продуктивність угідь і погіршується їх екологічний стан[970]. Пропозиція щодо потреби забезпечення на загальнодержавному рівні фінансування заходів відновлення земель дійсно є слушною, адже більшість закріплених норм, що стосуються фінансування заходів відновлення земель, залишаються декларативними. Крім того, на належне забезпечення таких заходів, як правило, не вистачає коштів Державного бюджету або ж відбувається нецільове їх використання (ідеться про кошти, що надходять на відшкодування втрат лісогосподарського виробництва). Як бачимо, головна роль у забезпеченні фінансування заходів, спрямованих на охорону, відновлення й поліпшення земель належить саме державі. У той же час в умовах децентралізації владних повноважень зростає також і роль органів місцевого самоврядування, оскільки кошти, що надходять на відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, спрямовуються на рахунки саме місцевих бюджетів[971].

Реалії сьогодення свідчать про залежність рівня сільськогосподарського виробництва, а також якості людського життя в цілому від якісного стану земель, їх раціонального й ефективного використання.

Водночас економічний механізм стимулювання раціонального використання та охорони земель залишається неефективним.

Так, варто погодитися з висловленою в наукових публікаціях правників позицією, що зараз спостерігається досить низький рівень фінансування державою заходів з охорони земель і ґрун-

[970] Гнаткович О. Д. Економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель. *Інноваційна економіка.* 2013. № 1 (39). С. 128, 129.

[971] Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми : моногр. Харків : Юрайт, 2020. С. 261.

тів, недосконаліть нормативно-правового забезпечення заходів, що становлять зміст економічного стимулювання в цій галузі, а також брак ефективного механізму його реалізації на практиці[972].

Доцільно підтримати висловлену позицію, що економічною основою раціонального використання, охорони й управління якістю ґрунтів для забезпечення сталої родючості має бути механізм економічного стимулювання раціонального використання ґрунтових ресурсів, їх охорони, збереження й відновлення родючості ґрунтів за одночасного посилення економічної та юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони земель і ґрунтів[973].

Отже, як доводять учені-ґрунтознавці, на часі – забезпечення поєднання адміністративних методів впливу на власників і користувачів земельних ділянок у вигляді державної підтримки, зборів за забруднення земель і погіршення якості ґрунтів, контроль за дотриманням стандартів якості й безпечності продукції з ринковими механізмами, що охоплюють оподаткування, ціноутворення, стимулювання попиту на органічну продукцію[974].

Приміром, забезпечення стимулювання раціонального використання земель, їх охорони, проведення своєчасного відновлення земель може бути досягнуто завдяки впровадженню такого методу адміністративного впливу на власників та користувачів земельних ділянок, як позбавлення державної підтримки за непроведення відновлення земель.

Підтримуючи позицію науковців, що в земельному законодавстві (зокрема, в Земельному кодексі України й Законі України «Про охорону земель») йдеться не про економічні санк-

[972] Вівчаренко О. А. Стимулююча функція охорони земель. Віче. 2010. № 2. С. 5; Гавриш Н. С. Економіко-правові засади використання, відтворення та охорони ґрунтів. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України.* 2012. Вип. 30. С. 159.

[973] Кучер А. В., Анісімова О. В., Казакова І. В., Гапєєв Л. В. Економічне забезпечення відтворення родючості ґрунтів: рекомендації / за ред. А. В. Кучера. Харків: Смугаста тип., 2015. С. 17, 26, 27.

[974] Кучер А. В. Концептуальні положення формування економічного механізму відтворення родючості ґрунтів. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти : моногр. / ред.: С. А. Балюк, А. В. Кучер. Харків: Смугаста тип., 2015. С. 72.

ції, а про плату за погіршення якісного стану земель і погіршення родючості ґрунтів[975], підкреслимо, що в земельному законодавстві спостерігається брак таких санкцій, водночас містяться норми стосовно відшкодування збитків, а також накладання адміністративних стягнень.

Отже, необхідно невідкладно запровадити дієвий механізм економічного стимулювання раціонального використання, охорони й відновлення земель паралельно з реальним надходженням коштів від держави до власників і користувачів земельних ділянок.

В Україні, на відміну від ЄС, недостатньо задіяні методи економічного стимулювання й у сфері організації національної екомережі, що базуються на використанні ринкових інструментів, як переконливо зазначає М. Я. Ващишин. Не забезпечується розширення доступу до екологічних послуг, а лише почали проводитися протягом останнього часу екологічні навчання за кошти міжнародних природоохоронних фондів, спільні екологічні проєкти тощо. Ще однією проблемою у царині правового забезпечення створення та організації екомережі, науковиця вважає паралелізм правових норм про природно-заповідний фонд і про екологічну мережу. При цьому, законодавство про природно-заповідний фонд абсолютно не консолідоване із законодавством про екологічну мережу[976]. У контексті вищезазначеного науковцями пропонується інтеграція законодавства про природно-заповідний фонд із законодавством про створення екологічної мережі[977]. Крім того, слушною видається пропозиція щодо розробки та затвердження консолідованих програм формування національної екологічної мережі із врахуванням ймовірних кліматичних змін та запобігання останнім[978].

---

[975] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / Балюк С. А. та ін. ; Київ : Аграр. Наука, 2012. С. 149.

[976] Ващишин М. Я. Правове забезпечення формування та функціонування екомережі України: теретичні та практичні аспекти : моногр. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С. 157, 134.

[977] Максименко М. І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2013. С. 12.

[978] Ващишин М. Я. Правове забезпечення формування та функціонування екомережі України: теретичні та практичні аспекти : моногр. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С. 174.

Гострою проблемою, що потребує вдосконалення змісту законодавства, залишається і дуалістичний правовий режим земельних ділянок у складі екомережі, що зумовлено відсутністю окремої категорії – землі екологічної мережі[979].

Підкреслимо, що гармонізація законодавства України та ЄС потребує приведення законодавства України щодо створення екологічної мережі до норм та вимог, встановлених європейським законодавством.

Зокрема, формування мережі територій «Natura 2000» у країнах ЄС проходить у два етапи: національний та союзний, що передбачає розгляд Європейською комісією списку запропонованих територій, що мають значення для європейської спільноти та кошторис фінансування ЄС функціонування цих територій та прийняття відповідного рішення[980].

Вирішення проблеми забезпечення формування та функціонування екологічної мережі потребує комплексного підходу, починаючи від вдосконалення законодавства, розробки ефективних механізмів управління та фінансування до залучення широкої громадськості до процесу створення та підтримки екологічної мережі.

В умовах російської воєнної агресії заходи з охорони земель зазнають певних трансформацій.

Так, особливої актуальності набуває проведення оперативного (кризового) моніторингу, що потребує застосування різних приладів, що забезпечує високу якість зображення. Вельми ефективним, при цьому, є використання даних космічного сканування з космічних апаратів у високому просторовому розрізненні[981].

Дистанційне зонування набуває особливої актуальності в умовах відсутності необхідної інформації щодо якісного стану земель і ґрунтів як бази для моніторингу (спостереження за

[979] Ващишин М. Я. Правове забезпечення формування та функціонування екомережі України: теретичні та практичні аспекти : моногр. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С. 385.

[980] Ващишин М. Я. Правове забезпечення формування та функціонування екомережі України: теретичні та практичні аспекти : моногр. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2021. С.168.

[981] Биндич Т. Ю. Багатоспектральне космічне сканування ґрунтового покриву в моніторингових дослідженнях : моногр. Київ : Аграрна наука, 2022. 144 с.

змінами), зокрема відсутності оцифрованих відомостей у Державному земельному кадастрі.

Поєднання можливостей дистанційного зондування та геоінформаційних технологій забезпечить можливість згрупувати обстріляні, заміновані ділянки за ступенем ймовірності вибухової небезпеки. А проведення оперативного моніторингу за результатами дослідження космічних знімків допоможе створити базу геоданих про географічне розташування вирви, джерело ураження, його особливості, що забезпечуватиме розробку цифрових карт постраждалих територій[982].

Як слушно зазначається в наукових працях, через повномасштабну російську воєнну агресію надзвичайної актуальності набули питання оцінювання ступеня «втрат» ґрунтів, під якими пропонується розуміти: а) заміновані території; б) ґрунти, що зазнали фізичного порушення в результаті вибухів, спричинених різними джерелами; в) ґрунти, що зазнали фізичного порушення в результаті різних фортифікаційних робіт; г) ґрунти, що зазнали хімічного забруднення в результаті бойових дій; ґ) території, засмічені залишками військової техніки тощо. Відповідно до вище зазначених пунктів можна зробити висновок про повну або часткову неможливість виконання ґрунтами протягом певного часу господарських або екосистемних функцій. Отже, доцільно здійснювати фіксацію та класифікацію наслідків бойових дій з подальшими польовими та лабораторними дослідженнями. Вже зараз фахівці пропонують провести значний обсяг таких робіт шляхом використання космічних знімків та геоінформаційних технологій з метою визначення кількості земель з порушеним ґрунтовим покривом та земель хімічно забруднених[983].

Необхідним є проведення імплементації в законодавче поле України нормативно-правових актів ЄС щодо певних аспектів використання та охорони земель, підключення України до

[982] Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення : моногр. ; за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера, М. І. Ромащенка. Київ: Аграрна наука, 2024. С. 101.

[983] Ачасов А. Б., Немошкалов О. М., Селіверстов О. Ю. Дистанційний моніторинг наслідків бойових дій на території Харківської області. Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення: моногр. ; за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера, М. І. Ромащенка. Київ : Аграрна наука, 2024. С. 98.

загальноєвропейської системи моніторингу ґрунтів, формування Національного електронного порталу ґрунтів забруднених та деградованих.

11.3. Правове забезпечення відновлення земель як ключове завдання розвитку земельного законодавства

В умовах масштабного поширення небезпечних, кризових явищ, характерних для сучасного стану переважної частини земель України, невідкладного вирішення потребує одна з найгостріших проблем сьогодення –зупинення подальшого погіршення стану земель та їх відновлення.

В останніх дисертаційних роботах, присвячених дослідженню теоретичних проблем правового забезпечення відновлення земель, вищевказана категорія розкривається через систему законодавчо встановлених заходів, які спрямовані на повернення землям їх первісного якісного стану, втраченої здатності виконувати ними певні функції відповідно до їх основного цільового призначення, належного стану порушених земель[984].

Зокрема, система заходів відновлення земель сільськогосподарського призначення складається з організаційно-правових, технічних, землевпорядних, біотехнологічних, геоботанічних, економічних та інших заходів, спрямованих на повернення землям їх якісного стану, погіршеного через дію певних чинників, здатності виконувати ними функцію основного засобу виробництва у сільському господарстві[985].

У науковій літературі запропоновано склад заходів з відновлення земель.

Так, серед попередніх заходів відновлення земель виокремлюють наступні: внесення мінеральних добрив, промивання ґрунтів у випадках їх засолення, впровадження сівозміни, застосування відповідних режимів зрошення, компостування тощо. Застосування вказаних заходів відбувається на етапі

[984] Лісова Т. В. Теоретичні проблеми правового забезпечення відновлення земель : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2021. С. 96.

[985] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення : дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 9 – 10.

виявлення перших ознак погіршення стану земельних ділянок та здійснюється, переважно, їхніми власниками та користувачами без замовлення виготовлення проєктної документації.

До основних організаційно-правових заходів відновлення земель, проведення яких отримало правове забезпечення, належить: рекультивація порушених земель, консервація деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, меліорація земель. Водночас протягом останніх років розширюється сфера застосування порівняно нових, певною мірою, інноваційних заходів відновлення земель, впровадження яких наразі не знайшло законодавчого підґрунтя. Ідеться про такі заходи, як-от: біоремедіація, фіторемедіація та детоксикація забруднених земель[986].

Необхідність відновлення земель викликана різними чинниками. Перш за все на стан земель впливає антропогенна діяльність. Водночас ерозію ґрунтів можуть спричинити і природні катаклізми.

Більшість заходів, передбачених чинним земельним законодавством, стосується відновлення земель сільськогосподарського призначення. Адже наразі для стану ґрунтів (насамперед ріллі) є характерні інтенсивні темпи поширення процесів деградації.

Однак відновленню підлягають не лише землі вищевказаної категорії. Безумовно, відновленню земель різних категорій притаманна певна специфіка його заходів. Відновлення земель, які є основним засобом сільськогосподарського виробництва, здійснюється, як правило, з метою відновлення їх первісного якісного стану, насамперед родючості. Саме вміст гумусу у ґрунті як його органічної складової частини, що утворюється у процесі біохімічного розпаду рослинних і тваринних решток, як наголошують науковці, формує його родючість[987].

У наукових працях звернено увагу на те, що головною метою відновлення земель сільськогосподарського призначення є забезпечення здатності виконання ними функції основного

[986] Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми : моногр. Харків : Юрайт, 2020. 396 с.

[987] Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів : ПАІС, 2005. С. 13.

засобу виробництва сільськогосподарської продукції. Так, відновлення земель, які є основним засобом сільськогосподарського виробництва, здійснюється, як правило, з метою відновлення їх первісного якісного стану, насамперед родючості.

Водночас слід підтримати позицію, що у разі відновлення переважної більшості несільськогосподарських угідь мета буде іншою, адже їх відновлення буде відбуватися з метою забезпечення здатності виконувати ними функцію просторово-територіального базису, що буде носити допоміжний, обслуговуючий характер. При цьому, найважливішу роль у відновленні земель сільськогосподарського призначення відіграють саме первинні заходи, оскільки дозволяють запобігти проявам небезпечних ґрунтових процесів, подолання яких потребуватиме спеціальних технологій, розробки проєктної документації та уникнути значної витрати часу[988].

На переконання спеціалістів-ґрунтознавців, саме від виконання ґрунтами своїх екологічних функцій, від їх стійкості до зовнішнього впливу залежить якісний стан земель. У свою чергу, зміна останнього внаслідок інтенсивного використання земель позначається негативно на зміні родючості ґрунтів і на продуктивності земельних угідь[989]. Підкреслимо, що порівняльне оцінювання якості ґрунтів залежно від природних властивостей шляхом їх бонітування, як складника Державного земельного кадастру, має надзвичайно важливе значення та слугує підґрунтям економічної оцінки земель сільськогосподарського призначення.

Акцентуємо увагу, що відновлення земель лісогосподарського призначення здійснюється з метою відновлення їх продуктивності, що безпосередньо впливає на підвищення продуктивності й лісів. Отже, відновлення земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення спрямоване на забезпечення їх використання як основного засобу виробництва у сільському й лісовому господарстві.

---

[988] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення: дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 191, 116–117.

[989] Булигін С. Ю. Якість земель як основа контролю землекористування. *Агроекологічний журнал.* 2015. № 1. С. 38.

Що стосується земель, які вимагають особливої охорони, то відновленню підлягають їх специфічні властивості, здатність виконувати ті чи інші функції. Ідеться про землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення.

Певна специфіка притаманна відновленню земель природно-заповідного фонду. У даному випадку відновлення потребують природні комплекси й об'єкти в цілому, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і які за законом мають статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду, адже в такому випадку йдеться про комплексність указаних об'єктів, що включають до свого складу не лише ділянки суші і водного простору, а й ті чи інші види флори й фауни.

Акцентуємо увагу, що аналіз ст. 16 Закону «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., № 2456-II[990] дозволяє дійти висновку, що в основі відтворення корінних природних комплексів є відновлювальні заходи на землях природно-заповідного фонду, що підтверджує першочергову роль відновлення земель. Підкреслимо, що у змісті розглядуваного Закону йдеться про застосування екосистемного підходу при відновленні природних ресурсів.

Певна специфіка притаманна й відновленню земель рекреаційного призначення, яка, як випливає зі змісту ст. 50 Земельного кодексу України, полягає у поверненні їх функцій щодо забезпечення організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів.

Як слушно акцентовано увагу в наукових працях, понаднормове навантаження на такі землі не тільки знижує якість та ефективність відпочинку людини, а й призводить до деградації останніх і втрати ними функціональних якостей[991].

Сьогодні в науковий обіг введені такі поняття, як «рекреаційна місткість», «рекреаційне навантаження» й «територіаль-

[990] Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-II. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 34. Ст. 502.

[991] Палій Н. І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2011. С. 120.

на рекреаційна система». Стан земельних ресурсів є однією з важливих складових частин рекреаційної системи, що значно впливає на її належне функціонування.

Певні особливості властиві й відновленню земель водного фонду. Земельним законодавством запроваджено правовий режим обмеженої господарської діяльності з використанням земельних ділянок земель водного фонду, зайнятих прибережними захисними смугами, водоохоронними зонами та іншими зонами і смугами. Зазначене випливає зі змісту статей 60–64 Земельного кодексу України, ст. ст. 87–93 Водного кодексу України[992], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон і режиму ведення господарської діяльності в них» від 8 травня 1996 р.[993]

Необхідність відновлення земель водного фонду тісно пов'язана із забезпеченням охорони від забруднення й засмічення водних об'єктів, що на них знаходяться, і збереженням їх водності.

Землям, які виступають просторово-територіальним базисом, притаманна своя специфіка.

У процесі благоустрою населених пунктів має місце втрата ґрунтового покриву через його заміщення твердим покриттям, що негативно впливає на стан ґрунтів у зв'язку з припиненням або різким зниженням доступу кисню до поверхні землі та ґрунту, що викликає їх руйнування. Отже, правова охорона й відновлення таких земель мають бути спрямовані на забезпечення такої якості ґрунтів, якою гарантується екологічна безпека населених пунктів і сприятливі умови життєдіяльності населення, яке мешкає на цих територіях[994].

Отже, охорона земель повинна мати місце на різних етапах благоустрою населених пунктів. Після завершення будівництва виникає потреба у відновленні цих земель. Згідно зі ст. 52

[992] Водний кодекс України від 06.07.1995 р. № 214-95/-ВР. *Відомості Верховних Ради України.* 1995. № 24. Ст. 189.

[993] Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон і режиму ведення господарської діяльності в них : пост. КМУ від 08.05.1996 р. №486. *ЗП України.* 1996. № 13. Ст. 364.

[994] Ігнатенко І. В. Правова охорона ґрунтів у процесі благоустрою населених пунктів. *Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції, присв. 20-річчю Нац. ун-ту «Одес. юрид. акад.» : зб. матер. Міжнар. конгресу (м. Одеса, 2–4 червня 2017 р.).* Одеса : Юрид. літ., 2017. С. 144–146.

Закону України «Про охорону земель» землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, в екологічному стані ґрунтів і материнських порід і в гідрологічному режимі внаслідок проведення будівельних та інших робіт підлягають рекультивації.

Свою специфіку має відновлення земель промисловості. При цьому, у чинному законодавстві бракує єдиних вимог до екологічної безпеки при використанні зазначених земель.

Певна специфіка використання земель промисловості випливає зі змісту Земельного кодексу України. Так, однією з умов законодавця щодо отримання земельних ділянок для потреб надрокористування є відновлення земель відповідно до робочого проєкту землеустрою щодо рекультивації порушених земель на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки (ч. 4 ст. 66).

Певні особливості відновлення притаманні й землям транспорту. Зокрема, при спорудженні автомобільної дороги необхідним є проведення рекультивації кар'єрів і територій, призначених для спорудження земляного полотна доріг, прилеглих до цих територій, пошкоджених при будівництві останнього.

Своя специфіка властива й відновленню земель трубопровідного транспорту. Негативний вплив на стан земель спричиняється ще на початку облаштування траншей для подальшого прокладання трубопроводів, адже при цьому відбувається порушення поверхні рельєфу земельних ділянок, структури ґрунту тощо. Акцентуємо увагу, що у законодавстві бракує спеціальної норми стосовно обов'язку підприємств, установ та організацій трубопровідного транспорту відновлювати якісний стан і рельєф порушених земель у випадках виникнення аварійних ситуацій, що потребує законодавчих змін.

Відновленню підлягають і землі енергетичної системи. Порядок використання досліджуваного виду земель регламентовано спеціальним Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 р., № 2480-VI[995]. Порівняно із землями трубопровідного транспорту відновлення земель енергетики певною

[995] Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 р. № 2480-VI. *Відомості Верховних Ради України*. 2011. № 1. Ст. 1.

мірою забезпечено нормами зазначеного вище Закону, ст. 29 якого встановлює обов'язки підприємств, які експлуатують об'єкти енергетики, в охоронних зонах останніх.

Підлягають охороні й впровадженню заходів відновлення і землі оборони. Слід підкреслити, що особливої уваги потребують землі військових полігонів щодо яких мають бути здійснені заходи рекультивації, відновлення й повне очищення їх поверхні з ліквідацією військового об'єкта. Відновленню підлягають і землі, які надані в постійне користування військовим частинам, у разі порушення їх поверхні, втрати ними якісного стану, і на яких за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади військові частини дозволяють фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу й заготовляти сіно. Отже, у певних випадках ідеться про відновлення земель оборони, які використовуються як територіальний базис для розміщення військових об'єктів. В інших – про відновлення таких земель, які використовуються як засіб виробництва сільськогосподарської продукції, що потребує запровадження відповідних заходів відновлення, що здійснюються на землях сільськогосподарського призначення.

Підкреслимо, що від ефективності здійснення заходів відновлення земель, як і їх охорони, залежить забезпечення екологічної та продовольчої безпеки. Передусім ідеться про консервацію земельних ділянок з порушеною поверхнею, з еродованими, забрудненими важкими металами, хімічними речовинами ґрунтами, радіоактивно забруднених та радіаційно небезпечних земель. Проведення заходів з рекультивації земель, порушених внаслідок проведення будівельних, геологорозвідувальних, гірничодобувних робіт, що призвело до зсувів поверхні, утворенню відвалів розкривних порід, кар'єрів, також відіграє значну роль у забезпеченні екологічної безпеки.

Проведення меліорації земель з порушеним водним режимом ґрунтів сприяє забезпеченню екологічної й продовольчої безпеки через відновлення родючості ґрунтів сприяє забезпеченню не лише екологічної, а й продовольчої безпеки.

Важливе значення для забезпечення екологічної безпеки мають також і певні інноваційні заходи відновлення земель,

як-от: біо- та фіторемедіація, детоксикація забруднених ґрунтів.

Відновлення земель повинно відбуватися з урахуванням екосистемного підходу та здійснюватися зі збереженням усіх природних об'єктів як компонентів екосистеми. Як зазначає Є. П. Суєтнов, існує нерозривність усіх природних об'єктів, тому виникає потреба у екосистемному підході як основі всіх принципів екологічного права[996]. Інші науковці також, виходячи із взаємозв'язку кількісних та якісних показників природних об'єктів та екосистеми, зазначають про доцільність відновлення екосистеми в цілому[997].

Надзвичайно актуальним вбачається підхід до землі як до елементу екосистеми, адже землі є об'єктом довкілля, а тому їх відновлення повинно відбуватися в руслі збереження, а також відновлення й інших природних об'єктів. Слід зазначити, що Концепція екосистемного підходу була запроваджена Конвенцією про охорону біологічного різноманіття від 1992 р.[998], яка була ратифікована Законом України від 29 листопада 1994 р., № 257/94-ВР. У зазначеній Конвенції екосистема розглядається як динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, що взаємодіють як єдине функціональне ціле.

Як слушно зазначає Є. П. Суєтнов, одним з важливих завдань сучасної політики ЄС є збереження біологічного різноманіття як необхідної умови забезпечення екосистемних функцій живих організмів і формування середовища життєдіяльності людини[999].

---

[996] Суєтнов Є. П. До питання про визнання екосистемного підходу квінтесенціальним принципом екологічного права. *Проблеми законності.* 2020. № 149. С. 107.

[997] Donets O. Instituting Principle for the reproduction (restoration) of natural resources and complexes in the Context of Ensuring and Protecting Fundamental Human Rights. *Access to Justice in Eastern Europe.* 2021. № 4 (12). P. 62–89 (дата звернення: 20.07.2025).

[998] Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_030 (дата звернення: 28.08.2025).

[999] Суєтнов Є. П. Європейські зобов'язання України щодо збереження біологічного різноманіття шляхом впровадження екосистемного підходу. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах європейської глобалізації : матер. Всеукр. наук.-практ.*

Розділом «А» Додатку до рішення V/6 «Екосистемний підхід» 5-ї наради Конференції сторін (м. Найробі, Кенія), що проходила з 15 по 26 травня 2000 р., екосистемний підхід тлумачиться як стратегія комплексного управління земельними, водними й біологічними ресурсами, яка забезпечує їх збереження і стале використання на справедливих засадах. Як констатує В. В. Носік, екосистемний підхід поширюється на інституційно-функціональне забезпечення збереження, відновлення й використання природних ресурсів в екосистемах[1000].

Акцентуємо увагу, що норми Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, певною мірою, спрямовані на регулювання відносин збереження й відновлення екосистем та запровадження екосистемного підходу. Адже, як зазначається в Законі, мета державної екологічної політики полягає в досягненні належного стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте й безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження й відновлення природних екосистем[1001].

Слід підкреслити, що важливого значення для реалізації землеохоронної політики країн ЄС мають такі міжнародно-правові документи, як-от: Тематична стратегія охорони ґрунтів, розроблена Європейською комісією (2006 р., яку було оновлено у 2021 р.)[1002], Директива Ради 86/278/ЄЕС від 12 червня 1986 року про

конф. (Івано-Франківськ-Яремче, 20–22 вересня 2019 р.). Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2019. С. 107–110.

[1000] Носік В. В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах європейської глобалізації: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ-Яремче, 20–22 вересня 2019 р.)*. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2019. С. 25–26.

[1001] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України.* 2019. № 28. Ст. 980.

1002

[1002] Thematic Strategy for Soil Protection. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/thematic-strategy-for-soil-protection.html (дата звернення: 09.09.2025).

охорону навколишнього середовища, зокрема ґрунту, при використанні осаду стічних вод у сільському господарстві[1003].

Як зазначається у наукових працях, основні тенденції у правовому регулюванні природоохоронної діяльності у ЄС спрямовані на захист і відновлення природних ресурсів, а Директиви ЄС й національне законодавство – на створення умов для розроблення поетапних національних стратегій охорони навколишнього природного середовища за різними напрямками[1004].

У наукових працях звертається увага на перебування ґрунтів у межах впливу загальних принципів екологічного права ЄС. При цьому, екологічне законодавство ЄС не є кодифікованим. Отже, на практиці питання щодо навколишнього середовища врегульовані великою кількістю нормативних документів різної юридичної сили. В установчих договорах ЄС зафіксовано чотири принципи, засади екологічного права, на яких побудоване екологічне законодавство ЄС: принцип запобігання та ліквідації забруднення в джерелі *(principles of prevention and rectifying pollution at source)*, принцип «забруднювач платить» *(«polluter pays» principle)*, а також принцип обережності *(principle of precaution)*[1005]. Зокрема, застосування принципу обережності буде полягати у прийнятті рішення діяти чи не діяти з особливою обережністю, що має бути безпечним для довкілля. Вказаний принцип знайшов втілення у Директиві 2011/92/ЄС від 13.12.2011 р., якою врегульовано питання проведення оцінки впливу публічних і приватних проєктів на навколишнє середовище, зокрема і на ґрунти[1006]. Із принципом обережності тісно пов'язаний принцип запобігання, однак його вирізняє

[1003] Directive 86/278/EEC of the Council of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture. An official website of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01986L0278-20220101 (дата звернення: 09.09.2025).

[1004] Ткаченко О. М. Правові аспекти відновлення природних ресурсів: досвід країн Європейського Союзу та національне екологічне законодавство України. *Право і суспільство.* 2016. № 6. С. 91.

[1005] Хомик Н. А. Правова характеристика принципів охорони ґрунтів у праві Європейського Союзу. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту.* 2025. Сер. Право. Вип. 87. Ч. 4. С. 314.

[1006] Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-

спрямованість на уникнення передбачуваних ризиків. Згідно із цим принципом, держави повинні не лише утримуватися від завдання шкоди, але й вживати заходів спрямованих на охорону довкілля[1007]. Застосування вказаного принципу може бути продемонстроване на прикладі Директиви 2010/75/ЄС від 24.11.2010 р., норми якої спрямовані на запобігання викидам у ґрунти або їх скороченню[1008]. Зі змісту Директиви 2010/75/ЄС від 24.11.2010 р. випливає й існування принципу ліквідації забруднення полягає в забезпеченні усунення забруднення на місці його виникнення (ще у джерелі), попередивши їх розповсюдження. В цілому, з кінця 80-х років ЄС орієнтується на стандарти якості, а не на стандарти викидів для води, повітря та ґрунтів[1009].

Важливим кроком на шляху забезпечення охорони й відновлення ґрунтів є створення Європейської інформаційної системи відомостей про ґрунти (EUSIS), що містить необхідну базу даних (ESDAC) і Систему результатів моніторингу (DPSIR).

У Директиві ЄС 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 р. «Про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище» (з поправками) зазначається про прямі й опосередковані впливи діяльності на ґрунт. Директива вимагає визначення прямих і непрямих впливів діяльності людини на ґрунт[1010]. Директивою 2004/35/ЄС Європейського парламенту і Ради Європи «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому

content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 32011L0092&qid=1737912594777 (дата звернення: 11.09.2025).

[1007] Хомик Н. А. Правова характеритика принципів охорони ґрунтів у праві Європейського Союзу. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту.* 2025. Сер. Право. Вип. 7. Ч. 4. С. 315.

[1008] Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial and livestock rearing emissions (integrated pollution prevention and control). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0075-20240804 (дата звернення: 11.09.2025).

1008 [1009] Хомик Н. А. Правова характеритика принципів охорони ґрунтів у праві Європейського Союзу. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. Сер. Право. 2025. Вип. 87. Ч. 4. С. 315.

1010 [1010] Про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище: директива 85/337/ЄЕС від 27.06.1985 р. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=52751 (дата звернення: 10.07.2025).

середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р.[1011] до шкоди, завданої довкіллю, віднесено також шкоду, заподіяну ґрунтам, що становить небезпеку для здоров'я людини і яка є наслідком проникнення на поверхню землі або внесення в ґрунти небезпечних для них речовин, препаратів, організмів або мікроорганізмів. У Додатках до цього документа йдеться про видалення, контроль і зменшення шкідливих речовин настільки, щоб забруднені ґрунти з урахуванням їх поточного, встановленого на момент забруднення, або майбутнього використання не викликали у перспективі ризик негативного впливу на здоров'я людини.

Згідно з Додатком II до розглянутої вище Директиви 2004/35/ЄС повернення у вихідний стан навколишнього природного середовища здійснюється шляхом застосування початкового, додаткового й компенсаційного відновлення. Так, початкове відновлення означає будь-який відновлювальний захід, через застосування якого природні ресурси повертаються до свого вихідного стану або наближаються до останнього. Додаткове відновлення означає, що початкове відновлення не завершується повним поверненням природних ресурсів або послуг до попереднього стану. Компенсаційне відновлення застосовується для компенсації проміжної втрати природних ресурсів або послуг, що має місце між моментом настання шкоди й часом отримання повного результату від проведення початкового відновлення.

Аналогічний підхід було запропоновано й у вітчизняній науці. Ідеться про поділ відтворення родючості ґрунтів на просте й розширене[1012]. Саме перший вид відображає сутність відновлення земель (зокрема ґрунтів), оскільки йдеться про повернення властивих їм функцій і втрачених якостей. Що ж до так званого розширеного виду відновлення, то в даному разі йдеться не про відновлення ґрунтів, сутність якого полягає у приведенні їх якісного стану до первісного, вихідного стану, а про підвищення продуктивності й родючості ґрунтів, адже від-

[1011] Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди: директива 2004/35/ЄС Європ. парламенту та Ради від 21.04.2004 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_965 (дата звернення: 10.07.2025).

[1012] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / Балюк С. А. та ін.; Київ: Аграр. Наука, 2012. С. 204, 205.

буватиметься перевищення якісного стану ґрунтів порівняно з первинним рівнем.

Характеризуючи рівень правового забезпечення відновлення земель, слід констатувати, що він є доволі низьким.

Прогалиною чинного законодавства є відсутність серед обов'язків власників і землекористувачів, зазначених у статтях 91 і 96 Земельного кодексу України, обов'язку власників і користувачів земельних ділянок відновити втрачену родючість ґрунтів та інші корисні властивості землі. Ідеться лише про їхні обов'язки підвищувати родючість ґрунтів, зберігати інші корисні властивості землі, приводити земельну ділянку в попередній стан у разі незаконної зміни рельєфу. Аналогічний підхід застосовано законодавцем і до обов'язків власників і користувачів земельних ділянок фіксується й у Законі України «Про охорону земель» (ст. 35). Проте при підвищенні родючості ґрунтів відбувається позитивна зміна її якісних властивостей, здійснюються певні земельні поліпшення понад наявний якісний стан порівняно з первісним станом земельної ділянки. Певною мірою, поняття «підвищення родючості» є близьким до поняття «поліпшення земель». Як слушно зазначає П. Ф. Кулинич, поліпшення земель становить собою сукупність заходів, спрямованих на підвищення якості сільськогосподарських угідь понад їх традиційний рівень[1013]. Однак, якщо підвищення родючості ґрунтів стосується земель сільськогосподарського призначення, то поліпшенню підлягають землі будь-якого цільового призначення у разі зміни їх якісних характеристик внаслідок вчинення певних дій, виконання робіт, розміщення певних об'єктів, що сприяє підвищенню якісних властивостей земельних ділянок.

Що ж стосується встановленого обов'язку власників та користувачів земельних ділянок – зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологобезпечних технологій обробітку й техніки (ст. 35 Закону України «Про охорону земель»), то зміст вказаного Закону, як і Земельного кодексу України, свідчать про те, що, за логікою законодавця, збереження корисних властивостей земель здійснюється шляхом їх раціонального використання, вжиття законодавчо передбачених заходів, що

[1013] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. Київ : Логос, 2011. С. 56.

спрямовані на попередження погіршення якісного стану земель, настання деградаційних процесів, забезпечення виконання ними їх функцій відповідно до цільового призначення.

Виникає й питання щодо виконання власниками земельних ділянок і землекористувачами своїх обов'язків щодо приведення земельної ділянки в попередній стан у разі так званої законної зміни рельєфу. Адже у законодавстві ідеться лише про обов'язки власників та користувачів приводити земельні ділянки в попередній стан у разі незаконної зміни рельєфу. Очевидно, що законна зміна рельєфу відбувається за проєктом землеустрою щодо рекультивації порушених земель, які внаслідок проведення відповідних робіт зазнали певних змін у структурі рельєфу, втратили свій первісний якісний стан і продуктивність.

Прогалиною законодавства є й відсутність правових норм у Кодексі України про адміністративні правопорушення[1014] щодо настання відповідальності за невиконання обов'язку як власником земельної ділянки, так і землекористувачем розпочати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель, а також за порушення законодавства при проведенні меліорації земель. Не передбачене й встановлення кримінальної відповідальності за непроведення відновлення якісного стану земель деградованих і малопродуктивних (насамперед шляхом проведення їх консервації), рельєфу порушених (шляхом проведення рекультивації) у встановлених законом випадках, якщо це спричинило тяжкі наслідки для довкілля і здоров'я населення. Водночас слід зауважити, що для притягнення до юридичної відповідальності мають бути наявні факти фіксації рельєфу земель до порушення, приміром, який відображений у кадастровій документації, що містить певні висотні позначки, відомості про нахил, форму рельєфу та інші характеристики, які визначають його стан. Важливе значення для встановлення стану рельєфу мають: складання топографічних карт, планів, що сприяє візуалізації його форми; геодезичні виміри, які являють собою основу для фіксації стану рельєфу тощо.

[1014] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України.* 1984. № 51. Ст. 1122.

У земельному законодавстві бракує законодавчо встановлених вимог забезпечення екологічної безпеки при проведенні важливих заходів відновлення земель сільськогосподарського призначення (рекультивації порушених земель, консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель, фіторемедіації, детоксикації забруднених земель). Насамперед не зазначено обов'язки суб'єктів, які проводять рекультивацію порушених земель, дотримуватися режиму експлуатації транспортних засобів, задіяних технічних пристроїв при рекультивації земель. У законодавстві відсутні вимоги щодо поводження з адсорбентами при здійсненні детокисикації земель. На законодавчому рівні не встановлено види рослин, які можуть застосовуватися при проведенні фіторемедіації земель, а також вимоги щодо їх подальшого використання[1015].

Безпосередньо не регламентовано процедуру фіто- та біоремедіації земель, детоксикації земель забруднених, хоча ці заходи набувають більш широкого застування, спрямовані на забезпечення екологічної та продовольчої безпеки, однак здійснюються без належної правової основи.

11.4. Правові аспекти охорони та відновлення земель як джерела екосистемних послуг

Як слушно зазначається в наукових працях, добробут людей на шляху до сталого розвитку, від здоров'я та гарантованого забезпечення потреб різного рівня і до економічного зростання, істотно залежить від функціонування екосистем та їх послуг[1016]. Концепція плати за екосистемні послуги, що була розроблена у 90-х рр. XX ст., була популяризована Оцінкою екосистем на порозі тисячоліття ООН початку 2000-х та фокусувалася на аналізі впливу екосистемних змін на сучасний добробут людей, а також заходів, що можуть бути впроваджені з метою поліпшення екосистемного управління і зростання добробуту людей та скорочення бідності тощо. Однак на сьогодні питання

[1015] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення : дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 185, 186.

[1016] Шашула Л. О., Сакаль О. В., Третяк Н. А. Плата за екосистемні послуги в Україні: пріоритетні напрями активізації. *Механізм регулювання економіки.* 2019. № 2. С. 7.

щодо управління сферою екосистемних послуг, їх оцінки, фінансування, формування переліку, обліку, картографування є надзвичайно актуальними, певною мірою, інноваційними в Україні, що потребує його подальшого дослідження[1017].

Слід підтримати точку зору, що підґрунтям концепції екосистемних послуг безпосередньо виступає екосистемний підхід[1018]. Як констатує Н. Р. Малишева, екосистемний підхід є одним із принципів екологічного права та відображає ставлення до природи як до цілісного організму, без заподіяння при використанні одного природного ресурсу шкоди іншим природним ресурсам[1019].

У юридичній літературі запропонована наступна класифікація екосистемних послуг: 1) забезпечувальні – послуги від продукції, яку надають екосистеми, як-от: продовольство, вода, деревина, волокно, паливо, генетичні ресурси, питна вода; 2) регулівні – послуги регулівних екосистемних процесів, зокрема: формування клімату, захист від повеней та інших стихійних лих, очищення води і повітря, боротьба зі шкідниками; 3) культурні – внесок екосистем у збагачення культурних, духовних та естетичних аспектів людського добробуту: емоції від спілкування з природою, середовище для формування способу життя, звичаїв і традицій; 4) підтримувальні – послуги, які забезпечують основні екосистемні процеси: формування ґрунту, первинна продуктивність, базові біогеохімічні процеси (кругообіг поживних речовин, фотосинтез), середовище перебування[1020].

[1017] Шашула Л. О., Сакаль О. В., Третяк Н. А. Плата за екосистемні послуги в Україні: пріоритетні напрями активізації. *Механізм регулювання економіки.* 2019. № 2. С. 7.

[1018] Ковтун Д. Концепція екосистемних послуг та формування правових засад монетизації послуг, що надаються лісовимми екосистемами, в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України. *Юридичний вісник.* 2024. № 4. С. 226.

[1019] Малишева Н. Р. Принципи екологічного права. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т.* Т. 14 : Екологічне право / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корець кого НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2018. С. 628.

[1020] Ковтун Д. Шкода, заподіяна лісовому фонду україни збройною агресією рф: еколого-правовий аспект. *Часопис Київського університету права.* 2023. № 3. С. 117.

У наукових працях зазначається, що усі екосистемні послуги безкоштовні, водночас певну частину таких послуг можна монетизувати, оцінити у грошовому еквіваленті[1021]. Слід підтримати висловлену наукову позицію, що насамперед монетизація екосистемних послуг потрібна для того, щоб оцінити масштаб понесених втрат через втрату екосистем, їх видів[1022]. Науковці наголошують на особливій ролі монетизації екосистемних послуг в умовах повоєнного відновлення. Адже до суми репарацій, які сплачуватиме росія Україні, доцільно буде включити і вартість недоотриманих екосистемних послуг[1023].

Науковці вказують на безпосередній зв'язок між типом землекористування та екосистемними послугами, оскільки інтенсивність використання земельних ресурсів змінює спектр і якість екосистемних послуг, що може бути продемонстроване на прикладі земель лісогосподарського призначення. Зокрема, ідеться про три шляхи використання лісових земель. Так, залежно від інтенсивності землекористування можуть мати такі три шляхи їх використання: (а) низький рівень інтенсивності землекористування, за якого лісові екосистеми є основним джерелом низки послуг, як-от: забезпечення прісною водою; лікарськими ресурсами; регулювання місцевого мікроклімату; вироблення вуглецю; пом'якшення наслідків катастроф; очищення стічних вод; боротьба з ерозією та підтримка родючості ґрунту; середовище існування різних видів тварин, птахів та комах; середовище для генетичного біорізноманіття; а також допоміжним джерелом – для опилення; екосистема має природне походження і функціонує за рахунок природних циклів; (б) середній рівень інтенсивності землекористування являє собою частину розчищеного (культурного) лісу для ведення

1021

[1021] Василюк О., Ільмінська Л. Екосистемні послуги. Огляд. URL: https://uncg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/EcoPoslugy_web_new.pdf (дата звернення: 29.07.2025).

[1022] Ковтун Д. Концепція екосистемних послуг та формування правових засад монетизації послуг, що надаються лісовими екосистемами, в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України. *Юридичний вісник.* 2024. № 4. С. 228.

[1023] Вереша Р. В., Кучинська О. П., Ковтун О. М. Екоцид у національному та міжнародному кримінальному праві: сучасні виклики та перспективи нормативно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія Право. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 157.

сільського господарства, що, у свою чергу, сприяє істотному збільшенню потенціалу виробництва продуктів харчування, забезпеченню вирощування деревини, різноманітності лісового ландшафту, що створює низку інших екосистемних послуг, з яких основними є: сировина, декоративні види біорізноманіття, лікарські ресурси, а допоміжними – продукти харчування; прісна вода; регулювання місцевого мікроклімату; депонування вуглецю; пом'якшення наслідків катастроф; очищення стічних вод; боротьба з ерозією та підтримка родючості ґрунту; середовище існування для різних видів тварин, птахів і комах; середовище для генетичного біорізноманіття; відпочинок, природний туризм; (в) за високого рівня інтенсивності землекористування відбувається повна трансформація лісового масиву в інший тип землекористування для максимального збільшення продуктивності однієї або декілька послуг, наприклад, виробництва продуктів харчування, сировини. Проте такий рівень інтенсивності, як правило, скорочує інші послуги до мінімального рівня або й повністю, що зумовлює негативні наслідки для сусідніх районів (так, якщо коренева система дерев не утримує ґрунт, то він піддається ерозії, що скорочує ефективність систем зрошення в нижній частині; хімічні добрива і пестициди можуть погіршити якість води та продуктивність найближчих рибних господарств; без масштабних лісонасаджень повністю змінюються ландшафт та простір). Основними екосистемними послугами за такої трансформації стають продукти харчування, сировина та декоративні види тварин, птахів. Екосистема за високого рівня інтенсивності землекористування функціонує цілком за рахунок штучного привнесення енергії та вкладення капіталу. Отже, при підвищенні рівня інтенсивності землекористування зростає необхідність охоронних заходів, зокрема боротьби з ерозією ґрунтів, відновлення родючості ґрунтів тощо[1024].

[1024] Шашула Л. О., Сакаль О. В., Третяк Н. А. Плата за екосистемні послуги в Україні: пріоритетні напрями активізації. *Механізм регулювання економіки*. 2019. № 2. С. 9–10.

Слід підтримати висловлену точку зору, що усі рішення, які стосуються впливу на природу, повинні прийматись із урахуванням інтересів видів та екосистем[1025].

Вищезазначене вказує на важливе значення охорони та відновлення земель у царині надання екосистемних послуг як джерел їх забезпечення. Так, насамперед ідеться про раціональне використання земель, їх захист від небезпечних явищ, як-от: ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів, що, певною мірою, впливає на забезпечення продовольством, водою, деревиною тощо. Приміром, вирощування сільськогосподарських культур дозволяє отримувати певний прибуток від реалізації сільськогосподарської продукції, виробництва кормів для свійських тварин тощо. Важливим є й заготівля деревини, другорядних лісових матеріалів, а також грибів, ягід, горіхів, дикорослих фруктів, лікарської сировини, що можуть використовуватися для власного споживання та для продажу.

Від стану земель залежить і стан водних об'єктів, водозбірних басейнів, водотоків, ґрунтових та поверхневих вод, що є джерелами води для питного та промислового використання. Постачання питної води приносить певний економічний ефект через встановлену вартість промислового та побутового використання прісної води. Крім того, певні соціальні та рекреаційні функції також пов'язані з використанням води належної якості, що вимагає попередження забруднення водних об'єктів та повернення їх в екосистеми недостатньо очищеними.

Як слушно зазначають фахівці, охорону ґрунтів від ерозії, забруднення, деградації належить здійснювати комплексно з охороною водних та інших природних об'єктів[1026].

1025

[1025] Василюк О., Ільмінська Л. Екосистемні послуги. *Огляд.* URL: https://uncg.org.ua/wp-content/ uploads/2020/09/EcoPoslugy_web_new.pdf (дата звернення: 29.07.2025).

[1026] Швебс Г. І., Антонова С. О., Ігошина В. І., Цуркан О. І., Есаулов Г. І., Ігошин М. І. Охорона ґрунтів від ерозійного руйнування в басейнах річок і водойм України. *Вісн. Одес. нац. ун-ту.* Серія «Географічні науки». 2003. Вип. 5. Т. 8. С. 116.

З метою забезпечення екосистемних послуг охорона земель, зокрема лісогосподарського призначення, повинна включати запобігання ерозії ґрунтів, заболочуванню, засоленню та іншим негативним процесам; упровадження сучасних досягнень селекції, лісового насінництва, сортовипробування найцінніших у господарському відношенні деревних порід; здійснення ефективного догляду за лісовими культурами; охорону лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб; оптимізацію вікової структури лісів тощо.

Досягнення ж оптимальної лісистості досягається завдяки відновленню деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення шляхом їх консервації на конкретний термін шляхом лісорозведення. Серед заходів забезпечення відновлення земель лісогосподарського призначення слід виокремити й рекультивацію, а також запровадження заходів меліорації з метою забезпечення сприятливого гідрорежиму таких земель, що здійснюється шляхом їх зрошення, осушення, обводнення тощо.

Від належного стану земель залежить і забезпечення регулівних екосистемних послуг. Надзвичайно важливим є збереження структури ґрунту, попередження деградаційних процесів. Нераціональне використання ґрунтів, що призводить до порушення їх структури, сприяє викидам ними в атмосферу вуглецю, який є однією із причин глобального потепління і зміни клімату.

Саме формування структури ґрунтів, їх стан впливають на надання ґрунтами екосистемних послуг.

Так, як зазначається фахівцями ґрунтознавцями, якість ґрунту, його бонітет, еколого-меліоративний стан земель впливають на забезпечення двох важливих екосистемних послуг, а саме: підтримувальної (середовищеутворювальної – середовище існування рослин і мікроорганізмів) та постачальної (продукційної – біопродуктивності)[1027].

Шляхом впровадження охоронних заходів, приміром берегоукріплення, забезпечується захист від небезпечних явищ,

[1027] Оцінювання впливу збройної агресії на стан чорноземних ґрунтів і заходи з його відновлення : моногр / за ред.: С. А. Балюка, А. В. Кучера. Київ: Аграрна наука, 2025. С. 63.

стихійних лих, ерозії, селів. Заходи з охорони земель сприяють і пом'якшенню впливу несприятливих кліматичних умов.

Охорона земель також є джерелом забезпечення культурних екосистемних послуг. Адже впровадження охоронних заходів передбачає попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів. Ідеться про збереження природних ландшафтів біорізноманіття, процеси та явища в екосистемах. Цінність становлять оздоровчі властивості та сенсорна інформація, яку люди отримують від природи: привабливі ландшафти та краєвиди, сприятливі кліматичні умови, мікроклімат, чисте повітря, що забезпечує можливість фізичного відпочинку, сприяє медичній або психологічній реабілітації, отриманню естетичного задоволення. У даному випадку можна вести мову і про монетизацію цих послуг, зокрема, про еквівалент оздоровчого ефекту, перебування на природних територіях. Опосередковано прибуток від таких екосистемних послуг можуть отримувати і власники територій, закладів відпочинку, постачальники транспортних послуг, виробники сувенірів, гіди тощо. Також це стосується й великих курортних зон з базами відпочинку, готелями або іншою спеціалізованою інфраструктурою, яка простягається подекуди на десятки кілометрів (приміром, курортні зони на узбережжях морів)[1028].

У разі негативного впливу природних або антропогенних чинників на стан земель оздоровчого призначення, що призвело до погіршення їх стану, їх порушення, змін у структурі їх рельєфу, останні підлягають відновленню, що має відбуватися з урахуванням відновлення стану їх природних лікувальних ресурсів, знищення й навіть погіршення яких може призвести до повної втрати цими землями своїх лікувальних властивостей.

Правова охорона земель рекреаційного призначення в умовах активного розвитку рекреаційної діяльності забезпечується передовсім забороною такої діяльності, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає чи може вплинути на природний стан

1028

[1028] Василюк О., Ільмінська Л. Екосистемні послуги. *Огляд.* URL: https://uncg.org.ua/wp-content/ uploads/2020/09/EcoPoslugy_web_new.pdf (дата звернення: 29.07.2025).

цих земель. У разі ж ущільнення, витоптування, забруднення такі землі потребують застосування комплексу заходів, спрямованих на їх відновлення, з метою забезпечення виконання ними функції їх використання для організації відпочинку населення.

Землі історико-культурного призначення використовуються не лише з метою соціального розвитку, духовного виховання, підвищення інтелектуального рівня особистості. Важливою є також можливість одержання економічного доходу від їх використання. Але в окремих випадках утримання тієї чи іншої пам'ятки культурної спадщини прямо залежить від стану земельної ділянки, який інколи становить загрозу для самого існування цієї пам'ятки. Це стосується порушених земель, що зазнали антропогенного впливу через будівельні роботи або таких чинників, як зсуви, зливовий характер опадів тощо, в результаті чого був порушений рельєф земельної ділянки, що потребує застосування заходів відновлення таких земель.

Важливу роль заходи з охорони та відновлення земель відіграють при наданні підтримувальних послуг, які забезпечують основні екосистемні процеси, підтримання умов існування біорізноманіття. Зокрема, ідеться про фотосинтез, кругообіг поживних речовин, що досягається, в тому числі, завдяки своєчасному проведенню заходів з охорони земель.

11.5. Особливості правового забезпечення відновлення земель, що постраждали від російської агресії

На суттєве поглиблення кризових явищ щодо сучасного стану земель значною мірою впливає проведення воєнних дій на території України та тимчасова окупація частини її території.

Збройна агресія російської федерації продовжує завдавати нищівної шкоди довкіллю. Повномасштабне вторгнення країни-ворога призводить до непоправних збитків, заподіяних навколишньому середовищу. Зокрема, ідеться про катастрофічні процеси, що охопили ґрунтовий покрив. Так, виявлено ознаки руйнації ґрунтового покриву з його високопродуктивними властивостями, масові розриви гумусової родючої оболонки,

забруднення токсичними речовинами, захаращення та вивертання на поверхню отруєних безплідних порід[1029].

Одним з найбільш негативних наслідків воєнних дій стало поширення нових видів деградації ґрунтів. Ідеться не лише про механічну деградацію ґрунтів, що виникає через вирви від ракет, снарядів та мін, а й про їх хімічну деградацію, викликану забрудненням токсичними елементами, зокрема, внаслідок проїзду військової техніки, розливу пального, мастильних матеріалів, детонації снарядів та ракет. Особливу небезпеку для стану ґрунтів становить застосування фосфорних бомб. Вибухи боєприпасів, робота військової техніки викликають фізичний вплив. Значної шкоди ґрунтам завдає механічний вплив, зокрема, через розташування фортифікаційних споруд, що призводить до руйнування їх структури.

Сьогодні потенційно забрудненими через велику кількість вибухонебезпечних речовин вважаються всі території, які були або залишаються тимчасово окупованими, включаючи 20 км зону вздовж державного кордону з республікою білорусь та російською федерацією у межах 40 км, в межах якої Сили Оборони України захищають державний кордон[1030].

Суттєве накопичення мікроелементів і важких металів фіксується як на територіях активних бойових дій так і на територіях, де раніше відбувалися бойові дії, внаслідок застосування різноманітних систем зброї та транспортних засобів. Використання стрілецької зброї призводить до забруднення ґрунту Cu, Fe, Al,Fe, Mn, Zn, Pb, Sn, Mg, P, Al; гранатометів, ручних гранат – Cu, Fe, Al, Fe, Mn, Zn, Pb; Sn, Mg, P, Al, Hg, Cd, Cr; озброєння БМП (БТР) – Cu, Fe, Al, Mn, Sn, Mg, Pb, Zn, Hg, Cd, Cr; озброєння танків, озброєння САУ – Cu, Fe, Mn, Sn, Mg, Pb, Zn, Hg, Cd, Cr, P; ствольної артилерії, мінометів – Cu, Fe, Al, Mn, Sn, Mg, Pb, Zn, Hg, Cd, Cr. Рух самохідно-артилерійських і зенітних установок, бойових машин піхоти, бронетранспортерів сприяє збільшенню у ґрунті свинцю. При цьому, у ґрунті відбувається

[1029] Концептуальні підходи до відновлення ґрунтів, що постраждали від збройної агресії : моногр. ; за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера, І. В. Пліско. Київ : Аграрна наука, 2024. С. 10–11.

[1030] Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення: моногр. ; за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера, М. І. Ромащенка. Київ : Аграрна наука, 2024. С. 20.

акумуляція та перерозподіл зазначених мікроелементів, що призводить до подальшої транслокації у трофічні ланцюги (ґрунт-рослина людина)[1031].

Сьогодні вкрай важливо обрати ефективні заходи відновлення земель, що постраждали від російської збройної агресії. Однак перш, ніж обирати відповідні заходи та визначати їх ефективність, необхідно встановити стан земель, ґрунтів, що зазнали негативного впливу від воєнної агресії, ступінь та масштаб їх деградації, неоднорідність ґрунтового покриву шляхом проведення суцільного ґрунтового обстеження, що впливатиме на обрання конкретного заходу відновлення та прийняття рішень щодо їх подальшого використання або виведення з обробітку. Необхідно встановити і наявність чи відсутність факту замінування земельних ділянок.

За офіційними даними, впливу бойових дій зазнали понад 13,9 млн га. Через забруднення вибухонебезпечними предметами 9,85 млн га сільськогосподарських земель у 10 регіонах є недоступними для безпечного використання. Водночас рівень їх обстеження та розмінування дуже низький. Так, з 2022 р. – до липня 2025 р. розміновано відповідно до національних стандартів в сфері гуманітарного розмінування та повернуто у використання 7,75 тис га сільгоспугідь, ще 403 тис. га – повернуто в обробіток аграріям у спрощеному порядку. За таких низьких темпів розмінування, повністю очистити сільськогосподарські землі в Україні від небезпечних предметів та повернути їх належним чином в обробіток, вдасться приблизно через 83 роки[1032].

Слід зазначити, що сільськогосподарські товаровиробники мають право на отримання компенсації за гуманітарне розмінування сільськогосподарських земель за рахунок бюджетних коштів згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у

[1031] Казюта О. М., Казюта А. О., Крохін С. В. Вплив воєнних дій на вміст мікроелементів і важких металів у орних ґрунтах. *Турбота про ґрунти в умовах війни та миру: стан, моніторинг та управління : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 груд. 2024 р.).* / ННЦ «ІҐА імені О. Н. Соколовського». Харків, 2025.С. 56.

[1032] Більше 80 років на очищення: результати аудиту Рахункової палати щодо гуманітарного розмінування земель. URL: https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2745 (дата звернення:12.09.2025).

державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення» від 12 березня 2024 р. № 284 (з наст. змінами)[1033]. При цьому, факт забруднення або ймовірного забруднення вибухонебезпечними предметами обов'язково повинен бути підтверджений за результатами обстеження земельної ділянки Центром протимінної діяльності або Центром гуманітарного розмінування сертифікованим оператором протимінної діяльності відповідно до законодавства.

Підкреслимо, що відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 р. № 2642-VIII виокремлюють: оперативне розмінування (яке провадиться підрозділами сил безпеки і оборони в межах виконання їхніх повноважень у частині реагування на надзвичайні події, для забезпечення безпеки громадян та полягає в ідентифікації, вилученні та знищенні вибухонебезпечних предметів без видання документів, що підтверджують безпечність земель), а також гуманітарне розмінування (проводиться сертифікованими операторами протимінної діяльності та передбачає повний цикл процесів з розмінування – від нетехнічного обстеження до очищення територій та завершується видачею сертифікату безпечної території).

У процесі розмінування земель сільськогосподарського призначення задіяні як державні установи, зокрема, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство оборони України (Збройні сили України, Державна спеціальна служба транспорту), так і приватні сертифіковані оператори протимінної діяльності (HALO Trust, Norwegian People's Aid, MAG, Demining Solutions та інші). При цьому, інституційна система управління розмінуванням залишається недосконалою.

У складі державних органів діють два центри з ідентичними законодавчо визначеними повноваженням. Їхня ж фактична діяльність відрізняється. Так, Центр протимінної діяльності діє при Міноборони, здійснює планування, організацію та координацію протимінної діяльності, інформування населення, а

[1033] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення : пост. КМУ від 12.03.2024 р. № 284. *Офіційний вісник України.* 2024. № 28. Ст. 1811.

також проводить навчання та сертифікацію операторів протимінної діяльності. Центр гуманітарного розмінування діє при Секретаріаті Кабінету Міністрів, опрацьовує заявки аграріїв на гуманітарне розмінування. Однак, як встановили аудитори Рахункової палати, координація між вказаними Центрами відсутня, що призводить до неефективного виконання завдань. Крім того, загальну координацію здійснюють Національний орган протимінної діяльності та Міжвідомча робоча група з питань гуманітарного розмінування. Обидва органи є дорадчими та не мають виконавчих повноважень, що суперечить міжнародним стандартам IMAS і знижує результативність системи в цілому[1034].

У землях, які зазнали негативного впливу від збройної агресії необхідно встановити рівень їх забруднення, концентрації важких металів та інших токсикантів. Відповідно до Методики визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, затвердженої наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів від 04 квітня 2022 р. № 167 факти забруднення ґрунтів та/або засмічення земель, а також їх масштаби можуть встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють у межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища[1035]. Згідно з Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 до основних завдань Держекоінспекції належить проведення огляду (обстеження) місць заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії

[1034] Більше 80 років на очищення: результати аудиту Рахункової палати щодо гуманітарного розмінування земель. URL: https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2745 (дата звернення:12.09.2025). [1034]

[1035] Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану: наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 04.04.2022 р. № 167. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1677.

російської федерації[1036]. Рівень забруднення ґрунтів встановлюється фахівцями Держекоінспекції, агролабораторіями, зокрема акредитованими лабораторіями Державної установи «Інститут охорони ґрунтів України».

Відновлення якісного стану таких земель слід здійснювати за умови систематичних спостережень, що дозволить встановити зниження рівня шкідливих речовин та позитивні зміни якісних характеристик ґрунту. Як наголошують спеціалісти-ґрунтознавці, в умовах необхідності оновлення планово-картографічних матеріалів для кожного регіону України насамперед слід розробити методику їх оновлення, а в межах територій бойових дій надавати перевагу дистанційного зондування з використанням геоінформаційних технологій[1037].

Україна має одну з найбільших за площею замінованих територій. Потенційно забрудненими в Україні вважаються 139 тис. км², 14 тис. км² з яких – це акваторії. Водночас порівняно з 2024 р. площа земельних ділянок, які отримали статус безпечних, зросла майже на 50 %, що було встановлено шляхом проведення інспектування на 241 ділянці загальною площею 32 км² з початку 2025 р.[1038]

Впроваджувати заходи відновлення можна буде лише після проведення розмінування таких земель. Усі заміновані землі повинні підлягати системному обстеженню та моніторингу, результатом чого має стати Національний електронний портал забруднених та деградованих ґрунтів, у якому окремо мають бути зосереджені відомості про постраждалі від воєнної агресії російської федерації. Підкреслимо, що видається доцільним розміновані землі піддавати екологічній оцінці, від чого залежатиме можливість їх подальшого використання та обрання оптимальних заходів їх подальшого відновлення. Адже розмінування становить собою лише технічний процес очищення

[1036] Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275. *Офіційний вісник України*. 2017. № 36. Ст. 1131.

[1037] Програма використання та охорони земель (ґрунтово-агрохімічні аспекти) / С. А. Балюк та ін. ; за наук. ред. С. А. Балюка, М. М. Мірошниченка, Р. С. Трускавецького. Київ: Аграрна наука, 2023. С. 46.

[1038] Площа розмінованих ділянок в Україні за рік зросла на 50 %. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/4004045-plosa-rozminovanih-dilanok-v-ukraini-za-rik-zrosla-na-50.html (дата звернення: 12.07.2025.).

земель. Водночас деякі види ґрунтів, особливо глинисті його породи, можуть утримувати залишки важких металів, що створюватиме тривалий ризик для екосистеми.

Насамперед на таких земельних ділянках пропонується застосовувати заходи, спрямовані на їх очищення. Так, особливо ефективним заходом вважається застосування детоксикації на таких землях з використанням розроблених бактеріальних препаратів, що сприяють відновленню ґрунтового покриву.

Вагому роль відіграватиме й проведення заходів меліорації ґрунтів, гідротехнічної, культуртехнічної, хімічної, зокрема шляхом вапнування або гіпсування. Ефективним напрямом очищення ґрунтів від залишків нерозірваної вибухівки, що підтверджено відповідними дослідами, а також певних пропелентів, як зазначається у наукових працях, є стимулювання їхньої біологічної деградації за допомогою мікроорганізмів (грибів, штамів бактерій або консорціумів, вилучених із забруднених ґрунтів). Так, мінералізація тротилу досягається за допомогою дії неспецифічних позаклітинних ферментних систем (пероксидази лігніну, марганцю, лаккази), базидіоміцетів *(Agaricus aestivalis, Agrocybe praecox, Clitocybeodora),* гриба білої гнилі Phanerochaete. Зазначене вище підтверджує вагому роль біоремедіації у відновленні забруднених ґрунтів. Зокрема, видаленню гексогену з ґрунту в аеробних умовах сприяють штами *Corynebacterium, Williamsia і Gordonia*, *Pseudomonas fluorescens F113, октогену – Methylobacterium*[1039]. Використання мікробних препаратів на порушених воєнними діями чорноземах сприяє оптимізації структури мікробного комплексу ґрунту, активізації ґрунтових мікробіологічних процесів та зменшенню чисельності фітопатогенів[1040].

Застосування біоремедіантів, живих мікроорганізмів, на порушених внаслідок бойових дій ґрунтах, що викликано, зокрема, горінням військової техніки, на фоні зменшення пато-

[1039] Стан і завдання наукового забезпечення управління ґрунтовими ресурсами на етапі збройної агресії та післявоєнного відновлення : моногр. / за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера. Київ : Аграрна наука, 2023. С. 67–69.

[1040] Борко Ю. П., Корсун С. Г., Болоховський В. В. Мікробні препарати як засіб відновлення біологічного потенціалу мілітарно порушених ґрунтів. *Турбота про ґрунти в умовах війни та миру: стан, моніторинг та управління : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 груд. 2024 р.).* / ННЦ «ІҐА імені О. Н. Соколовського». Харків, 2025.С. 17.

генної мікробіоти сприяє збільшенню мікрорізноманіття, а отже, посиленню мікробіологічних процесів у ґрунті[1041].

Використання мікробних біотехнологій є природним, екологічно безпечним і економічно доцільним способом відновлення деградованих земель, оскільки природою закладено механізм управління основними біосферними процесами. Ідеться про азотфіксацію, фосфатмобілізацію, гумусоутворення, антагонізм мікроорганізмів до фітопатогенів, розклад ними наявних токсичних сполук у ґрунті та синтез біологічно активних речовин тощо. Отже, цільове обґрунтоване внесення мікробних біопрепаратів на порушених внаслідок воєнних дій землях сприятиме поліпшенню екологічного стану ґрунту завдяки оптимізації структури, активності ґрунтового мікробного комплексу і мікробіологічних процесів у ньому, а також зниження вмісту токсичних сполук, активізації рослинно-мікробної взаємодії і підвищення адаптаційної здатності та стресостійкості рослин, що сприятиме прискоренню процесу відновлення ґрунтів і подальшому поверненню їх до ефективного сільськогосподарського використання[1042].

Важливим заходом відновлення забруднених внаслідок воєнної агресії земель є також і фіторемедіація. При застосуванні вказаного заходу рекомендується враховувати вид забруднювача, зокрема вид важких металів. Так, за результатами проведених досліджень, пирій повзучий акумулює цинк, молочай – свинець, гірчиця сарептська екстрагує з ґрунту солі кобальту і нікелю[1043].

[1041] Болоховський В. В, Болоховська В. А., Хоменко Т. О., Корсун С. Г., Борко Ю. П., Пармінська Л. М. Використання біоремедіантів як спосіб відновлення мікробного ценозу ґрунту, порушеного внаслідок воєнних дій. *Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5 грудня 2023 р.)*. Харків: ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського», 2023. С. 21.

[1042] Борко Ю. П., Корсун С. Г., Болоховський В. В. Мікробні препарати як засіб відновлення біологічного потенціалу мілітарно порушених ґрунтів. *Вплив воєнних дій на вміст мікроелементів і важких металів у орних ґрунтах. Турбота про ґрунти в умовах війни та миру: стан, моніторинг та управління : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 груд. 2024 р.)*. / ННЦ «ІҐА імені О. Н. Соколовського». Харків, 2025. С. 18.

[1043] Балюк С. А., Воротинцева Л. І., Ладних В. Я. Заходи з детоксикації забруднених ґрунтів та зменшення транслокації важких металів в сільськогосподарські культури: рекомендації. Харків : ТОВ «Смугаста типографія», 2014. С. 39.

Проведені дослідження підтверджують високу здатність продукування біосировини міскантусом гігантським на малопродуктивних, пошкоджених внаслідок бойових дій ґрунтах. Вирощування міскантуса забезпечує відносно стабільні умови для існування ґрунтової біоти[1044].

Важливим заходом відновлення земель, порушених унаслідок бойових дій, є і рекультивація. Однак, у разі замінування земель провести цей захід відновлення буде можливо лише після їх розмінування.

Підкреслимо, що відповідно до висновків аудиту Рахункової палати: «Гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення в Україні: відновлення безпеки та сільськогосподарського виробництва» сучасна система гуманітарного розмінування в Україні є фрагментарною, недостатньо ефективною, а також нездатною відповісти на масштаби мінної загрози. Недоліки при плануванні заходів розмінування, відсутність єдиного нормативного порядку розроблення таких планів, моніторингу та звітування про їх виконання, а також слабка координація між відповідальними установами призводять до затримки проведення робіт та повернення до обігу земель сільськогосподарського призначення. Вищезазначене підтверджує необхідність реформи системи протимінної діяльності, адже повне очищення земель сільськогосподарського призначення може розтягнутися на десятиліття, що ставить під загрозу продовольчу безпеку та економічне відновлення країни[1045].

Відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 р. № 2642-VIII розмінуванням охоплюється певний комплекс заходів, починаючи від обстеження території, виявлення, знешкодження (знищення) вибухонебезпечних предметів й закінчуючи підготовкою документації після розмінування, а також наданням громадам відповідної інформації щодо протимінної діяльності й передачею вже очи-

[1044] Водяк Я. М. Перспективи відновлення чорноземів, пошкоджених внаслідок збройної агресії, шляхом вирощування енергетичних культур. *Сучасний стан ґрунтового покриву України в умовах збройної агресії російської федерації : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 жовт. 2022 р.)*. Харків : ННЦ «ІҐА ім. О. Н. Соколовського», 2022. С. 35.

[1045] Більше 80 років на очищення: результати аудиту Рахункової палати щодо гуманітарного розмінування земель. URL: https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2745 (дата звернення:12.09.2025).

щеної території. Приписами вищезазначеного Закону встановлено, що забезпечення протимінної діяльності в Україні спрямоване на забезпечення збереження й відтворення унікальних екосистем у межах територій, забруднених вибухонебезпечними речовинами (ст. 3)[1046]. Виходячи з наведеного вище, розмінування земель можна вважати особливим заходом відновлення земель, наслідком проведення якого є очищення земельної ділянки від вибухонебезпечних речовин та їх залишків. Однак у переважній більшості випадків розміновані земельні ділянки потребуватимуть застосування додаткових заходів їх відновлення, що є особливо актуальним для земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз сучасного стану правового регулювання, свідчить про приділення законодавцем уваги процесу розмінування земель. На сьогодні на законодавчому рівні визначено тенденції та обґрунтування необхідності наявних проблем у сфері протимінної діяльності, визначено стратегічні цілі та завдання у вказаній царині. Так, відповідно до відповідно до Національної стратегії протимінної діяльності на період до 2033 р. та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 червня 2024 р. № 616-р, одним з нагальних проблемних питань є забезпечення звільнення територій від вибухонебезпечних предметів для їх безпечного і продуктивного використання. Вирішення проблеми щодо повернення переважного обсягу ймовірно забруднених територій до продуктивного використання насамперед потребує проведення первинного нетехнічного обстеження, подальших повторних нетехнічних обстежень, технічних обстежень та оцінки їх результатів, а не безпосереднього розмінування, що дозволить встановити дійсний статус таких земель. Проведення обстежень з метою визначення масштабів і географічних меж територій з ризиком забруднення вибухонебезпечними речовинами мають бути систематичними[1047].

[1046] Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. *Офіційний вісник України.* 2019. № 10. Ст. 359.

[1047] Про схвалення Національної стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у

Водночас сьогодні постала необхідність оновлення чинного законодавства у сфері протимінної діяльності. На часі – внесення змін до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» від 6 грудня 2018 р. № 2642-VIII[1048], в якому, з метою централізації управління сферою протимінної діяльності, доцільно передбачити створення центрального органу виконавчої влади з питань протимінної діяльності на кшталт Агенції або Служби протимінної діяльності та чітко визначити її повноваження.

Негативного впливу на сьогодні зазнало більш, ніж 15 млн га земель, для яких характерні процеси механічної, хімічної, фізичної, фізико-хімічної і біологічної деградації ґрунтів. Отже, одним з можливих заходів з відновлення родючості ґрунтів, який може бути застосованим при рекультивації та структурній меліорації пошкоджених під час воєнних дій земель з метою підвищення урожайності, є використання місцевих сировинних ресурсів, зокрема мулу та інших донних відкладень як джерела вуглецю (органічної речовини), азоту, фосфору, калію, кальцію за обов'язкового контролю їх впливу на довкілля[1049].

У наукових працях наголошується на важливому значенні проведення консервації земель, постраждалих від російської агресії. Зазначається, що саме консервація цих земель є головною формою їх відновлення в післявоєнний період[1050]. Водночас проведення консервації деградованих земель, пошкоджених внаслідок воєнних дій, за наявності фіксації факту їх замінування, потребуватиме їх попереднього розмінування, очищення, що повинно бути відображене у проєкті консервації земель. Як слушно зазначають науковці, до поняття консервації земель не входить розмінування, оскільки мета та спосіб їх проведення є

2024–2026 роках: розп. КМУ від 28.06.2024 р. № 616-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 65. Ст. 3923.

[1048] Про протимінну діяльність в Україні: Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. *Офіційний вісник України.* 2019. № 10. Ст. 359.

[1049] Балюк С. А., Воротинцева Л. І., Захарова М. А., Скрильник Є. В., Гаврилюк В. А., Шимель В. В., Момот Г. Ф. Застосування донних відкладень для підвищення родючості ґрунтів та відновлення земель, пошкоджених під час воєнних дій. *Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5 грудня 2023 р.).* Харків: ННЦ «ІГА імені О.Н. Соколовського», 2023. С. 10.

[1050] Бредіхіна В. Л., Вертегел Є. П., Куртіш Л. А. Правове забезпечення відновлення природних ресурсів України під час війни та в післявоєннний період. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 10. С. 339.

абсолютно різними[1051]. Якщо консервація земель є одним з основних організаційно-правових заходів їх відновлення, то розмінування земель виступає лише необхідною умовою її впровадження. Аналогічне стосується й проведення рекультивації порушених земель. При цьому, відповідно до п. 27 Перехідних положень Земельного кодексу України у випадку розміщення місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань, зумовлених бойовими діями, терористичними актами, диверсіями або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок здійснюються без розроблення робочого проєкту землеустрою, проте з обов'язковим розробленням такого проєкту землеустрою для проведення рекультивації земель після видалення таких відходів.

Відповідно до Дорожньої карти сталого відновлення України[1052] нагальною потребою залишається розробка ефективного та прозорого механізму компенсації для землевласників, земельні ділянки яких, будучи забрудненими внаслідок бойових дій, є або за наявності законодавчо встановлених показників ґрунтових властивостей підлягають консервації. Згідно зі ст. 283 Податкового кодексу України землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації, не підлягають оподаткуванню[1053]. Водночас звільнення від оподаткування у даному разі є можливим за умови передбачення коштів на компенсацію черговим законом про Державний бюджет. Таким чином, якщо деградація земельної ділянки відбулася не з вини її власника або землекористувача, виникає питання про компенсацію їм неодержаних доходів від законсервованої земельної ділянки після вилучення її з господарського використання, що має бути чітко врегульовано на зако-

[1051] Харитонова Т. Є. Григор'єва Х. А. Післявоєнне відновлення сільськогосподарських земель: правові перспективи, земельні спори та державна підтримка. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2024. Вип. 6. С. 486.

1052

[1052] Дорожня карта сталого відновлення України. Київ, 2025. URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2025/07/Roadmap_Sustainable_Recovery_Ukraine_2025-ua-s.pdf (дата звернення: 01.08.2025).

[1053] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

нодавчому рівні, насамперед, якщо йдеться про земельні ділянки, постраждалі від бойових дій.

Вкрай важливим є відновлення зрошуваного землеробства, що потребує відновлення зрошувальних систем. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р було затверджено Стратегію зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, реалізація якої мала сприяти збереженню та відновленню родючості ґрунтів, захисту територій від шкідливої дії вод, відновленню та збільшенню площ зрошуваних земель[1054]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р з метою реалізації вказаної Стратегії було затверджено відповідний план заходів[1055]. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2020 р. № 766 було передбачено встановлення нормативів екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням[1056]. Однак російська збройна агресія створила значні перешкоди на шляху реалізації вказаної Стратегії, насамперед через руйнування меліоративної інфраструктури зрошувальних систем.

Позитивним кроком законодавця слід вважати схвалення Кабінету Міністрів України Водної стратегії України до 2050 року від 9 грудня 2022 р. № 1134-р.[1057], реалізація якої, зокрема, має сприяти відновленню та оздоровленню водних екосистем, поліпшенню якісного стану водних об'єктів.

Необхідно підкреслити, що планування гідротехнічної меліорації слід здійснювати за умови встановлення та аналізу обсягів запасів води обов'язково з врахуванням потенційних кліматичних змін.

[1054] Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядж. КМУ від 14.08.2019 р. № 688-р. *Офіційний вісник України.* 2019. № 70. Ст. 2473.

[1055] Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року : розпорядж. КМУ від 21.10.2020 р. № 1567-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 23 груд. № 250.

[1056] Про нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням : постанова КМУ від 02.09.2020 № 766. *Офіційний вісник України.* 2020. № 73. Ст. 2303.

[1057] Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року : розпорядж. КМУ від 09.12.2022 р. № 1134-р. *Офіційний вісник України.* 2022. № 99. Ст. 6244.

Через втрачені гумус, кальцій, калій за час бойових дій рекомендується підвищити надходження в ґрунт рослинних і тваринних решток з метою забезпечення новоутвореним гумусом, органічними добривами; оптимізувати сівозміни із введенням культур зі значною кількістю надземних та кореневих решток; створювати сприятливі водний і температурний режими в ґрунтах з метою розвитку корисної мікрофлори, вносити мінеральні добрива в оптимальних нормах під культури залежно від ґрунтово-кліматичних зон[1058].

Ефективним є й запровадження міжнародного досвіду застосування сучасних технологій ремедіації хімічно забруднених ґрунтів: культивації й екологічної реабілітації ґрунтів; методів ґрунтового кондиціонування та конструювання (внесення природних та /або синтетичних біополімерів, ґрунтомодифікаторів і меліорантів з метою оптимізації структури ґрунту; термообробка, вакуумекстракція, електроремедіація; використання мікробних препаратів, біокомпостів тощо)[1059].

Як зазначається в наукових працях, певні корективи воєнні дії внесли й у післявоєнне використання земель сільськогосподарського призначення[1060]. Вищезазначене вимагає вжиття наступних кроків: проєктувати схеми сівозмін з врахуванням впливу забруднювача на урожай і якість сільськогосподарської продукції, накопичення його у продукції, вводити культури, які забезпечують високий винос забруднювача; у сфері обробітку земель необхідно проєктувати заходи з поліпшення агрофізичних властивостей ґрунту, які зазнали негативних змін через ущільнення його військовою технікою (глибоку оранку, глибоке меліоративне розпушення тощо); надавати перевагу орга-

[1058] Лісовий М. В., Ніконенко В. М., Сліденко О. І. Відновлення родючості чорноземів після воєнної інтервенції російської федерації. *Сучасний стан ґрунтового покриву України в умовах збройної агресії російської федерації : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 жовт. 2022 р.)*. Харків : ННЦ «ІҐА ім. О. Н. Соколовського», 2022. С. 97 – 98.

[1059] Самохвалова В.Л. Хімічно забруднені ґрунти внаслідок військових дій: деградація та заходи з екологічної реабілітації екосистемних послуг. *Сучасний стан ґрунтового покриву України в умовах збройної агресії російської федерації : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 жовт. 2022 р.)*. Харків : ННЦ «ІҐА ім. О.Н. Соколовського», 2022. С. 130.

[1060] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення: дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 154.

нічним добривам; у сфері хімічної меліорації використовувати вапнування ґрунтів, забруднених радіонуклідами та важкими металами, зокрема з використанням цеолітів як адсорбентів; використовувати мікробіологічні препарати, що зменшують надходження токсичних елементів до рослин, відновлюють мікрофлору ґрунту; проводити рекультивацію вирв тощо[1061].

Пошкодження земель внаслідок збройної агресії вимагає нової системи обробітку ґрунтів, зокрема зменшення його глибини, що забезпечуватиме накопичення вологи. Як захід відновлення забруднених токсикантами і водорозчинними солями ґрунтів, розглядається і їх промивання прісними водами. Ефективним заходом відновлення таких ґрунтів є і проведення їх детоксикації шляхом використання адсорбентів, зокрема: цеолітів, сапропелю, а також органічних добрив[1062].

Сьогодні вкрай необхідно забезпечити належний рівень правового забезпечення у царині відновлення земель в умовах воєнної агресії та повоєнного відновлення. Перші кроки у вказаному напрямку вже зроблено. Так, наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів від 04 квітня 2022 р. № 167 було затверджено Методику визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану[1063]. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 було затверджено Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації[1064]. Наказом Міністерства аграрної політики та продоволь-

[1061] Фурман В. М., Мороз О. С., Люсак А. В. До вибору технологій раціонального землекористування після воєєних дій. *Ґрунтовий покрив України в умовах воєнних дій: стан, виклики, заходи з відновлення : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 грудня 2023 р.)*. Харків : ННЦ «ІГА імені О. Н. Соколовського», 2023.С. 80–81.

[1062] Концептуальні підходи до відновлення ґрунтів, що постраждали від збройної агресії: моногр. ; за ред. С. А. Балюка, А. В. Кучера, І. В. Пліско. Київ : Аграрна наука, 2024. С. 150, 155.

[1063] Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану: наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 04.04.2022 р. № 167. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1677.

[1064] Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Кабінету

ства України від 18 травня 2022 р. № 295 затверджено Методику визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії російської федерації[1065].

Вказані нормативно-правові акти не позбавлені недоліків та потребують коригування. Приміром, як зазначається в наукових працях, Методика визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану дозволяє оцінити лише наслідки забруднення ґрунтів і засмічення земель без врахування процесів їх подальшої деградації у разі їх несвоєчасного відновлення[1066].

Серед недоліків вказаної вище методики виокремлюють і недостатнє врахування міжнародного досвіду у сфері оцінювання; відсутність врахування впливу бойових дій на механічну, фізичну та інші види деградації ґрунтів; неврахування витрат на визначення розміру шкоди та збитків (ідеться про проведення досліджень, відбір проб, здійснення різного роду аналізів, зондування тощо) тощо[1067].

Певною законодавчою новелою є доповнення відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо охорони земель і ґрунтів» від 30 червня 2023 р. № 665[1068] Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051,

---

Міністрів України від 20.03.2022 р. № 326. *Офіційний вісник України.* 2022. № 26. Ст. 1413.

[1065] Про затвердження Методики визначення шкоди та збитків завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18.05.2022 р. № 295. *Офіційний вісник України.* 2022. № 45. Ст. 2479.

[1066] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення : дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 39.

[1067] Kucher A. Methodology for assessing damages and losses caused by the armed aggression to the land fund and soils: problems and directions of improvement *Journal of Innovations and Sustainability.* 2022. Vol. 6. No. 2. URL: https://is-journal.com/is/article/view/109/68 (дата звернення: 20.08.2025).

[1068] Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо охорони земель і ґрунтів: постанова КМУ від 30.06.2023 р. № 665. *Офіційний вісник України.* 2023. № 65. Ст. 3708.

Додатком 64[1069]. Законодавцем виокремлено напрями заходів щодо охорони та відновлення земель, а також ґрунтів, порушених внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, а також земель та ґрунтів, які зазнають традиційних деградаційних процесів безвідносно до збройної агресії та бойових дій. Відомості Державного земельного кадастру в частині виконаних заходів щодо охорони та відновлення земель та ґрунтів, порушених внаслідок збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, ймовірно можуть бути використані у майбутньому з метою відшкодування витрат на проведення цих заходів.

На сьогоднішній день існує нагальна необхідність розробки законодавства, норми якого були б спрямовані на забезпечення відновлення земель (ґрунтів) у повоєнний період.

11.6. Напрями та перспективи вдосконалення правового забезпечення охорони та відновлення земель

Насамперед акцентуємо увагу, що приписи щодо охорони та відновлення земель в контексті їх заходів повинні бути чітко розмежованими у земельному законодавстві. Зокрема, необхідним є проведення систематизації приписів щодо відновлення земель на рівні розробки окремого закону про відновлення земель або нової редакції закону про охорону та відновлення земель, в якому в окремих розділах чітко розмежувати зміст охорони та відновлення земель.

Як мінімум – необхідно внести зміни до Земельного кодексу України, в якому закріпити визначення «відновлення земель» та систему його заходів.

Відновлення первісного якісного стану земель деградованих і малопродуктивних, належного стану порушених земель, функцій земель повинно бути законодавчо забезпеченим імперативом для власників земельних ділянок і для землекористувачів, як і обов'язок раціонального, цільового використання й охорони земель. Отже, видається доцільним внести зміни до ст. ст. 91

[1069] Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова КМУ від 17.10.2012 р. № 1051. *Офіційний вісник України.* 2012. № 89. Ст. 3598.

та 96 Земельного кодексу України щодо закріплення обов'язків власників і користувачів земельних ділянок щодо відновлення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей і функцій земель.

У земельному законодавстві повинні знайти закріплення такі заходи відновлення земель, як біоремедіація, фіторемедіація та детоксикація забруднених земель, а також вимоги забезпечення екологічної безпеки при проведенні відновлення земель (рекультивації порушених земель, консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель, фіторемедіації, детоксикації забруднених земель).

Доцільно внести зміни до ч. 4 ст. 54 Закону України «Про землеустрій» в частині доповнення відомостей робочого проєкту землеустрою щодо рекультивації земель стосовно закріплення обов'язків суб'єктів, які її проводять, щодо здійснення заходів, спрямованих на зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, що містяться у відпрацьованих газах та викидах транспортних засобів, задіяних технічних пристроїв, дотримання режиму експлуатації транспортних засобів, запобігання й зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин, а також встановлених рівнів фізичних впливів, визначення технології запланованих робіт з найнижчим рівнем шкідливого впливу на довкілля. У Законі України «Про охорону земель» (ст. 51) або у новій редакції закону про охорону та відновлення земель закріпити, що консервація техногенно забруднених земель здійснюється за умови вжиття заходів щодо локалізації забруднення, постійного моніторингу за їх станом, запобігання розповсюдження токсичних речовин у навколишнє середовище. У законах України «Про охорону земель» та «Про охорону навколишнього природного середовища» необхідно закріпити вимоги щодо зберігання, застосування адсорбентів при безпосередньому здійсненні детоксикації земель, їх транспортування, а також нормативи гранично допустимої концентрації адсорбентів у ґрунтах. Слід підтримати висловлену пропозицію щодо затвердження на законодавчому рівні Переліку родів і видів рослин, які застосовуються при проведенні фіторемедіації земель, а також вимоги щодо їх подальшого використання (способи ути-

лізації) по завершенню вказаного заходу[1070].У Законі України «Про охорону земель» (ст. 51) або у новій редакції закону про охорону та відновлення земель закріпити, що консервація техногенно забруднених земель здійснюється за умови вжиття заходів щодо локалізації забруднення, постійного моніторингу за їх станом, запобігання розповсюдження токсичних речовин у навколишнє середовище.

Необхідним є і посилення стимулювання раціонального використання, охорони та своєчасного відновлення земель, що має бути досягнуто завдяки задіянню як адміністративних методів впливу на власників і користувачів земельних ділянок, так і певних заходів економічного стимулювання. Зокрема, 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 податкових, кредитних пільг. На противагу – на власників та землекористувачів за невжиття заходів щодо відновлення деградованих, забруднених і порушених земель мають бути накладені штрафи. Саме за рахунок таких 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. Видається доцільним надати перевагу притягненню до цивільно-правової відповідальності за непроведення відновлення земель.

Необхідно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею про настання відповідальності за невиконання обов'язку як власником земельної ділянки, так і землекористувачем розпочати процедуру консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель. Є доцільним установити юридичну відповідальність за порушення законодавства при проведенні меліорації земель. Залежно від обсягу негативних наслідків відповідальність за

[1070] Лейба М. О. Правове забезпечення відновлення земель сільськогосподарського призначення : дис. … докт. філософії: 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого Харків, 2025. С. 196–197.

недотримання законодавства в цій царині, а також за його порушення повинна бути встановлена нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінальним кодексом України. Крім того, видається доцільним встановити кримінальну відповідальність за непроведення відновлення якісного стану деградованих і малопродуктивних земель (насамперед шляхом проведення їх консервації), рельєфу порушених (шляхом проведення рекультивації) у встановлених законом випадках, якщо це спричинило тяжкі наслідки для довкілля і здоров'я населення.

Важливим є впровадження моніторингу ґрунтів за відповідними індикаторами з використанням дистанційних методів за прикладом ЄС. Слід підтримати схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепцію проєкту Закону України «Про державне регулювання у сфері дистанційного зондування Землі» від 28 серпня 2013 р. № 657-р[1071]. Прийняття Закону про дистанційне зондування Землі сприятиме більш ефективному проведенню державного контролю за використанням та охороною земель, адже забезпечуватиме виявлення змін та негативних процесів щодо стану земель, а також прийняттю обґрунтованих рішень щодо подальшого використання та охорони земельних ділянок, за наявності показників, вжиття необхідних заходів щодо їх відновлення.

Необхідним є створення Національного електронного порталу забруднених та деградованих ґрунтів, формування певної бази проведених заходів з відновлення таких ґрунтів, окремо бази заходів з відновлення постраждалих внаслідок російської збройної агресії відповідно до додатку 64 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051.

Необхідним є впровадження так званого кліматично орієнтованого землеробства, яке насамперед складається з органічного, консервативного, точного землеробства, а також нульового обробітку, з метою максимального їх застосування слід вдосконалити правове забезпечення їх здійснення шляхом

[1071] Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері дистанційного зондування Землі» від 28 серпня 2013 р. № 657-р : розпорядження КМУ від 28.08.2013 р. № 657-р. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 173.

внесення змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про охорону земель».

З метою зменшення обсягу викидів парникових газів видається доцільним розробити окремий закон, норми якого були б спрямовані на впровадження системи торгівлі квотами на викиди парникових газів в Україні. Цей закон встановить загальний ліміт викидів парникових газів, що буде поступово зменшуватися. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2025 р. № 146-р[1072] затверджено план заходів щодо створення національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів, який зокрема, встановлює відповідність національних особливостей у вказаній царині Директиві Європейського Парламенту і Ради № 2003/87/ЄС від 13 жовтня 2003 р. про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах ЄС[1073].

З урахуванням наслідків воєнної агресії потребує оновлення Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням. Нагальною потребою є і розробка та затвердження програми (стратегії) повоєнного відновлення земель (ґрунтів), що має сприяти дієвому впровадженню його заходів. Зазначена програма (стратегія) повинна містити заплановані заходи відновлення земель, чіткі терміни, відповідальних осіб та форми контролю за їх впровадженням.

[1072] Про затвердження плану заходів щодо створення національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів : розпорядження КМУ від 21.02.2025 р. № 146-р. *Офіційний вісник України.* 2025.№ 24. Ст. 1567.

[1073] Директива Європейського парламенту і Ради 2003/87/ЄС від 13 жовтня 2003 року про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-03#n9 (дата звернення: 01.10.2025).

РОЗДІЛ 12
Проблеми гармонізації земельного законодавства України з правовими цінностями ЄС

Проблема правових цінностей ЄС постала перед Україною у 1991 р. – відразу після відновлення незалежності – як орієнтир у проведенні масштабної трансформації національної правової системи. Протягом десятиліття (1991–2001 рр.) цей орієнтир сприймався як загальне прагнення щодо запровадження засад демократії та ринкової економіки в юридичний «профіль» Української держави. Однак, коли на саміті глав держав-членів ЄС та США 14–16 червня 2001 р. у м. Гетеборг (Швеція) ЄС перевів Україну із загального статусу «Зовнішні партнери» до рангу «Майбутнє Європи», постала необхідність у формалізації змісту європейської трансформації права України. 4 липня 2002 р., на Копенгагенському саміті ЄС Україна задекларувала намір розробити план-графік адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС в пріоритетних сферах розвитку нашої держави[1074]. З цією метою 18 березня 2004 р. Законом України була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу[1075]. Згідно з цією Програмою, адаптація законодавства визначена як процес приведення законів та інших нормативно-правових актів України у відповідність з *acquis communautaire* – правовою системою ЄС.

4 червня 2022 р. Україна отримала статус кандидата у члени ЄС та у 2024 р. розпочала перемовини з Єврокомісією щодо умов набуття членства у Європейському Союзі. Позиції України на таких перемовинах мають сформулювати спеціальні робочі групи, сформовані різними міністерствами і відомствами. Кілька робочих груп сформовані Міністерством аграрної політики та продовольства України, зокрема, робоча група з роз-

[1074] Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : монографія / І. В. Яковюк. Х. : Право, 2013. 760 с. С. 643.

[1075] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 29. Ст. 367.

витку сільського господарства та робоча група з розвитку сільських територій. Ці робочі групи мають представити конкретні пропозиції щодо вдосконалення земельного законодавства України для забезпечення набуття Україною статусу члена ЄС.

Як зазначено у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, правова система ЄС – acquis communautaire – включає акти законодавства Європейського Союзу, але не обмежується ними. Отже, одним із основних завдань, які постають перед вищезазначеними робочими групами, є визначення обсягу та змісту не тільки правових приписів, що містяться в правових актах ЄС, а й ключових правових ідей і принципів правової системи ЄС, які мають бути імплементовані у земельному законодавстві України. В зв'язку з цим виникає необхідність визначення суті та змісту правових цінностей ЄС для їх реалізації у праві України.

Загалом у літературі цінність у праві розглядається як «…шкала виміру того сутнісного, що дає змогу праву зберігати свою сутність, спроможність слугувати метою і засобом задоволення науково обґрунтованих, соціально справедливих загальнолюдських потреб та інтересів»[1076]. Водночас дослідники комунітарного права ЄС конкретизують зміст його правових цінностей, визначаючи їх як «…головні імперативи, орієнтири та морально-етичні начала євроінтеграції, що набули значення нормативних приписів, та, з огляду на їхню важливість, знайшли своє відображення в установчих документах ЄС». При цьому зазначається, що тісна економічна та політична інтеграція уможливлюється лише завдяки об'єднанню держав-членів ЄС навколо спільних правових цінностей[1077].

Таким чином, виходячи з вищевикладеного до правових цінностей ЄС слід відносити головні імперативи, орієнтири та морально-етичні начала євроінтеграції, що набули значення нормативних приписів та знайшли своє відображення в уста-

[1076] Липовець, Ю. Правові цінності як ідеали та компроміси. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2021. 19 с. С. 17.

[1077] Тичина В. Правові цінності Європейського Союзу : навч. посіб. / Вікторія Тичина ; МОН України, Держ. ун-т «Житомир. політехніка». Харків : Право, 2023. 116 с. С. 9.

новчих документах ЄС, до яких належать Договір про Європейський Союз 1992 р. та Договір про функціонування Європейського Союзу 2009 р.[1078].

Як зазначають чеські дослідники, право ЄС не містить простого переліку, вичерпного визначення сфер, що належать до компетенції Союзу, і тих, що залишаються за державами-членами[1079], проте визначає порядок визначення таких сфер. Згідно з ст. 4 Договору про функціонування ЄС, питання довкілля та сільського господарства, куди можуть входити і деякі види відносин щодо використання і охорони земель, віднесені до спільної компетенції Союзу та держав-членів. Водночас у ст. 2 цього Договору уточнює, що коли Договори надають Союзові спільні з державами-членами повноваження в певній сфері, то і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти в цій сфері. При цьому держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз не застосовує свої повноваження. Крім того, держави-члени також здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз вирішив припинити здійснення своїх повноважень. Аналіз права ЄС свідчить, що воно практично не регламентує власне земельні відносини. Оскільки системи землекористування у країнах ЄС відрізняються значною специфікою, то земельні відносини регулюються переважно національними законодавствами. Відтак кожна з країн ЄС встановила свої, особливі правові режими використання та охорони земель.

Водночас це не означає, що потреба у приведенні земельного законодавства України у відповідність з правом ЄС повністю відсутня. Насправді вона є дуже важливою. Адже у праві ЄС є правові акти, які хоча й не регулюють земельні відносини, проте регламентують загальні питання діяльності ЄС, які істотно впливають на характер правового регулювання таких відносин. До таких правових актів слід у першу чергу віднести Договір про Європейський Союз та Договір про функціонуван-

[1078] Дір І. Ю. Основні договори Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2024. Серія Право. Випуск 81: частина 3. С. 263–268. С. 265, 266.

[1079] Tomášek M., Šmejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с. С. 34.

ня ЄС[1080], які містять засадничі принципи функціонування ЄС, зокрема, принцип свободи руху товарів, капіталу та послуг, принцип свободи підприємництва, принцип недискримінації, а також Європейську хартію місцевого самоврядування[1081], Зелену угоду ЄС *(The European Green Deal)* тощо.

Слід відмітити, що гармонізація земельного законодавства України з правовими цінностями ЄС вже фактично розпочалася. Земельна реформа, яка здійснюється в Україні протягом останніх 30 років, також спрямована на приведення земельного законодавства у відповідність з європейськими правовими цінностями. В Україні вже здійснені багато важливих кроків у цьому напрямку. Так, у 2020–2022 роках, прийняті закони:

1) про обіг сільськогосподарських земель (від 31.03.20 № 552-IX), яким запроваджений ринок таких земель;

2) про земельні аукціони (від 18.05.2021 № 1444-IX), який регламентує проведення прозорих електронних земельних торгів;

3) про дерегуляцію земельних відносин (від 28.04.2021 № 1423-IX), яким значна частина державних земель та повноважень органів державної влади щодо розпорядження ними передані територіальним громадам;

4) про планування використання земель (від 17.06.2020 № 711-IX) – яким запроваджене просторове планування територій;

5) про Національну інфраструктуру геопросторових даних (від 13.04.20, № 554-IX), яким імплементована Директива ЄС 2007 р. INSPIRE;

6) про організації водокористувачів (від 17.02.2022, № 2079-IX), з прийняттям якого аграрії звільнені від бюрократії державних водогосподарських та інших організацій, які монопольно встановлювали високу вартість послуг на постачання електроенергії, постачання води для зрошення земель тощо,

[1080] Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. *Офіційний вісник Європейського Союзу* від 30.03.2010–2010 р. С. 83, С. 1.

[1081] Європейська хартія місцевого самоврядування. Ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 38. Ст. 249.

чим істотно здорожчували виробництво сільськогосподарської продукції на зрошуваних землях та знижували його прибутковість;

7) про ефективне використання сільськогосподарських земель державних підприємств (від 27.07.2023 № 3272-IX), згідно з яким значна частина державних сільськогосподарських підприємств, землі яких використовуються неефективно, а самі такі підприємства стали символом земельної корупції, перетворюються на бізнесові юридичні особи – товариства з обмеженою відповідальністю, які використовують землю не на праві постійного користування, а на праві оренди.

Водночас для завершення процесу приведення земельного законодавства України у відповідність засадничим положенням Договору про функціонування ЄС потрібно прийняти ряд законів, які характеризуються підвищеною політичною та соціальною значимістю, а саме закони:

1) Про трансформацію права постійного користування земельними ділянками у інші речові права. Право постійного користування землею – це практично останній з інститутів земельного права, успадкований з радянських часів. Він надає необґрунтовані переваги державним та комунальним підприємствам у набутті земель (вони надаються безоплатно), що дискримінує приватні сільськогосподарські структури, які набувають земельні ділянки за плату. Більше того, у ряді випадків директори державних сільськогосподарських підприємств розпоряджаються землею як своєю приватною власністю – для задоволення власних незаконних, часто корупційних інтересів;

2) Про скасування безоплатної приватизації земель. За Земельним кодексом України, кожен громадянин України має право отримати у власність по 6 земельних ділянок різного цільового призначення загальною площею біля 2,5 га. Якщо на початковому етапі земельної реформи це право було рушієм земельної реформи, оскільки сприяло формуванню критичної маси приватних власників землі, то наразі воно перетворилося у її гальмо через відсутність у державній чи комунальній власності достатньої кількості вільних земель. Відтак, право на безоплатну приватизацію земель реалізують далеко не бідні

прошарки населення, які мають корупційні зв'язки з органами влади;

3) Про масову оцінку земель. Закон має замінити нинішні нормативну і експертну грошові оцінки земель та закласти зрозумілі механізми оподаткування земельних ділянок, яке базується на їх ринкових цінах, а не штучно визначеній нормативній грошовій оцінці земель;

4) Про допуск іноземців до ринку сільськогосподарських земель. Ставши членом ЄС, ми маємо надати дозвіл громадянам інших країн ЄС набувати у власність сільськогосподарські землю. Але при цьому модель участі іноземців у земельному ринку має бути такою, що враховує інтереси вітчизняних агровиробників, зокрема, фермерів.

Прийняття цих законодавчих актів в цілому забезпечить приведення земельного законодавства України у відповідність з засадничими принципами Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування ЄС.

Водночас у літературі зазначається, що європейське право є особливою багаторівневою системою взаємообумовлених та взаємодіючих норм, формування і дія яких відбувається на наднаціональному (в рамках ЄС) і регіональному міжнародному (в рамках європейських міжнародних організацій) рівнях, а також на рівні національних правових систем європейських держав[1082]. А як слушно зазначає Н. В. Камінська, з огляду на загальноцивілізаційний характер, акумулювання державотворчих і правових традицій, кращих практик правових реформ глобалізаційний потенціал досліджуваних цінностей зумовлює їхнє подальше вивчення й упровадження у різних сферах і рівнях, зокрема у протидії сучасним загрозам і викликам[1083]. Отже, кращі практики правового регулювання земельних відносин у державах-членах ЄС також слід вважати правовими цінностями ЄС. Відтак на шляху до вступу України у ЄС виникає ще одна проблема вдосконалення земельного законодавства – необхідність приведення його у відповідність не тільки з нормами та

[1082] Стрельцова О. В. Європейське право як багатовимірний феномен: підходи до розуміння і визначення поняття. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2011. № 7. С. 72–80. С. 79–80.

[1083] Камінська Н. Правові цінності Європейського Союзу та їхній вплив на національні правопорядки. *Право України.* 2024. № 7. С. 56–74. С. 56.

принципами права ЄС, а й з кращими практиками правового регулювання земельних відносин у країнах-членах ЄС.

Такі практики також являють собою важливий сегмент правових цінностей ЄС, оскільки відображають кращі правові ідеї законодавств країн-членів у сфері землекористування. На наш погляд, це більш складна проблема, ніж приведення земельного законодавства України у відповідність з нормами та принципами права ЄС, які формально викладені у правових актах ЄС і доступні для широкого загалу. Натомість зміст кращих практик правового регулювання земельних відносин у країнах-членах ЄС можна виявити шляхом аналізу сфери землекористування. Однією з таких практик ЄС є практика організації сільськогосподарського землекористування.

Маємо визнати, що практика України та практики країн ЄС у питаннях організації сільськогосподарського землекористування істотно відрізняються. Так, за площею оброблюваних земель сільськогосподарські підприємства і фермерські господарства України є значно більшими, ніж підприємства та фермерські господарства країн ЄС. Як свідчить статистика, на українські господарства площею до 100 га припадало 58,9% усіх сільськогосподарських підприємств, тоді як у країнах-членах ЄС цей показник сягає 96,2%. До того ж, 93% фермерських господарств у ЄС є сімейними фермами, в яких робоча сила на і більше 50% складається з членів однієї сім'ї. А середній розмір ферми в ЄС у 2020 р. становив 17,4 га [1084].

Крім того, в Україні існують і такі аграрні структури, як агрохолдинги, в обробітку яких перебуває від 10000 до 500000 га сільгоспугідь. Агрохолдинги спеціалізуються на вирощуванні рослинницької продукції, яка як сільськогосподарська сировина експортується на зовнішні ринки. За рахунок ефекту масштабу землеволодінь агрохолдингів та інших великих сільськогосподарських товаровиробників, та завдяки «безоплатної» родючості використовуваних ними угідь та відносної дешевизни логістики експорту агровиробники отримують дуже великі прибутки.

[1084] Саркісова Т.Б. Поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементація у законодавство України. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1. С. 344–348. С. 347.

Україна є провідною аграрною державою світу, яка забезпечує продовольчу безпеку як власного народу, так і багатьох інших народів світу. Рекордний урожай – більше 100 млн тон – Україна отримала у 2021 р. Але навіть 2024-го, дуже засушливого року ми отримали урожай більше 70 млн тон зернових і олійних культур. І це при тому, що для задоволення власних потреб українцям потрібно біля 16 млн. тон урожаю зернових. Все решта йде на експорт[1085]. За рахунок експорту сільське господарство України формує 19% ВВП і забезпечує майже 70% валютних надходжень в нашу країну.

З початком російської агресії проти України ЄС відкрив свої ринки для української аграрної продукції, що допомогло нашому аграрному сектору та й країні в цілому вистояти. Водночас з часом у ЄС почали проявляти невдоволення постачанням української сільськогосподарської продукції, яка виявилася дешевшою, ніж продукція місцевих агровиробників. Почалися блокування кордонів, запроваджуються квоти і обмеження на аграрний експорт України до ЄС. Але цим, схоже, ситуація не вирішиться. Європейські політики почали виступати з заявами про доцільність встановлення істотних обмежень на постачання української сільгосппродукції до країн ЄС, що створює перепону для набуття Україною членства у цій організації. Так, президент Польщі Анджей Дуда з цього приводу висловився дуже різко. Він сказав, що сільське господарство України є загрозою для сільського господарства ЄС[1086]. Адже дрібні фермерські господарства країн-членів ЄС, навіть при багатомільярдній підтримці з бюджету ЄС, не можуть конкурувати з великими за площею оброблюваних земель агропідприємствами України, які вирощують і продають дешевшу сировинну сільськогосподарську продукцію.

Право ЄС не регламентує та не обмежує площі сільськогосподарських земель, які використовуються фермерами. Проте Україну все рівно можуть не прийняти у члени ЄС, якщо ми не

[1085] Агросектор України як орієнтований на експорт, так і залежний від нього. URL: https://agroportal.ua/news/ukraina/agrosektor-ukrajini-yak-oriyentovaniy-na-eksport-tak-i-zalezhniy-vid-nogo. 21.02.25

[1086] Президент Польщі назвав агросектор України загрозою для сільського господарства ЄС. URL: https://agroportal.ua/news/mir/prezident-polshchi-nazva-potuzhniy-agrosektor-ukrajini-problemoyu-dlya-vstupu-v-yes. 30.10.24

приведемо систему сільськогосподарського землекористування у відповідність з практикою країн ЄС. З метою уникнення такої загрози встановити законом граничні площі сільськогосподарських земель, які можуть перебувати у володінні одного агровиробника, не можна: таке обмеження буде незаконним. Проте ми можемо істотно вдосконалити наше земельне законодавство так, щоб воно стимулювало наших агровиробників до іншої економічної поведінки у сфері формування «банків» використовуваних сільськогосподарських угідь.

На наш погляд, земельне законодавство України та практика його реалізації забезпечують достатньо надійний захист власників і користувачів земель від протиправних зазіхань сторонніх осіб. Проте воно не захищає землю від самих її власників та користувачів. Особливо це стосується власників і користувачів сільськогосподарських земель, які використовуються ними як засіб аграрного виробництва. Користуючись недосконалістю законодавства, аграрії безжально експлуатують основну якість наших чорноземів та інших грунтів – їх високу природну родючість. Відтак вона останніми десятиліттями стрімко втрачається, що констатується у *Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням,* схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р[1087]. У ній також зазначається, що внаслідок монокультури – посівів одних і тих же високоприбуткових культур, зокрема, зернових та олійних, аграрії України отримують у короткостроковій перспективі прибуток, а країна – довгострокові втрати якості землі – основного національного багатства країни, яке відповідно до ст. 14 Конституції України має перебувати під особливою охороною держави.

На наш погляд, в Україні слід терміново, навіть в умовах воєнного стану, запровадити ефективний правовий механізм відповідальності агровиробників за надмірну експлуатацію та невжиття заходів з відновлення родючості використовуваних ними угідь. Іншими словами, має бути встановлений контроль за стартовим (на початку діяльності агровиробника або ж

[1087] Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р. *Офіційний вісник України.* 2014. № 86. Ст. 2439.

навіть на початку сільськогосподарського сезону) та певним (у кінці сільськогосподарського сезону чи при припиненні використання землі) рівнем родючості. І на основі їх порівняння можна буде довести факт порушення агровиробником законодавства про охорону земель, за що має наступати сувора юридична (включно з майновою і кримінальною) відповідальність.

Для приведення системи сільськогосподарського землекористування України у відповідність з кращими практиками правового регулювання сільськогосподарського використання сільськогосподарських земель у країнах ЄС вважаємо необхідним прийняти низку законодавчих актів, зокрема: 1) **Закон про охорону ґрунтів та відтворення їх родючості,** який передбачатиме регулярну фіксацію рівня родючості сільськогосподарських земель за системою її показників у Державному земельному кадастрі; 2) **Закон про державний контроль за використанням та охороною земель з використанням засобів дистанційного зондування** (супутники, літаки, дрони), яким має бути запроваджена фіксація на рівні господарства та, навіть, окремих полів наявного у певний період часу рівня родючості земель за системою встановлених законом показників якісного стану грунтів. Таку фіксацію родючості грунтів доцільно, на наш погляд, проводити методами дистанційного зондування земель в режимі онлайн на регулярній основі.

Крім того, в процесі підготовки до набуття членства у ЄС уявляється доцільним розпочати імплементацію у земельне та аграрне законодавства України і деяких стандартів ЄС щодо охорони земель та інших природних ресурсів, які є складовими вимог Спільної аграрної політики ЄС (CAP) з забезпечення сталого розвитку сільського господарства. Такі вимоги встановлені у двох додатках до Регламенту ЄС 2021/2115[1088] – *Statutory Management Requirement* (Обов'язкові управлінські вимоги), *SMR* та *Good Agricultural and Environmental Condition* (Стандарти

[1088] Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the Euro- pean Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. European Union. URL: Regulation — 2021/2115 — EN — EUR-Lex

належного сільськогосподарського та екологічного стану), GAEC – як обов'язкові умови отримання фермерськими господарствами фінансової допомоги з фондів ЄС. Як зазначає О. Попова, умовність фінансової підтримки фермерів у рамках САП ЄС полягає у наданні з фондів САП коштів, у тому числі й прямих платежів на гектар землі для підтримки сталого розвитку господарств за умови продукування фермерами «…визначених суспільно важливих послуг еколого-кліматичного і соціального спрямування. Такий підхід надання підтримки «у пакеті» приносить подвійний виграш: надана одиниця коштів фермерам забезпечує соціально-економічний ефект у вигляді підтримки їх доходів і еколого-кліматичний ефект через запровадження ними в аграрну практику відповідних заходів»[1089].

Слід відмітити, що стандарти SMR і GAEC стосуються різних аспектів діяльності фермерських господарств. Так, SMR містить вимоги щодо управління господарством, тоді як GAEC встановлює досить чіткі вимоги землеохоронного та екологічного характеру, яких мають дотримуватися фермери у процесі використання земель для виробництва сільськогосподарської продукції. Тому саме стандарти GAEC мають бути у фокусі гармонізації земельного і аграрного законодавств України з правом ЄС.

Чинна редакція *Регламенту ЄС 2021/2115 включає до Стандартів належного сільськогосподарського та екологічного стану* 9 їх видів, кожен з яких має бути предметом окремого аналізу.

GAEC 1. Збереження постійних пасовищ. Даний стандарт спрямований на збереження частки постійних пасовищ, починаючи від загальної площі сільськогосподарських земель країни і завершуючи плащами сільськогосподарських земель кожного фермерського господарства. Метою цього стандарту є запобігання вивільненню вуглецевих запасів у ґрунтах в атмосферу та розвитку ерозії грунтів, що має місце при їх розорюванні. Крім того, наявність постійних пасовищ у складі сільськогосподарських земель сприяє підтримці біорізноманіття – важливого фактору агроекологічної стійкості територій.

[1089] Попова, О. Кондиціональність підтримки фермерів у рамках САП ЄС: зміни і уроки для України. *Економіка України.* 2025. № 7. С. 67–88. С. 67. https://doi.org/10.15407/economyukr.2025.07.067

В Україні збереження постійних пасовищ у складі сільськогосподарських земель може бути забезпечено розробкою та застосуванням у практиці агрогосподарювання нормативу оптимального співвідношення земельних угідь (пункт «а» частини 2 ст. 165 ЗК України), а також впровадження надійного механізму моніторингу та контролю його дотримання на всіх рівнях, починаючи з рівня фермерських господарств.

GAEC 2. Охорона торфовищ і вологих земель. Даний стандарт захищає наявні площі торфовищ та вологих земель насамперед як величезних природних резервуарів накопиченого протягом тисячоліть вуглецю для недопущення його викидів в атмосферу з метою запобігання потеплюнню клімату. Крім того, торфовища відіграють важливу екологічну функцію як фактора забезпечення біорізноманіття тощо.

На жаль, в Україні значна частина торфовищ та заболочених земель піддалися у 1960–1970 роках осушенню та введені у інтенсивне сільськогосподарське використання. Тому потрібно провести масштабну реформу з рекультивації торфовищ та водно-болотних угідь, яка б передбачала встановлення заборони на видобуток торфу та вжиття заходів з відновлення значної частини осушених водно-болотних угідь та забезпечення їх належної охорони. Для цього уявляється доцільним забезпечити реалізацію у законодавстві і на практиці положення статті 150 ЗК України, яка відносить торфовища до особливо цінних земель, але не підкріплена правовим механізмом його реалізації. Зокрема, Кабінет Міністрів України має розробити і затвердити Положення про землі під торфовищами та їх цільове призначення, що передбачено частиною 3 ст. 150 ЗК України.

Відновлення та збереження торфовищ та водно-болотних угідь є завданням органів влади, які здійснюють розпорядження землями та державний контроль за їх використанням. Водночас фермерські господарства, які відновлюють попередній стан таких угідь, можуть отримувати відповідне стимулювання (компенсацію витрат тощо) за вжиті заходи.

Фермери повинні уникати осушення таких земель і забезпечувати їхнє належне управління, наприклад, через зменшення інтенсивності використання. Така діяльність має супроводжуватися належним публічним контролем.

GAEC 3. Заборона спалювання стерні. Цей стандарт забороняє спалювання стерні та рослинних залишків на полях, оскільки воно спричиняє втрату органічної речовини в ґрунтах, призводить до значних викидів парникових газів, забруднення повітря тощо.

В Україні вжиті достатні правові заходи щодо протидії спалюванню стерні на полях агровиробників. Так, законами України «Про тваринний світ» (ст. 39) та «Про рослинний світ» (ст. 27) встановлені належні обмеження на випалювання сухої рослинності або її залишків: воно допускається лише в разі господарської необхідності за дозволом територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, з дотриманням відповідних умов. На виконання цих законів Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України затвердило Порядок випалювання сухої рослинності або її залишків[1090].

Фермери несуть юридичну відповідальність за порушення зазначених вимог. Водночас відповідні органи влади мають забезпечити більш «щільний» контроль за спалюванням стерні та інших рослинних решток. У такому разі здійснювати стимулювання фермерів за неспалювання стерні уявляється недоцільним.

GAEC 4. Буферні зони уздовж водойм. Згідно з цим стандартом, вздовж річок, озер і каналів мають встановлюватися буферні зони мінімальною шириною 3 м. На цих територіях заборонено використання пестицидів і добрив, щоб запобігти їхньому потраплянню у водні об'єкти.

В Україні встановлені більш суворий стандарт щодо захисту водойм. Так, ЗК України (ст. 60) передбачає встановлення вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм прибережних захисних смуг шириною від 25 метрів (для малих річок, струмків і потічків, а також ставків) до 2-х кілометрів (уздовж морів та навколо морських заток і лиманів). А при крутизні схилів більше трьох градусів мінімальна ширина прибережної захисної смуги подвоюється. Прибережні

[1090] Про затвердження Порядку випалювання сухої рослинності або її залишків. Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 12.08.2021 № 541. *Офіційний вісник України.* 2021. № 81. Ст. 5215.

захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності. У їх межах забороняється: а) розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і залісення), а також садівництво та городництво; б) зберігання та застосування пестицидів і добрив; в) влаштування літніх таборів для худоби; г) будівництво будь-яких споруд (крім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних, а також інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій, майданчиків для занять спортом на відкритому повітрі, об'єктів фізичної культури і спорту, які не є об'єктами нерухомості), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів; ґ) влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, полів фільтрації тощо; д) миття та обслуговування транспортних засобів і техніки; е) випалювання сухої рослинності або її залишків з порушенням порядку, встановленого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

За порушення правового режиму прибережних захисних смуг передбачена юридична відповідальність. Тому вважаємо, що в Україні дотримання обмежень щодо використання земель у межах прибережних захисних смуг не може бути предметом стимулювання. Водночас відповідні органи влади мають ретельно контролювати стан водойм та їх прибережних захисних смуг та вживати заходів для притягнення порушників правового режиму прибережних захисних смуг до відповідальності, що має також превентивний ефект.

GAEC 5. Управління обробітком ґрунту для зменшення ризику деградації та ерозії. Метою цього стандарту є спонукання фермерів до застосування ґрунтозахисних технологій землеробства, які виключають або мінімізують втрати органічної речовини ґрунтів, запобігають розвитку ерозійних процесів тощо. При цьому стандарт визначає не перелік ґрунтозахисних практик, які мають застосовувати фермери, а вказує на результати, які мають бути досягнуті внаслідок їх застосування у процесі вирощування сільськогосподарських культур тощо.

Орієнтуючись на такі результати, фермери мають самостійно обирати та застосовувати відповідні практики землеробства.

В основі сільськогосподарських практик, які можуть забезпечити ґрунтозахисний ефект, лежать особливості агротехнічні особливості ґрунтового покриву та характеру агровиробничого впливу на них. Тому такі практики дуже важко формалізувати у вигляді норм права – загальних правил поведінки, які мають бути стабільними тривалий час. Тому кращим варіантом організаційного впливу на фермерів з метою стимулювання їх до використання ґрунтозахисних технологій землеробства є підготовка та затвердження рекомендацій щодо способів обробітку ґрунту для зменшення ризику деградації та ерозії. 17 червня 2025 року на сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України були опубліковані *Правила належної сільськогосподарської практики для фермерів, виробників та землекористувачів в Україні*[1091] – посібник, який адаптований як до чинного законодавства України, так і до ключових норм відповідного права ЄС, зокрема до Нітратної директиви. Він містить рекомендації щодо сільськогосподарського використання земель для досягнення ґрунтозахисного ефекту. Керуючись цими Правилами, фермери мають творчо обирати технології обробітку ґрунту, які забезпечують відповідний ефект саме в умовах конкретного господарства та для вирощування певних культур.

Водночас розробка *Правил належної сільськогосподарської практики для фермерів, виробників та землекористувачів в Україні* здійснена з ініціативи групи експертів, зокрема, фахівців донорських проектів. На наш погляд, практику розробки подібних Правил доцільно узаконити шляхом включення до Закону України «Про охорону земель» норми, яка покладає на відповідне міністерство обов'язок розробки, періодичного оновлення Правил належної сільськогосподарської практики та доведення їх до відома аграріїв України. Вважаємо, що досягнення ґрунтозахисного ефекту на основі використання відпо-

1091

[1091] Правила належної сільськогосподарської практики для фермерів, виробників та землекористувачів в Україні. Опубліковані 17 червня 2025 року. URL: https://minagro.gov.ua/napryamki/roslinnictvo/pravyla-nalezhnoi-silskohospodarskoi-praktyky-dlia-fermeriv-vyrobnykiv-ta-zemlekorystuvachiv-v-ukraini

відних технологій землеробства має стати основою для стимулювання фермерів, зокрема шляхом надання державної підтримки з відповідних фондів України, а з набуттям членства ЄС – і фондів цього Союзу.

GAEC 6. Мінімальне покриття ґрунтів. Даний стандарт орієнтує фермерів на вжиття заходів з недопущення залишення ґрунтового покриву оброблюваних земель у найбільш уразливому до вітрової і водної ерозії стані – без будь-якої рослинності на них. Такі заходи включають використання покривних культур (тобто, проміжних між основними культурами), а також люцерни або багаторічних трав, залишення стерні та інших рослинних залишків на полі.

Використання покривних культур є дуже важливим землеохоронним заходом в умовах України, де більше 80% сільськогосподарських земель розорюються. Адже покривні культури запобігають розвитку ерозії грунтів, сприяють накопиченню ґрунтової вологи, вуглецю тощо. Стандарт сприяє збереженню довгострокової продуктивності ґрунтів. Тому діяльність фермерів щодо дотримання вимог цього стандарту варто оцінювати не за самим фактом використання покривних культур, а за реальним позитивним результатом їх використання.

Вимоги цього стандарту щодо використання покривних культур можуть бути складовою частиною належної сільськогосподарської практики. А їх дотримання доцільно стимулювати наданням фермерам фінансової підтримки з бюджетних фондів України, а після набуття членства у ЄС – з відповідних фондів ЄС.

GAEC 7. Сівозміна у ріллі. Метою цього стандарту є спонукання фермерів до застосування традиційної ефективної технології землеробства – сівозміни, або чергування сільськогосподарських культур на полі, що зменшує ризики виснаження ґрунтів і поширення шкідників. В рамках ротації культур вони можуть вирощуватися на одному і тому ж полі через певний проміжок часу та після певних культур-попередників, оскільки різні культури по-різному впливають на родючість ґрунту та мають різні потреби в поживних речовинах. Сучасні досягнення агрономії дають можливість фермерам обирати найбільш ефективні сис-

теми сівозміни, які не тільки забезпечують належну урожайність, а й підвищують родючість ґрунту.

В Україні мала місце спроба унормувати застосування сівозміни у законодавстві. 4 червня 2009 р. Верховна Рада України прийняла Закон України від «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів»[1092], яким ввела в законодавство ще один вид земельних нормативів – нормативи співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах. Згідно з цим Законом, нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах встановлювалися для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів внаслідок ґрунтовтоми. Такі нормативи визначали структуру посівних площ для різних природно-сільськогосподарських регіонів та перелік культур для вирощування у цих регіонах. На виконання цього Закону Кабінет Міністрів України прийняв 11 лютого 2010 р. постанову № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах»[1093], якою були затверджені нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у п'яти основних природно-сільськогосподарських регіонах України, а також нормативи періодичності вирощування культури на одному і тому самому полі. Однак на практиці ні застосування зазначених нормативів сівозміни, ні контроль за їх застосування виявилися неможливими через зарегульованість нормами права і їх довелося скасувати[1094]. Водночас у переважній більшості європейських країн застосування сівозміни не є обов'язковим. Проте фермери дотримуються сівозміни завдяки механізму субсидіювання з двох джерел: з бюджету

[1092] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів : Закон України від 4 червня 2009 р. № 1443-VI. *Офіційний вісник України.* 2009. № 84. Ст. 2837.

[1093] Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 р. № 164. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13. Ст. 613.

[1094] Кулинич П. Ф. Правові питання застосування сівозміни у землеробстві України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 229–233.

ЄС та від держави[1095]. Вважаємо, що і в Україні спонукання фермерів до дотримання правил ротації сільськогосподарських культур має здійснюватися шляхом їх стимулювання через механізми фінансової підтримки з державного бюджету України та, після набуття Україною членства у ЄС, з відповідних фондів Європейського Союзу.

GAEC 8. Збереження ландшафтного біорізноманіття. Даний стандарт переслідує мету збереження ландшафтного біорізноманіття агросфери, яке формується поєднанням у структурі агроландшафтів як сільськогосподарських угідь, так і інших ландшафтних елементів – полезахисних лісосмуг, окремих груп дерев, живоплотів, стежок, струмків, рівчаків, ставків та інших природних об'єктів, кам'яних огорож тощо. Поєднання таких ландшафтних елементів дозволяє зменшити ерозію ґрунтів, зберегти ґрунтову вологу, покращити якість води шляхом природної фільтрації. Ландшафтне біорізноманіття формує середовище для диких тварин, птахів та комах-запилювачів, сприяючи підтримці екологічної рівноваги та сприятливого агроекологічного середовища для продуктивності аграрного виробництва. Нарешті належне ландшафтне біорізноманіття сільських територій сприяє розвитку сільського і екологічного туризму та збільшенню робочих місць у сільських громадах.

На жаль, ландшафтне біорізноманіття як важливий фактор продуктивності землеробства не знайшов належного відображення у земельному законодавстві України. Так, ЗК України (ч. 2. ст. 111) передбачає можливість встановлення законом заборони на зміну ландшафту, яка так і не встановлена. А Закон України «Про охорону земель» (ст. 1) розглядає агроландшафт досить вузько – як ландшафт, основу якого становлять сільськогосподарські угіддя та лісові насадження, зокрема лісосмуги та інші захисні насадження. На виконання цього Закону Кабінет Міністрів України прийняв 22.07.2020 р. постанову № 650 «Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг на землях сільськогосподарського призначення», яка передбачає проведення комплексу заходів з утримання

[1095] Панасенко В. Досвід Німеччини у сфері раціонального використання і збереження ґрунтів. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 11. С. 6–8. С. 8.

полезахисних лісосмуг для потреб агролісотехнічної меліорації земель[1096].

Для приведення земельного законодавства України у відповідність з вимогами цього стандарту уявляється доцільним: 1) закріпити у Законі України «Про охорону земель» таке визначення поняття агроландшафту, яке охоплює всі його складові елементи, а не тільки сільськогосподарські землі та полезахисні насадження; 2) покласти на власників і користувачів земельних ділянок обов'язок підтримувати їх належне ландшафтне біорізноманіття; 3) встановити у ЗК України та цьому Законі заборону на зміну (збіднення) агроландшафтів. Нарешті, для забезпечення реалізації вимог цього стандарту на практиці пропонуємо відображати у Державному земельному кадастрі ландшафтну структуру земельних ділянок.

GAEC 9. Захист пасовищ у зонах Natura 2000. Даний стандарт спрямований на збереження пасовищ, які є складовою частиною територій Natura 2000 — мережі охоронюваних ділянок на території країн-членів ЄС, які охоплюють типи природних середовищ (Special Areas of Conservation), рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення або руйнування. Мережа Natura 2000 створена на виконання Директиви 92/43/ЄЕС про середовища існування[1097] та Директиви 2009/147/ЄС про птахів[1098] для збереження рідкісних видів та їхніх природних оселищ. Відтак даний стандарт встановлює заборону на розорювання та зміну цільового призначення постійних пасовищ, оскільки такі дії призводять до руйнування пасовищ як природних оселищ рідкісних видів тваринного світу тощо, а також спричиняють викиди вуглецю в атмосферу, збіднюють біорізноманіття відповідних територій тощо. І хоча розташовані в мережі Natura 2000 пасовища не вилучаються із сільськогоспо-

[1096] Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, на землях сільськогосподарського призначення : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 р. № 650. *Офіційний вісник України.* 2020. № 62. Ст. 2007.

1097

[1097] Директива ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92.

1098

[1098] Директива європейського парламенту і ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text.

дарського використання, фермери зобов'язані дотримуватися їх особливого охоронного правового режиму.

Україна ще у 1996 р. приєдналася до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі[1099]. На виконання цієї Конвенції у 2020 р. підготовлений проєкт Закону про території Смарагдової мережі[1100], яка є аналогом мережі Natura 2000. Прийняття цього Закону є необхідним, оскільки забезпечить адаптацію вимог стандарту GAEC у вітчизняному земельному і екологічному законодавствах до набуття членства у ЄС. Відтак розташовані у межах Смарагдової мережі пасовища будуть захищені від переведення в інші угіддя. Водночас з набуттям членства у ЄС наша держава зобов'язана буде трансформувати Смарагдову мережу у мережу Natura 2000, прийнявши відповідний закон.

Таким чином, реалізація стандартів GAEC у земельному законодавстві України сприятиме його адаптації до відповідного права ЄС, зокрема, до засад САП, та сприятиме євроінтеграції України. Водночас, як слушно зазначає відомий вітчизняний економіст О. М. Бородіна, «майбутнє сільського господарства України великою мірою залежатиме від того, чи вдасться в процесі відновлення виробничого і експортного потенціалів аграрної галузі зупинити деградацію ґрунтів, водних ресурсів, біорізноманіття, людського потенціалу села, захистити природу і довкілля для майбутніх поколінь»[1101]. На наш погляд, адаптація земельного законодавства України до вимог стандартів GAEC сприятиме у першу чергу підвищенню його землеохоронного потенціалу. І хоча стандарти GAEC є складовою САП на 2025–2027 роки, можна прогнозувати продовження їх дії і на наступні періоди реалізації САП. Адже у Висновках про Спільну

[1099] Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі : Закон України від 29 жовтня 1996 року N 436/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 50. Ст. 278.

[1100] Про території Смарагдової мережі. Проект Закону України № 4461 від 04.12.2020 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/ec8695f2-bd31-4960-94e1-57a54ee543ee. 1100

[1101] Бородіна, О. (2025). Соціоекономічна сутність агроекологічної концепції розвитку сільського господарства і продовольчого забезпечення. *Економіка України.* 68. 07(764). 89-104. URL: https://doi.org/10.15407/economyukr.2025.07.089 1101

аграрну політику після 2027 р., орієнтовану на фермерів, Рада ЄС закликає підтримувати окрему й незалежну САП, що містить два стовпи підтримки (доходів фермерів і сільського розвитку) з посиленою умовністю, і водночас зазначає, що добровільні екосхеми повинні стати основним інструментом «зеленого переходу» САП ЄС. Саме тому, не зважаючи на те, що Україна є лише кандидатом у члени ЄС і дотримання права ЄС на території нашої держави не є поки обов'язковим, юридичні фірми вже рекомендують українським фермерам розпочати адаптацію своїх господарств до вимог права ЄС через модернізацію технологій, навчання сучасним екологічно сталим методам та запровадження механізмів моніторингу й контролю[1102].

Підсумовуючи, маємо зазначити, що запропоновані вище законодавчі нововведення складуть правову основу для стимулювання зміни і економічної поведінки вітчизняних агровиробників. Замість монокультурного вирощування сировинної сільськогосподарської продукції, вони будуть змушені розвивати тваринництво, яке є джерелом органічних добрив для полів, переробку сільськогосподарської продукції у продовольчі товари з високою доданою вартістю, а також вирощування агробіосировини (багаторічних деревних і кущових насаджень) для виробництва біопалив та інших джерел зеленої енергетики, що вимагають безжальні до людства кліматичні зміни останніх років.

Все це не вимагатиме використання агровиробниками великих площ земель, а також сприятиме також збереженню та відновленню родючості грунтів. А відтак українські аграрії перестануть покладатися у своїй виробничій діяльності на «ефект масштабу», а діяльність агрохолдингів взагалі стане економічно невигідною через величезні майнові та інші санкції за надмірну експлуатацію земель. Завдяки таким законодавчим заходам змінюватиметься структура аграрного виробництва, яка, крім рослинництва, включатиме і тваринництво тощо. Крім того, у використанні угідь акцент з використання великих площ зміниться акцентом на збереження їх якості. Все це спри-

1102

[1102] Зварун Б. Стандарти SMR та GAEC: що потрібно знати українському аграрію. URL: https://agroportal.ua/blogs/standarti-smr-shcho-potribno-znati-ukrajinskomu-agrariyu. 4.02.25

ятиме зменшенню рівня розораності українських земель, який сягає 80 відсотків сільськогосподарських угідь країни. Як наслідок, система сільськогосподарського землекористування в Україні почне змінюватись у бік відповідності таким правовим цінностям ЄС, як кращі практики правового регулювання сільськогосподарського землекористування у країнах-членах ЄС.

ВИСНОВКИ

На сучасному етапі розвитку України перед нашою державою постали загрози, які є небезпечними взагалі та для подальшого розвитку сільського господарства і землекористування зокрема. Такими загрозами є російська агресія, кліматичні зміни, відставання у цифровізації аграрних і земельних відносин, а також неприведення аграрного і земельного законодавств України до правових принципів і стандартів ЄС. Ігнорування таких загроз може призвести до катастрофічних наслідків.

Для нейтралізації негативних наслідків загроз, які вже настали, та запобігання перетворенню потенційних загроз у руйнівні процеси у сільському господарстві та землекористуванні мають бути розроблені та системно реалізовані заходи, покликані запобігти таким руйнівним процесам або ж зменшити їх негативні наслідки у разі їх настання. Необхідність розробки та реалізації системи політичних, економічних, соціальних, юридичних та інших заходів для запобігання настанню негативних наслідків таких загроз та їх нейтралізації розглядаються авторами як екзистенційні виклики для подальшого розвитку сільського господарства та землекористування в Україні. В зв'язку з цим у монографії сформульовані теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на подолання таких викликів нормами аграрного та земельного права. Загальною метою подолання зазначених викликів є забезпечення продовольчої безпеки України та світу.

1. Право на продовольство (їжу) являє собою законодавчо забезпечену можливість фізичного, економічного та соціального доступу людини до достатньої для підтримання нормальної життєдіяльності кількості й асортименту продуктів харчування, що відповідають встановленим якісним показникам і не справляють шкідливого впливу на її здоров'я ні в момент їх споживання, ні в майбутньому, а також можливість вільного доступу до інформації про харчові продукти та її поширення. Право на продовольство є гарантованим Конституцією України і міжнародно-правовими актами комп-

лексним правом, яке слід вважати складовою природного права людини на життя, адже людський організм не здатен нормально функціонувати і підтримувати життя без їжі, достатньої, якісної та безпечної.

На сучасному етапі гостро постає завдання удосконалення чинного законодавства щодо забезпечення продовольчої безпеки. Першочерговими заходами щодо удосконалення чинного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зокрема, є:

– прийняття Законів України «Про продовольчу безпеку», «Про продовольчі банки»;

– модернізація системи національного моніторингу продовольчої безпеки шляхом удосконалення й адаптації до показників Глобального індексу продовольчої безпеки Методики розрахунку індикаторів продовольчої безпеки, затвердженої Постановою КМУ від 15 вересня 2025 р.;

– гармонізація чинного аграрного законодавства у даній сфері з вимогами права ЄС та міжнародних актів *(Codex Alimentarius* та ін.);

– стимулювання будівництва і модернізації відповідно до міжнародних стандартів зерно- та овочесховищ для зберігання і рівномірної всесезонної реалізації продукції рослинництва, розробка і впровадження з цією метою відповідних державних цільових програм;

– впровадження спеціальних програм підтримки соціально незахищених груп населення, створення продовольчих банків і розвиток мережі соціальних продовольчих магазинів тощо;

– прийняття Загальнодержавної концепції кліматично орієнтованого сільського господарства, враховуючи необхідність адаптації національного аграрного сектору до функціонування в умовах глобальних кліматичних змін з метою забезпечення потреб населення у харчових продуктах рослинного і тваринного походження;

– внесення змін до земельного законодавства, насамперед, до Земельного кодексу України щодо врегулювання відносин у сфері відновлення земель сільськогосподарського призна-

чення, що зазнали шкоди внаслідок воєнних дій, щодо відмежування заходів охорони від заходів відновлення земель.

2. Досягнення мети забезпечення продовольчої безпеки країни можливе за адекватної державної політики підтримки сільського господарства.

Доктрина агропротекційного права України поступово позбавляється недоліків і демонструє такі характерні тенденції розвитку: а) поглиблення компаративної складової досліджень, що посилюється євроінтеграційними перетвореннями; б) мілітарний ракурс правових досліджень, тобто надання державної підтримки аграріям вивчається переважно крізь призму обставин воєнного стану та потреб післявоєнного відновлення; в) збільшення міжгалузевих та міжінституційних досліджень, зокрема спрямованих на виявлення правових зв'язків між державною підтримкою сільського господарства та екологічною безпекою, продовольчою безпекою, енергетичною безпекою тощо.

Агропротекційне законодавство сучасного періоду активно розвивається в інституційному та організаційному напрямах, але потребують удосконалення правові механізми підтримки сільськогосподарських виробників. Має бути сформована ефективна агропротекційна модель як цілісна система методів, принципів, засобів державної підтримки, за допомогою яких здійснюється вплив на сільське господарство з метою досягнення цілей та завдань державної аграрної політики.

У рамках сучасної агропротекційної правової моделі України можна виділити кілька видів державної підтримки, механізми яких мають відносно схожі риси: загальногалузева (спрямована на широке коло суб'єктів сільськогосподарської діяльності); спеціальна галузева (спрямована на окремі галузі сільського господарства: рослинництво, тваринництво, рибництво); спеціальна суб'єктна (спеціалізована на певних організаційно-правових формах суб'єктів аграрного господарювання); спеціальна інфраструктурна; спеціальна пріоритетна (спеціалізована на екологізацію сільськогосподарської діяльності, впровадження агроінновацій тощо).

За характером реалізації правові механізми державної підтримки сільського господарства поділяються на «увімкнені активного типу» (вимагають надання бюджетних коштів і наразі фінансуються), «увімкнені пасивного типу» (не вимагають додаткових бюджетних асигнувань), «вимкнені активного типу» (вимагають бюджетного фінансування, але його на даний час немає).

До позитивних рис агропротекційної правової моделі слід віднести: гнучкість та помірну адаптивність; поєднання різноманітних правових форм та видів підтримки; діджиталізацію. Недоліки агропротекційної правової моделі мають свої причини у недоліках законодавства, що розподілені на формальні, змістовні та реалізаційні. Найбільш динамічно усуваються реалізаційні недоліки: в основному це відбувається за рахунок створення ДАР, відходу від конкурсних засад обрання адресатів підтримки, підготовки до заснування Виплатної агенції тощо. Водночас простежуються негативні тенденції у групі формальних недоліків за рахунок подальшого руйнування системи агропротекційного законодавства та стрімкого падіння якості нормотворчості. За змістовною складовою агропротекційне законодавство демонструє відносну збалансованість: окремі змістовні недоліки нормотворцем були усунуті, тоді як деякі – навпаки поглибилися.

До перспектив подальшого реформування законодавства у сфері державної підтримки аграрного виробництва слід віднести: а) уніфікацію (регулювання агропротекційних відносин загальним законодавством про державну допомогу суб'єктам господарювання); б) екологізацію (обумовлення надання державної підтримки виконанням екологічних вимог); в) євроінтеграцію (адаптація національного законодавства до законодавства ЄС); г) мілітаризацію (передбачення правових механізмів підтримки, обумовлених наслідками воєнних дій).

3. Правовий статус українського сільськогосподарського виробника має власну унікальну історичну ретроспективу, що відрізняється від шляхів формування європейських виробників сільськогосподарської продукції. Процес формування сільськогосподарського виробника відбиває національну ідентичність

країни, де ключове значення має земля та праця на ній. Водночас інтеграція українського аграрного сектору в європейський правовий та економічний простір вимагає адаптації національного аграрного законодавства до стандартів ЄС.

Імплементація законодавства ЄС вимагає переосмислення та уточнення правового статусу сільськогосподарського виробника. Існує певна невідповідність у визначенні термінів, таких як «сільськогосподарський виробник», «сільськогосподарський товаровиробник», «суб'єкт агробізнесу» та «фермер». Доцільним є запровадження у законодавство України терміна «фермер (сільськогосподарський виробник)», що дозволяє відобразити як традиційні, так і сучасні форми сільськогосподарського виробництва.

Фундаментальним є формування концептуальних засад нового законодавчого підходу, який передбачає уточнення термінології, диференціацію сільськогосподарських виробників за масштабами господарювання, організаційно-правовими формами та видами діяльності. Це дозволить чітко визначити правовий статус малих, середніх і великих виробників, а також встановити спеціальні правові режими їхньої державної підтримки, доступу до ресурсів, участі в аграрних ринках та інтеграції в ланцюги створення доданої вартості.

З прийняттям Закону України «Про ветеранське підприємництво» потрібно внести відповідні зміни до Закону України «Про фермерське господарство» щодо ветеранського фермерського господарства, яке пропонується визначити як *особливу форму сільськогосподарського виробництва, що здійснюється ветеранами війни самостійно або у складі юридичної особи приватного права, створеної та/або контрольованої ветеранами, з метою ведення виробничої діяльності у сфері рослинництва, тваринництва чи іншої сільськогосподарської діяльності, спрямованої на отримання прибутку та забезпечення соціальної інтеграції ветеранів у суспільство.*

У світлі Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» необхідно комплексно оновити підхід до визначення та правового статусу

сільськогосподарських виробників. Їх доцільно кваліфікувати як підприємства корпоративного типу, що поділяються на:

1) сімейні корпоративні суб'єкти: фермерські господарства (ФГ), які зареєстровані як юридичні особи або фізичні особи–підприємці;

2) сільськогосподарські кооперативи;

3) публічні корпоративні суб'єкти: підприємства з державною або комунальною участю (зокрема, колишні державні сільськогосподарські підприємства, які підлягають перетворенню);

4) приватні корпоративні суб'єкти (господарські товариства);

5) складні об'єднання для концентрації капіталу (аграрні холдингові компанії, транснаціональні корпорації (ТНК).

4. За своєю суттю сучасне агровиробництво, не зважаючи на його індустріалізацію та передові технології, продовжує бути формою природокористування, де дуже інтенсивно використовуються не тільки земля, води, рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси, а й кліматичний фактор. Це обумовлює необхідність перебудови аграрного виробництва як сфери природокористування з метою його відповідності новим кліматичним реальностям.

Загострення кліматичної проблеми на глобальному рівні і в Україні та посилення її негативних наслідків у сферах сільського господарства та землекористування обумовила необхідність та важливість послідовного й системного формування в Україні ефективних правових засад розвитку аграрних і земельних відносин у контексті вимог Паризької угоди про клімат, якою поставлена мета досягнення до 2050 р. кліматичної нейтральності – стану, за якого викиди парникових газів в атмосферу компенсуються їх поглинання ґрунтами та насадженнями. Дана проблематика поки не є всебічно дослідженою у вітчизняній юридичній літературі. Вітчизняна правова спільнота має інтенсифікувати наукові дослідження проблематики забезпечення кліматичної безпеки у сферах сільського господарства та землекористування.

Аналіз правових актів України щодо формування кліматичної політики нашої держави дає підстави виділити започаткування двох ключових напрямів, які простежуються у розвитку

правового регулювання аграрних і земельних відносин в умовах кліматичних змін: адаптацію сільського господарства та землекористування до нових кліматичних реалій та протидію погіршенню клімату.

Динаміка правогенезу у досліджуваній сфері об'єктивується у появі загальних правових кліматопристосовчих та кліматоохоронних норм, які є висхідними положеннями для формування системи правил кліматоорієнтованої поведінки суб'єктів аграрних і земельних відносин. Зазначені положення інтерпретуються як загальні вимоги, які конституюють появу нового принципу правового регулювання аграрних і земельних відносин – принцип кліматичної безпеки у сфері сільського господарства та землекористування. Під цим принципом пропонуємо розуміти відображену у документах міжнародної, у тому числі європейської кліматичної політики та у відповідних вітчизняних політико-правових актах вимогу щодо забезпечення пристосованості сільського господарства і землекористування до нових кліматичних реалій, а також вимогу ведення аграрного виробництва і здійснення землекористування методами і способами, які запобігають негативному впливу на клімат або істотно його зменшують, сприяючи досягненню цивілізаційної мети кліматичної нейтральності та забезпечуючи захищеність використовуваних в аграрній сфері природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату. Відтак, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування має бути покладений в основу формування змісту нової наукової парадигми наукових досліджень у галузях аграрного та земельного права України та розвитку відповідного законодавства.

Метою реалізації цього принципу є досягнення у сільському господарстві та землекористування стану кліматичної нейтральності як невід'ємної складової глобальної кліматичної нейтральності. Відтак, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування є основою формування в Україні кліматично-орієнтованого сільського господарства.

Під кліматично-орієнтованим сільським господарством слід розуміти досягнутий на засадах принципу кліматичної безпеки технологічно новий етап аграрного господарювання, який базується на системі кліматоохоронних та кліматопристосов-

чих технологій, що забезпечують досягнення цілей сталого розвитку сільського господарства, за якого обсяг викидів парникових газів з використовуваних природних та інших ресурсів дорівнює або є меншим за обсяг їх секвестрації такими ресурсами, а також забезпечуються продовольча безпека країни, належний соціальний розвиток сільських територій та прибутковість аграрного бізнесу. При цьому правовою основою формування кліматично-орієнтованого сільського господарства нашої держави може бути реформоване на основі принципу кліматичної безпеки аграрне та інше законодавство України, яке регламентує сільськогосподарську діяльність та розвиток сільських територій. Першим кроком такого реформування може бути розробка і прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до законодавчих актів України щодо розвитку кліматично-орієнтованого сільського господарства».

Вуглецеве землеробство являє собою напрям кліматоохоронної діяльності, який передбачає таке використання земельних ресурсів, при якому відбувається ефективне вилучення CO2 з атмосфери через фотосинтез рослин та його консервування у вигляді органічної речовини у ґрунті та рослинних рештках (секвестрація вуглецю).

Кращим варіантом для запровадження правового регулювання нових видів суспільних відносин, у тому числі й відносин щодо вуглецевого землеробства, є поєднання у законодавстві чітких правил поведінки суб'єктів таких відносин, запровадження системи правових і економічних стимулів досягнення суб'єктами мети відповідного правового регулювання, надання державної підтримки аграріям у переході на технології вуглецевого землеробства, а також здійснення державного контролю за дотриманням аграріями, які отримали державну підтримку у застосуванні технологій вуглецевого землеробства, відповідних правових норм.

5. З метою створення більш сприятливих правових умов використання БПЛА для виконання завдань дистанційного зондування землі для потреб землеробства, охорони та раціонального використання земель уявляється доцільним розробити та прийняти Закону України «Про дистанційне зондування земель-

них ресурсів безпілотними літальними апаратами», яким мають бути врегульовані всі питання застосування БПЛА у земельних і аграрних відносинах. Крім того, цим законом доцільно врегулювати і питання формування бази даних про стан земельних ресурсів не тільки для задоволення інтересів конкретного агровиробника – власника чи користувача земельних ділянок для ведення сільськогосподарського виробництва.

6. Спільна аграрна політика ЄС є орієнтиром для країн, які просуваються в напрямі європейської інтеграції. Високі стандарти якості сільськогосподарської продукції, забезпечення сталого розвитку сільських територій, захист біорізноманіття та екологізація сільськогосподарського виробництва, зокрема у сфері запобігання кліматичним змінам, диверсифікація виробництва, фінансова допомога фермерам та інші результати впровадження САП ЄС на фоні переговорного процесу щодо вступу України до ЄС в умовах широкомасштабної російської агресії повинні формувати вектор розвитку вітчизняного аграрного законодавства на основі європейського досвіду.

Має місце істотний прогрес України у адаптації аграрного законодавства до acquis ЄС на виконання Угоди про асоціацію та з метою досягнення одного з критеріїв членства в ЄС. Даний процес стикається з певними викликами, які негативно впливають на його динаміку. По-перше, необхідним є підвищення якості процесу адаптації аграрного законодавства, оскільки трапляються випадки часткової відповідності прийнятих приписів законодавчих актів вимогам acquis ЄС, а їх реалізація на практиці часто є ускладненою внаслідок відсутності механізмів контролю, інституційної спроможності або політичної волі. По-друге, більшість прийнятих аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів у процесі виконання Угоди про асоціацію не стосувалися фундаментальних принципів регулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку сільських територій, які визначаються САП ЄС, що потребує врахування принципів та напрямків САП ЄС у процесі подальшої адаптації аграрного законодавства України. По-третє, варто прискорити прийняття окремих євроінтеграційних аграрних законів на виконання Угоди про асоціацію. По-четверте, адап-

тація аграрного законодавства є ускладненою в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка розпочалася у 2022 році. Війна та правовий режим воєнного стану з одного боку істотно посилили політичну волю України до прийняття істотної кількості аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо пов'язані із взятими Україною зобов'язаннями в сфері євроінтеграції, з другого боку постали нові виклики в аспекті реалізації прийнятих нормативно-правових актів, які пов'язані із адаптацією аграрного законодавства України до acquis ЄС.

Важливим напрямком гармонізації законодавства України із acquis ЄС є уніфікація як загальної, так і спеціальної (технічної та юридичної) аграрної термінології. Забезпечення високої якості аграрного законодавства, його чіткості та однозначності, системності та впорядкованості має винятково важливе значення для забезпечення реалізації в Україні принципів законності та верховенства права, гарантування продовольчої безпеки України та прав суб'єктів аграрних правовідносин.

Розпочатий у 2019 році Європейський зелений курс має особливе значення для України та повинен відігравати ключову роль при формуванні національної стратегії щодо кліматичної нейтральності та адаптації до змін клімату, державної аграрної політики та національної стратегії продовольчої безпеки. Аналіз розвитку аграрного законодавства України дає можливість виокремити тенденцію до поступової екологізації сільськогосподарського виробництва, у тому числі внаслідок адаптації до приписів acquis ЄС на виконання Угоди про асоціацію, у сферах органічного сільськогосподарського виробництва, застосування санітарних та фітосанітарних заходів, зменшення негативного впливу сільськогосподарської діяльності на клімат.

7. Доктрина земельного права України, базуючись на нормах Конституції України, визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Особлива охорона земель державою проявляється, перш за все, у встановленні правовими нормами видів та меж дозволеного чи виключного використання земель та земельних ділянок за допомогою правового механізму зонування земель.

Визначення видів та меж дозволеного чи виключного використання земель та земельних ділянок здійснюється на основі поділу земель на категорії, особливий правовий режим яких є основою зонування земель. Тим самим держава спрямовує діяльність громадян, юридичних осіб та органі влади на забезпечення використання земельних ресурсів за цільовим призначенням – для досягнення певних суспільно важливих потреб.

При проведенні рекодифікації ЦК України скасована ст. 9 цього Кодексу, яка визнає пріоритет земельного права у регулюванні земельних відносин. А у ст. 1 ЦК України фактично закріплюється презумпція належності всіх суспільних відносин до числа приватних, якщо інше не передбачене законом або не випливає із змісту таких відносин. Це означає, що всі публічно-правові законодавчі акти, які регулюють земельні відносини, мають містити застереження про те, що регульовані ними земельні відносини є публічними. Дана норма може викликати істотні ускладнення у регулюванні земельних відносин. Крім того, положення даної статті про публічний зміст земельно-правової норми є дуже розпливчастим і потребуватиме тлумачення судових інстанцій у кожному випадку їх застосування. У зв'язку із оновленням (рекодифікацією) положень книги першої ЦК У пропонується проведення свого роду ревізії земельних відносин на предмет виявлення у їх складі відносин приватно-правового змісту. Причому тягар доведення наявності у земельних відносинах публічно-правового змісту покладається на законодавця та судову практику. На наш погляд, запропонована редакція ст. 1 є невдалою і потребує уточнення. При цьому за основу цієї статті варто взяти норму ст. 9 ЦК України в редакції від 16 січня 2003 р.

8. Важливим і невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації конституційного обов'язку Української держави щодо особливої охорони земель як основного національного багатства, охорони та захисту земельних прав фізичних і юридичних осіб, законності та правопорядку у сфері земельних відносин є контроль за використанням та охороною земель.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється Держгеокадастром та Державною екологічною інспекцією, яку дублюють таку діяльність. В результаті створюються передумови для зловживань та корупції серед чиновників-посадовців, посилюється тиск на суб'єктів господарювання на землі, а також збільшуються видатки державного бюджету на утримання зазначених органів. Тому функція державного контролю в зазначеній сфері має бути зосереджена передовсім у Держекоінспекції, яка повинна здійснювати державний контроль за усім комплексом природних ресурсів, основою яких виступає земля.

Скасування самоврядного контролю призвело до поширення державного контролю і на сферу місцевого самоврядування. Це суперечить пункту 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо надання публічних повноважень переважно тим органам публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянами.

Сфера земельних відносин, будучи однією з ключових для сталого розвитку держави, створює основу для забезпечення продовольчої безпеки, ефективного використання та охорони земель і формування ринку землі. Відповідно, моніторинг стану земель і ґрунтів та моніторинг земельних відносин виступають невід'ємним елементом державної політики у сфері управління землями.

У складі функцій державного управління землями Земельний кодекс України виокремлює економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель. Проте до цих пір механізм реалізації названої управлінської функції не встановлений. Цей недолік пропонується усунути.

9. Правове забезпечення охорони та відновлення земель потребує системного вдосконалення. Зазначене стосується насамперед законодавчого визначення відновлення земель, його змісту, а також чіткої регламентації обов'язків власників та користувачів земельних ділянок у сфері відновлення земель шляхом внесення змін до Земельного кодексу України, розробки окремого закону про відновлення земель або нової редакції закону про охорону та відновлення земель.

Необхідним є вдосконалення бази відомостей про стан ґрунтів із розширеним використанням картографічних та прогностичних можливостей, а також забезпечення створення підґрунтя для інтеграції України до загальноєвропейської системи моніторингу довкілля з метою забезпечення гармонізації обміну екологічною інформацією між європейськими країнами, що сприятиме покращенню якості моніторингу та створенню єдиного інформаційного простору.

Потребує формування належного правового забезпечення впровадження сучасних заходів відновлення земель (біоремедіація, фіторемедіація та детоксикація забруднених земель). Вимоги забезпечення екологічної безпеки повинні мати пріоритет при здійсненні всіх заходів щодо відновлення земель.

Існує необхідність у вдосконаленні законодавчого забезпечення відновлення постраждалих внаслідок воєнних дій земель, а також проведення обліку усіх земель, стан яких погіршився внаслідок різних джерел впливу та процесів. Важливим є закріплення у законодавстві критеріїв, за якими відповідно до встановленого ступеня деградації земель відновлення їх стану є економічно неефективним та визначення можливих напрямів їх подальшого використання, зокрема, включення їх до складу територій екологічної мережі тощо.

10. Воєнна агресія рф зумовила безпрецедентний дисбаланс у розвитку регіонів України, зокрема умовних «Заходу» та «Сходу», та окремих громад. На фоні масового пошкодження та знищення будинків, будівель, споруд та знищення цілих населених пунктів, спостерігається інвестиційно-будівельний підйом у окремих областях України.

Процес європейської інтеграції просувається досить швидко. Це вимагає невідкладних ретельно продуманих рішень з приведення вітчизняного законодавства у стан узгодженості з правом ЄС. Одним з важливих напрямків такого узгодження є акти права ЄС та відповідні політики щодо просторового розвитку, зокрема регіонального розвитку, територіальної та іншої згуртованості.

Повномасштабна агресія виявилась суттєвим фактором призупинення процесу оновлення документації з планування земель (територій). Дане питання отримало статус «непріоритетного», а бюджетне фінансування на розробку такої докумен-

тації було фактично припинено. Водночас, усунення диспропорцій у розвитку регіонів є надважливою задачею держави, яку слід вирішувати за допомогою стратегій, програм та прогнозів, а також документів планування використання земель (територій). Для цього необхідно узгодити відповідні нормативно-правові акти України між собою та врахувати досвід ЄС у запровадженні відповідних політик.

Тимчасова окупація величезної частини українських агломерацій та індустріалізованих територій, атаки на портову, енергетичну, комерційну, житлову та іншу інфраструктуру суттєво вплинула на демографічні, соціальні, економічні процеси. Масштабне післявоєнне відновлення із залученням іноземних інвестицій посилить урбанізаційні та індустріалізаційні тренди, збільшення популяції Київської агломерації та інших територій, що оточують великі міста. Це потребуватиме особливої уваги з боку держави для недопущення занепаду сільських територій, залишення невеликих населених пунктів їхніми мешканцями, а так, створення загрози галузі сільського господарства. Для цього доречно враховувати досвід ЄС.

11. Системи землекористування у країнах ЄС відрізняються значною специфікою, то земельні відносини регулюються переважно національними законодавствами. Водночас Україна має привести своє земельне законодавство у відповідність до правових цінностей ЄС. До них в першу чергу відносяться головні імперативи, орієнтири та морально-етичні начала євроінтеграції, що набули значення нормативних приписів та знайшли своє відображення в установчих документах ЄС, до яких належать Договір про Європейський Союз 1992 р. та Договір про функціонування Європейського Союзу 2009 р.

Для завершення процесу приведення земельного законодавства України у відповідність засадничим положенням Договору про функціонування ЄС потрібно прийняти ряд законів, які характеризуються підвищеною політичною та соціальною значимістю, а саме закони: 1) Про трансформацію права постійного користування земельними ділянками у інші речові права. 2) Про скасування безоплатної приватизації земель. 3) Про масову оцінку земель. 4) Про допуск іноземців до ринку сільськогосподарських земель.

Для приведення системи сільськогосподарського землекористування України у відповідність з кращими практиками правового регулювання сільськогосподарського використання сільськогосподарських земель у країнах ЄС необхідно прийняти низку й інших законодавчих актів, зокрема: 1) Закон про охорону ґрунтів та відтворення їх родючості, який передбачатиме регулярну фіксацію рівня родючості сільськогосподарських земель за системою її показників у Державному земельному кадастрі; 2) Закон про державний контроль за використанням та охороною земель з використанням засобів дистанційного зондування (супутники, літаки, дрони), яким має бути запроваджена фіксація на рівні господарства та, навіть, окремих полів наявного у певний період часу рівня родючості земель за системою встановлених законом показників якісного стану грунтів. Таку фіксацію родючості грунтів доцільно, на наш погляд, проводити методами дистанційного зондування земель в режимі онлайн на регулярній основі.

Кожна з країн ЄС встановила свої, особливі правові режими використання та охорони земель. Кращі практики правового регулювання земельних відносин у державах-членах ЄС також слід вважати правовими цінностями ЄС. Відтак на шляху до вступу України у ЄС виникає необхідність приведення земельного законодавства України у відповідність з кращими практиками правового регулювання земельних відносин у країнах-членах ЄС. Такі практики відображають кращі правові ідеї законодавств країн–членів у сфері землекористування.

В процесі підготовки до набуття членства у ЄС уявляється доцільним розпочати імплементацію у земельне та аграрне законодавства України і деяких стандартів ЄС щодо охорони земель та інших природних ресурсів, які є складовими вимог Спільної аграрної політики ЄС (CAP) з забезпечення сталого розвитку сільського господарства. Такі вимоги встановлені у двох додатках до Регламенту ЄС 2021/2115 – *Statutory Management Requirement* (Обов'язкові управлінські вимоги), *SMR* та *Good Agricultural and Environmental Condition* (Стандарти належного сільськогосподарського та екологічного стану), *GAEC* – як обов'язкові умови отримання фермерськими господарствами фінансової допомоги з фондів ЄС.

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

АГРАРНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКЗИСТЕНЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ СУЧАСНОСТІ

концептуальні засади розвитку

Монографія

Відповідальна за випуск О. Б. Доценко
Комп'ютерна верстка О. Р. Карташова
Дизайнерка обкладинки А. О. Висоцька
Редактор А. С. Тимошевська
Коректор Г. В. Сергійчик

Підписано до друку 25.12.2025.
Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Цифровий друк.
Умовн. друк. арк. 41,75.
Обл.-вид. арк. 30,58.
Тираж 300 прим.
Зам. № 23/1225.

Видавець та виготовлювач:
ТОВ «Юрінком Інтер»
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції –
Серія ДК № 7551 від 16.12.2021)

04209, Україна, Київ-209,
вул. Героїв Дніпра, 31Б,
e-mail: edit@yurincom.kiev.ua
тел.: (095) 491-34-91

ЮРІНКОМ ІНТЕР

У монографії формулюються концептуальні засади розвитку аграрного і земельного права України в умовах сучасних екзистенційних викликів, до яких автори відносять зміну клімату, цифровізацію, російську агресію та євроінтеграцію.

Аналізуються проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки, формування та розвиток правових засад державної підтримки аграрного виробництва в Україні, стан та шляхи вдосконалення правового статусу агровиробників. Досліджуються потенціал земельного права для вирішення завдань відновлення та розвитку країни, стан, теоретико-правові засади та перспективи розвитку законодавства про державне управління землями в Україні, шляхи вдосконалення правового регулювання земельних відносин у сфері урбанізації, містобудування та благоустрою, правові питання вдосконалення охорони та відновлення земельних ресурсів України.

Окремо висвітлюються правові аспекти використання сучасних передових технологій у сільському господарстві України, проблеми формування кліматично-орієнтованого сільського господарства в Україні, правові аспекти цифровізації земельних відносин в Україні, а також проблеми адаптації аграрного законодавства України до acquis communautaire ЄС та приведення земельного законодавства України у відповідність з правовими цінностями Європейського Союзу.

Розрахована на фахівців у галузі права, викладачів юридичних та аграрних вищих навчальних закладів, політиків, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами розвитку аграрного і земельного законодавства України на сучасному етапі.

Монографія підготовлена за результатами виконання науково-дослідної теми «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні: ресурсозабезпечення, новації та ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053).

www.yurincom.com
sales@yurincom.com

ISBN 978-966-667-945-4
9 789666 679454