



КУЛИНИЧ

Павло Федотович —

доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент
НАПрН України, завідувач
відділу проблем аграрного,
земельного, екологічного та
космічного права Інституту
держави і права імені
В.М. Корецького НАН України

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЕКЗИСТЕНЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

**За матеріалами доповіді на засіданні
Президії НАН України 13 травня 2026 року**

У доповіді розглянуто найважливіші етапи ринкової трансформації земельного законодавства України, обговорено основні проблеми, пов'язані з його подальшим розвитком, особливо з метою подолання екзистенційних викликів, що постали перед українською державою у ХХІ ст. Наголошено на необхідності розширення досліджень земельно-правової проблематики та вивчення практики реалізації земельного законодавства під час воєнного стану, повоєнного відновлення, євроінтеграційного періоду, з'ясування впливу на ці процеси кліматичних змін, надмірного антропогенного навантаження на земельні ресурси та цифровізації земельних відносин.

Сучасні екзистенційні виклики для розвитку земельного законодавства в Україні пов'язані з війною, євроінтеграцією, загостренням кліматичної проблеми, зниженням природної родючості земель та цифровізацією земельних відносин. Екзистенційність цих викликів полягає в тому, що в разі їх неврахування у змісті земельного законодавства стан використання й охорони земельних ресурсів та ефективність землеробства в країні значно погіршаться.

Війна. З початком російської збройної агресії Україна зіткнулася з новими загрозами у сфері земельних відносин. Так, воєнні дії спричинили масштабні порушення ґрунтового покриву. За підрахунками громадської організації «Українська природоохоронна група», внаслідок воєнних дій 34 % території України перебувають у зоні ризикованого сільського господарства через системне порушення поверхневого шару ґрунтів або ж їх забруднення мінами, нафтопродуктами, нерозірваними боєприпасами тощо.

Однак ступінь порушення ґрунтового покриву є різним. Як свідчить досвід країн, які пройшли через дві світові війни, поля можуть залишатися небезпечними через забруднення боєпри-

пасами протягом дуже тривалого періоду. Так, у 2011 р. в Бельгії вчені провели дослідження ґрунтів поблизу м. Іпр — ключового пункту західного фронту Першої світової — і встановили, що майже через 100 років після закінчення бойових дій вміст важких металів у них все ще перевищує норму. Ці землі й досі є непридатними для сільськогосподарського використання. У 2015 р. у Франції влада зобов'язала деяких місцевих фермерів знищити вирощену продукцію, оскільки вона виявилася забрудненою хімічними елементами зі старих боєприпасів, що залишилися в землі.

Після Першої світової війни посівні площі в Європі скоротилися на 22,6 %. Російсько-українська війна є значно інтенсивнішою за характером ведення бойових дій, тому її наслідки для довкілля будуть набагато серйознішими. За попередніми оцінками можна виокремити два ступені пошкодження ґрунтового покриву внаслідок воєнних дій: 1) значний, який потребує тривалого відновлення; 2) тимчасовий, наслідки якого можна усунути протягом відносно короткого періоду. Загалом процес відновлення ґрунтів потребує не лише чималих фінансових витрат, а й організаційно-правової підтримки, тому доцільно розробити відповідну державну програму, яка передбачала б для першої групи пошкоджень переорієнтацію земель на інші потреби, а для другої групи — біологічну рекультивацию протягом 3—10 років.

Глобальна енергетична криза призвела до різкого зростання цін на вичерпані енергоносії, внаслідок чого виробництво біопалива стає економічно вигідним. Однак це ставить питання: на яких землях можна вирощувати енергетичні культури (верба, тополя, міскантус, свічграс, кукурудза тощо) як сировину для біоенергетики? Річ у тім, що 70 % території України становлять землі сільськогосподарського призначення, які Земельний кодекс України забороняє використовувати для неаграрних потреб. При цьому вирощування енергетичних культур для генерації «зеленої» енергії не вважається підгалуззю сільського господарства, оскільки не має на меті виробництва продовольчої продукції чи кормів. Водночас в

Україні є близько 5 млн га деградованих, техногенно забруднених, а також малопродуктивних сільськогосподарських угідь. І хоча ці землі не використовують в аграрному виробництві, значна їх частина належать до категорії земель сільськогосподарського призначення. До них слід додати ще кілька мільйонів гектарів сільськогосподарських угідь, які сильно постраждали внаслідок ведення воєнних дій і надовго стали непридатними для вирощування продовольчої продукції та кормів. Саме на таких землях і доцільно, на нашу думку, розвивати енергетичне землеробство.

У звіті нафтогазової компанії British Petroleum за 2023 р. зазначено, що російсько-українська війна прискорює світовий «зелений» перехід, оскільки більшість країн тепер намагаються збільшити внутрішні енергетичні спроможності. Саме тому Володимир Зеленський на зустрічі з керівниками великого міжнародного бізнесу ще на початку вересня 2022 р. заявив, що Україна здатна замінити «брудні» і шкідливі для клімату російські енергоресурси і стати «зеленим» енергетичним хабом для Європи. Цю українську ініціативу позитивно оцінили в країнах Євросоюзу, і на саміті Україна—ЄС, який відбувся в Києві 3 лютого 2023 р., було підписано меморандум про стратегічне партнерство щодо біометану, водню та інших синтетичних газів. Очевидно, що перетворення України на постачальника «зелених» енергоресурсів потребуватиме ухвалення Кабінетом Міністрів України замість Енергетичної стратегії України на період до 2035 року нового документа, яким, на наш погляд, може бути Стратегія розвитку біоенергетики України до 2050 року (згідно з програмою «Європейський зелений курс», очікується, що саме до 2050 р. країни ЄС досягнуть кліматичної нейтральності).

Загалом, на нашу думку, забезпечення енергетичної безпеки країни в умовах кліматичних загроз та впливу наслідків війни на певний період має стати домінантою законотворчого процесу в галузі земельного права. Оскільки земельне законодавство України не містить правових механізмів використання сільськогосподарських земель для потреб «зеленої»

енергетики, розвиток біоенергетичної галузі потребує внесення змін у правові засади розподілу земель для задоволення комплексу потреб у земельних ресурсах. З огляду на певні особливості земельного права вважаємо, що правовий режим земель для енергетичного землеробства не можна органічно імплементувати в правовий режим земель сільськогосподарського призначення або правовий режим земель іншого призначення. Тому пропонуємо доповнити закріплену в Земельному кодексі України систему з 9 категорій земель ще однією категорією — землі для енергетичного землеробства, до яких уже сьогодні можна віднести 4—5 млн га непридатних для аграрного виробництва земель сільськогосподарського призначення, зокрема земель, які зазнали мілітарної деградації.

Для формування правової бази відновлення постраждалих від ведення воєнних дій земель і повернення до їх традиційного використання передусім потрібно провести оцінку їхнього стану за кількісними та якісними показниками. Звісно, здійснити це можна лише після завершення війни, коли стануть зрозумілими масштаби їх деградації. Далі на основі проведеної оцінки слід розробити Державну програму реабілітації мілітарно деградованих земель, яку має затвердити парламент, і доповнити чинне земельне законодавство нормами, що врегулюють порядок подолання кожного виду мілітарної деградації земель (вирви, забруднення важкими металами, речовинами від розірваних снарядів, пально-мастильними матеріалами тощо). Саме такий підхід до відновлення земель, що постраждали від бойових дій під час Першої світової війни, було застосовано у Франції та деяких інших європейських країнах.

Євроінтеграція. Як зазначено у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, правова система ЄС (*acquis communautaire*) не обмежується актами законодавства. Тому актуальним завданням є визначення обсягу та змісту не лише правових приписів, що містяться в правових актах ЄС, а й ключових правових ідей і принципів правової системи Євросоюзу,

які потрібно імплементувати в земельне законодавство України. Отже, постає необхідність визначення суті та змісту правових цінностей ЄС для реалізації їх у праві України.

Загалом у юриспруденції цінність розглядають як «...шкалу виміру того сутнісного, що дає змогу праву зберігати свою сутність, спроможність слугувати метою і засобом задоволення науково обґрунтованих, соціально справедливих загальнолюдських потреб та інтересів»¹. Водночас дослідники комунітарного права ЄС конкретизують зміст цього терміна, визначаючи цінності 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 підкреслено, що тісна економічна й політична інтеграція можлива лише завдяки об'єднанню держав — членів ЄС навколо спільних правових цінностей². Отже, до правових цінностей ЄС слід відносити головні імперативи, орієнтири та морально-етичні начала євроінтеграції, що набули значення нормативних приписів та відображені в установчих документах ЄС, до яких належать Договір про Європейський Союз 1992 р. та Договір про функціонування Європейського Союзу 2009 р.³

Як зазначають чеські дослідники, право ЄС не містить простого переліку чи вичерпного визначення сфер, що належать до компетенції Союзу, і тих, що залишаються за державами-членами⁴, проте воно встановлює порядок визначення таких сфер. Згідно зі ст. 4 Договору про функціонування ЄС, питання довідля і сільського господарства, які можуть охоплю-

¹ Липовець Ю. *Правові цінності як ідеали та компроміси*. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2021. С. 17.

² Тичина В. *Правові цінності Європейського Союзу*: навч. посіб. Харків: Право, 2023. С. 9.

³ Дір І.Ю. Основні договори Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Т. 81. Ч. 3. С. 263—268.

⁴ 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. С. 34.

вати й деякі види відносин щодо використання і охорони земель, віднесено до спільної компетенції ЄС та держав-членів. Водночас ст. 2 цього Договору уточнює, що коли договори надають Союзу 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 здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз вирішив припинити здійснення своїх повноважень. Аналіз права ЄС свідчить, що воно фактично не регламентує земельні відносини. Оскільки системи землекористування в країнах ЄС різняться, земельні відносини регулюються переважно національними законодавствами. Відтак, кожна країна ЄС встановила свої особливі правові режими використання та охорони земель.

Однак це не означає, що немає потреби в приведенні земельного законодавства України у відповідність з правом ЄС. Навпаки, це дуже важливо, адже у праві ЄС є правові акти, які хоча й не регулюють земельні відносини, проте істотно впливають на характер їх правового регулювання. Це насамперед Договір про ЄС та Договір про функціонування ЄС, які містять засадничі принципи функціонування Євросоюзу, зокрема принцип свободи руху товарів, капіталу та послуг, принцип свободи підприємництва, принцип недискримінації, а також Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейський зелений курс тощо.

Слід зазначити, що процес гармонізації земельного законодавства України з правовими цінностями ЄС фактично вже розпочався. Земельна реформа, яка триває в Україні протягом останніх 30 років, спрямована на приведення земельного законодавства у відповідність з європейськими правовими цінностями. Однак потрібно прийняти ще низку законів, які мають підвищену політичну і соціальну значущість, а саме:

- *закон про трансформацію права постійного користування земельними ділянками в інші*

речові права. Право постійного користування землею — це фактично останній з інститутів земельного права, успадкованих з радянських часів. Він надає необґрунтовані переваги державним і комунальним підприємствам у безоплатному набутті земель, що дискримінує приватні сільськогосподарські структури, які набувають земельні ділянки за плату. Більше того, у деяких випадках директори державних сільськогосподарських підприємств розпоряджаються землею як своєю приватною власністю, для задоволення власних, часто корупційних інтересів;

- *закон 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 близько 2,5 га. Якщо на початковому етапі земельної реформи це право було її рушієм, оскільки сприяло формуванню критичної маси приватних власників землі, то наразі воно її гальмує 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;

- *закон про масову оцінку земель*. Цей закон має замінити нинішні нормативну й експертну грошові оцінки земель і закласти зрозумілі механізми оподаткування земельних ділянок, які ґрунтуються на ринкових цінах, а не на штучно визначеній нормативній оцінці земель;

- *закон про допуск іноземців до ринку сільськогосподарських земель*. Ставши членом ЄС, ми маємо надати дозвіл громадянам інших країн ЄС набувати у власність сільськогосподарські землі, але при цьому модель участі іноземців у земельному ринку має враховувати інтереси українських агровиробників, зокрема фермерів.

Водночас у літературі наголошується, що європейське право є особливою багаторівневою системою взаємозумовлених та взаємодіючих норм, формування і дія яких відбуваються на наднаціональному (в рамках ЄС) і регіональ-

ному міжнародному (в рамках європейських міжнародних організацій) рівнях, а також на рівні національних правових систем європейських держав⁵. Як слушно зазначає Н.В. Камінська, з огляду на загальноцивілізаційний характер акумулювання державотворчих і правових традицій, найкращих практик правових реформ глобалізаційний потенціал досліджуваних цінностей зумовлює їхнє подальше вивчення і впровадження в різні сфери і на різних рівнях, зокрема у протидії сучасним загрозам і викликам⁶. Отже, найкращі практики правового регулювання земельних відносин у державах Євросоюзу слід вважати правовими цінностями ЄС. Відтак на шляху України до ЄС виникає ще одна проблема: необхідність приведення земельного законодавства у відповідність не лише з нормами та принципами права ЄС, а й з найкращими практиками правового регулювання земельних відносин у країнах-членах.

Такі практики являють собою важливий сегмент правових цінностей ЄС, оскільки відображають найкращі 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 найкращих практик правового регулювання земельних відносин у країнах-членах можна з'ясувати лише аналізуючи сфери землекористування. Однією з таких практик ЄС є практика організації сільськогосподарського землекористування.

Маємо визнати, що практика України та практики країн ЄС щодо організації сільськогосподарського землекористування істотно різняться. Так, за площею оброблюваних зе-

мель сільськогосподарські підприємства і фермерські господарства в Україні значно більші, ніж у країнах ЄС, — українські господарства площею до 100 га становлять 58,9 % усіх сільськогосподарських підприємств, тоді як у країнах ЄС цей показник сягає 96,2 %. До того ж 93 % фермерських господарств у Євросоюзі є сімейними фермами, тобто в них понад 50 % робочої сили — це члени однієї родини. Середній розмір ферми в ЄС у 2020 р. становив 17,4 га⁷.

В Україні ж існують агрохолдинги — господарства, в обробітку яких перебуває від 10 тис. до 500 тис. га сільгоспугідь і які спеціалізуються на вирощуванні та експорті рослинницької продукції як сільськогосподарської сировини. Завдяки масштабам землеволодіння, «безоплатній» родючості використовуваних угідь та відносно дешевизні логістики агрохолдинги та інші великі сільськогосподарські товаровиробники мають дуже високі прибутки.

Україна є провідною аграрною державою, яка забезпечує продовольчу безпеку не лише українців, а й багатьох інших народів світу. У 2021 р. Україна отримала рекордний урожай зернових і олійних культур (понад 100 млн т) і навіть у 2024-му, дуже посушливому році збирила більш як 70 млн т. При цьому для задоволення власних потреб Україні достатньо 16 млн т зернових, решта йде на експорт. Завдяки цьому сільське господарство формує 19 % ВВП України і забезпечує майже 70 % валютних надходжень.

З початком широкомасштабної російської агресії ЄС відкрив свої ринки для української аграрної продукції, що допомогло вистояти не лише нашому агросектору, а й країні в цілому. Однак поступово в Євросоюзі наростало невдоволення постачанням української сільськогосподарської продукції, яка виявилася дешевшою за продукцію місцевих агровиробників. Почалося блокування кордонів, запровадження квот, європейські політики виступа-

⁵ Стрельцова О.В. Європейське право як багатовимірний феномен: підходи до розуміння і визначення поняття. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 7. С. 72—80.

⁶ Камінська Н. Правові цінності Європейського Союзу та їхній вплив на національні правопорядки. *Право України*. 2024. № 7. С. 56—74.

⁷ Саркісова Т.Б. Поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементація у законодавство України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 344—348.

ли із заявами про необхідність встановлення істотних обмежень на постачання української сільгосппродукції до країн ЄС, що створює перепони на шляху України до членства в Євросоюзі. Дуже різко висловився з цього приводу тодішній президент Польщі Анджей Дуда, визначивши агросектор України як загрозу для сільського господарства ЄС, адже дрібні фермерські господарства країн-членів навіть за багатомільярдної підтримки з бюджету ЄС не можуть конкурувати з українськими агрохолдингами.

Право ЄС не регламентує і не обмежує площі сільськогосподарських земель, які використовують фермери. Проте Україну все одно можуть не прийняти в ЄС, якщо ми не приведемо систему сільськогосподарського землекористування у відповідність з практикою країн Євросоюзу. Встановити законом граничні площі сільськогосподарських земель, які можуть перебувати у володінні одного агровиробника, не можна: таке обмеження буде незаконним, але ми можемо вдосконалити наше земельне законодавство так, щоб воно стимулювало 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 власників та користувачів, особливо тих, які використовують сільськогосподарські землі як засіб аграрного виробництва. Користуючись недосконалістю законодавства, аграрії безжально експлуатують високу природну родючість ґрунтів, що призводить до їх збіднення і деградації. Про це зазначено в прийнятій ще в 2014 р. Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням. У цьому документі наголошено, що внаслідок вирощування одних і тих самих високоприбуткових монокультур, зокрема зернових та олійних, агровиробники в короткостроковій перспективі отримують прибуток, а країна в довгостроковій перспективі втрачає якість землі — основного націо-

нального багатства, 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 земельних ресурсів та невжиття заходів з відновлення родючості використовуваних угідь. Інакше кажучи, потрібно встановити контроль за стартовим (на початку діяльності агровиробника або навіть на початку сільськогосподарського сезону) та подальшим (при припиненні використання землі або наприкінці сільськогосподарського сезону) рівнем родючості. На основі цих даних можна буде довести факт порушення агровиробником законодавства про охорону земель, за що має наставати сувора юридична (включно з майновою і кримінальною) відповідальність.

Потепління клімату. Як вважає переважна більшість вчених, вміст основного парникового газу CO₂ в атмосфері нашої планети нині найбільший за всю історію спостережень. Практично всі країни світу з більш-менш розвиненим сільським господарством уже відчули негативний вплив зміни клімату і, хоча й з різною мірою усвідомлення проблеми, розпочали пошуки її правового вирішення. Світовим лідером у цій сфері є Євросоюз. У 2021 р. було ухвалено Європейський кліматичний закон (регламент), який закріпив мету — досягнення країнами-членами ЄС кліматичної нейтральності до 2050 р. Згідно з цим регламентом Євросоюз реформує Спільну аграрну політику (САП) для її адаптації до зміни клімату, просуваючи екологічно стійкі сільськогосподарські практики, спрямовані на скорочення викидів парникових газів, збереження біорізноманіття та обмеження використання пестицидів і хімічних добрив⁸. Однією з новацій є кліматична трансформація аграрного виробництва в країнах ЄС, у результаті якої воно має демонструвати сталий розвиток у нових кліматичних умовах.

⁸ Копиця М.А. Основні тенденції розвитку аграрного законодавства ЄС: загальний огляд. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 243—250.

Ключовий наслідок зміни клімату — потепління — в Україні розвивається швидше, ніж в інших країнах Європи. За останнє десятиліття межі таких «хліборобських» природно-кліматичних зон України, як Степ і Лісостеп, змістилися на північ майже на 200 км⁹. З огляду на те, що територія України простягається з півночі на південь усього на 893 км, це серйозні зміни, які вимагають істотного технологічного коригування традиційних форм ведення сільськогосподарської діяльності. Тому актуальним завданням є пошук наукової парадигми вдосконалення законодавчої бази аграрного господарювання і землекористування в контексті кліматичних викликів. Однак розроблення такої парадигми перебуває поки що на початковому етапі. В літературі з'явилися перші наукові публікації за цією тематикою, але вони здебільшого стосуються дослідження загальних питань формування кліматичної політики і кліматичного законодавства.

На виконання Паризької кліматичної угоди Україна розпочала пошуки оптимальної правової моделі розвитку економіки в умовах кліматичних змін, яка може стати основою державної кліматичної політики. Було розроблено і затверджено кілька правових документів, які містили концептуальні пропозиції щодо кліматичної трансформації соціально-економічного розвитку країни, однак цілісного системного бачення державної кліматичної політики у сфері сільського господарства та землекористування поки немає.

Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» містить низку правових положень, які можна розглядати як «стартовий правовий майданчик» для формування такої державної кліматичної політики. На наш погляд, основним засадничим положенням цього закону є визначення сфери зміни клімату як сфери суспільних відносин, що виникають під час формування й реалізації державної кліматичної політики, здійснення діяльності, спрямованої на досягнення кліма-

тичної нейтральності, пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, забезпечення низьковуглецевого та сталого розвитку, екологічної, продовольчої та енергетичної безпеки України. Однак аналіз цього 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, хоча очевидно, що основною («максимальною») ціллю є досягнення кліматичної нейтральності, а забезпечення низьковуглецевого розвитку та пом'якшення зміни клімату слід вважати проміжними цілями, оскільки вони є етапами здійснення державної кліматичної політики на шляху до досягнення кліматичної нейтральності. Зазначений вище закон є рамковим, тобто переважна більшість його правових норм можуть бути реалізовані за умови прийняття системи секторальних законодавчих та підзаконних актів, які регулюють аграрні та земельні відносини.

Необхідність створення цілісної законодавчої бази кліматоорієнтованого розвитку сільського господарства та землекористування зумовила суспільну потребу у формуванні природничої, економічної та правової доктрин регулювання аграрних і земельних відносин в умовах кліматичних змін. Однак вітчизняна правова наука ще не сформувала відповідну цілісну наукову концепцію і не запропонувала правотворчій практиці шляхи системного вирішення цієї проблеми.

На наш погляд, методологічною основою для формування законодавства щодо розвитку сільського господарства та землекористування у 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 і напрями подальшого розвитку»¹⁰. По суті, кліматична безпека має розглядатися як ключовий принцип правового регулювання відповідних суспільних відносин.

⁹ Перспективи розвитку аграрного сектора України в умовах кліматичних змін: аналітична доповідь. За наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2024. С. 3.

¹⁰ *Загальна теорія права*: підручник. За ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2025. С. 182.

Слід зазначити, що була спроба впровадити у науковий обіг поняття «кліматична безпека», під яким пропонувалося розуміти стан захищеності екосистем і пов'язаних із ними форм спільного життя людей від глобальних кліматичних змін та їх наслідків¹¹. Проте таке визначення кліматичної безпеки фактично відтворює доктринальні визначення екологічної безпеки, запропоновані фахівцями в галузі екологічного права В.І. Андрейцевим¹² і А.П. Гетьманом¹³, 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 стану захищеності екосистем кореспондує стан захищеності довкілля, а стану захищеності екологічних прав громадян — стан захищеності форм спільного життя людей. На наш погляд, таке визначення кліматичної безпеки акцентує увагу на вирішенні завдань, пов'язаних лише з одним аспектом кліматичної проблеми — протидією настанню змін клімату, і 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, зумовлюють необхідність постановки нового завдання: адаптації цих сфер до нових кліматичних умов шляхом впровадження в аграрне виробництво нових технологій та ресурсної бази.

Отже, поняття «кліматична безпека» у сфері землеробства має містити дві базові вимоги. Перша з них полягає в протидії кліматичним змінам, зокрема в недопущенні зростання тем-

ператури повітря відповідно до визначених Паризькою угодою показників кліматичної нейтральності, а друга — в адаптації землеробства та землекористування до кліматичних змін, оскільки їх визнано на цьому етапі розвитку цивілізації незворотними і такими, що посилюються. Тому кліматична безпека у сфері сільського господарства та землекористування як складова кліматичної безпеки нашої планети являє собою цивілізаційну цінність, що ставить перед суспільством та державою двоєдине завдання: забезпечення захищеності природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату та забезпечення пристосованості сільського господарства і землекористування до нових кліматичних реалій.

Ці завдання, на наш погляд, визначають зміст нового принципу правового регулювання аграрних і земельних відносин у сучасних умовах — принципу кліматичної безпеки сільського господарства та землекористування. Під цим принципом пропонуємо розуміти відображену в документах міжнародної, зокрема 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 використання в аграрній сфері природних та штучно створених екосистем від погіршення клімату. Відтак, принцип кліматичної безпеки сільського господарства і землекористування має бути покладено в основу формування змісту нової парадигми наукових досліджень у галузі аграрного та земельного права України і розвитку відповідного законодавства.

Реагуючи на істотне погіршення останніми роками кліматичних умов аграрного господарювання, вітчизняний законодавець за пропозиціями асоціацій агровиробників України прийняв низку законодавчих актів, спрямо-

¹¹ Пронь Н. Кліматична безпека: сутність та необхідність фінансового забезпечення. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2018. № 1. С. 142—148.

¹² Андрейцев В.І. *Право екологічної безпеки*: навч. та наук.-практ. посіб. Київ: Знання-Прес, 2002. С. 37—38.

¹³ Гетьман А.П. Коментар до ст. 16 Конституції України. В кн.: *Конституція України: науково-практичний коментар*. Харків: Право; Київ: Ін Юре, 2003. С. 82—88.

ваних 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 застосовували полив. З цією метою в Україні розпочато гідромеліоративну реформу, яка передбачає кардинальне оновлення законодавства про меліорацію земель. Першим кроком у такому оновленні стало прийняття у 2022 р. Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель», який ґрунтується на поширеній у багатьох країнах практиці вирішення проблеми оптимізації меліоративного землеробства шляхом передавання функцій управління меліоративною інфраструктурою нижчого рівня організаціям водокористувачів (ОВК), які об'єднують власників (користувачів) земельних ділянок, гідротехнічна меліорація яких забезпечується такою інфраструктурою. При цьому ОVK визнано самостійним видом юридичних осіб, що діють на підставі спеціального закону і найчастіше створюються як юридичні особи публічного права. Публічно-правовий статус ОVK проявляється насамперед в особливостях їхньої діяльності, а саме в наданні ОVK 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 ОVK правила водокористування, права на податкові пільги тощо. При цьому членство в ОVK не надає землекористувачу права на частку в її майні, що підпорядковує правовий режим майна ОVK потребам задоволення публічних інтересів у розвитку меліорації земель.

На виконання цього закону у 2025 р. Кабінет Міністрів України затвердив Довгостроковий план розвитку іригаційного комплексу України до 2050 року.

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 у 2023 р. було ухвалено в першому читанні. Метою цього законопроекту є підвищення ефективності функціонування інженерної інфраструктури меліоративних систем державної власності, зокрема шляхом участі організацій водокористувачів в управлінні нею.

Водночас кліматична адаптація аграрного виробництва вимагає 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 державна політика підтримки агросектору, зокрема доцільним є запровадження системи пільгового страхування кліматичних ризиків сільськогосподарського виробництва.

Формуючи правові засади розвитку аграрного сектору в умовах кліматичних змін, варто взяти до уваги, що землеробство саме впливає на зміну клімату, продукуючи значні обсяги парникових газів. Так, в Україні сумарні викиди парникових газів у секторі сільського господарства у 2021 р. зросли на 12,8 % порівняно з попереднім роком, зокрема й унаслідок збільшення обробітку сільськогосподарських угідь на 18,0 % порівняно з 2020 р., що пов'язано зі значно більшим обсягом зібраного урожаю та більшими обсягами внесення неорганічних азотних добрив¹⁴. За різними оцінками, сільське господарство та суміжні галузі спричиняють від 10 % до третини всіх викидів парникових газів. Сюди входять викиди від мінеральних добрив, втрати органічного вуглецю від розорювання ґрунтів, використання біомаси, пального для сільськогосподарської техніки, а також викиди від тваринництва. Отже, побічною дією сільського господарства та землекористування на клімат є посилення парниково-

¹⁴ Перспективи розвитку аграрного сектору України в умовах кліматичних змін: аналітична доповідь. За наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2024. С. 15.

го ефекту, який своєю чергою погіршує умови аграрного господарювання.

Річ у тім, що ґрунтовий покрив є найбільшим наземним вуглецевим басейном на планеті. За оцінками експертів, розорювання ґрунтів протягом останніх століть, яке стало основою розвитку сільського господарства, зокрема й у нашій державі, призвело до того, що щонайменше 50 % вуглецю, який перебував у 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 поліпшення клімату.

Зважаючи на це, чільне місце у правовому забезпеченні сільського господарства і землекористування в сучасних кліматичних умовах має належати правовим нормам, спрямованим на істотне зменшення кліматоруйнівної дії сільськогосподарського землекористування шляхом зменшення вивільнення ґрунтових запасів вуглецю та повернення (поглинання) вуглецю з атмосфери у ґрунтовий покрив через фотосинтез рослин та його консервування в ґрунті у вигляді органічних речовин та рослинних решток (секвестрація вуглецю).

Сучасні аграрна наука та практика пропонують досить ефективні шляхи гармонізації сільськогосподарської діяльності із захистом клімату. По-перше, цьому може сприяти зменшення рівня розорювання сільськогосподарських земель, який в Україні є одним з найвищих у світі і сягає 80 %. Згідно зі ст. 165 Земельного кодексу України, зменшення рівня розорювання сільськогосподарських земель 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 досі не затверджено. Вважаємо, що прийняття зазначених нормативів та включення їх у правове регулювання охорони земель є завданням, актуальність якого в умовах кліматичних змін зростає.

По-друге, вбачається доцільним перепрофілювання сільськогосподарських земель, дегра-

дованих у результаті антропогенної діяльності та російської агресії, під вирощування деревних та кущових багаторічних культур як сировини для виробництва біопалива. У Мінагрополітики, в межах проекту «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. Проте такі плани можуть лише частково вирішити проблему зменшення рівня розорення ґрунтів. На наш погляд, для створення достатньої правової бази для вирощування деревних та інших багаторічних насаджень для потреб біоенергетики доцільно визначити у Земельному кодексі України нову категорію земель — землі енергетичного землеробства, до якої віднести відповідні деградовані і малопродуктивні землі, та встановити їх особливий правовий режим¹⁵.

По-третє, важливим напрямом зменшення негативного впливу сільського господарства на клімат є збільшення площі земель органічного землеробства, в якому не використовують кліматоруйнівні неорганічні добрива. За даними Мінагрополітики, виробництво органічної продукції в загальному аграрному виробництві України становить 2—3 % залежно від року та цін. У зв'язку з цим відомство планує збільшити питому вагу органічної продукції до 30 %. Для вдосконалення законодавчих засад органічного землеробства у 2025 р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні проект Закону України «Про державне регулювання органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», який має привести правове регулювання органічного землеробства у відповідність із правом ЄС. Вважаємо також доцільним забезпечити належний державний облік та охорону таких земель шляхом відображення земель органічного землеробства у

¹⁵ Детальніше див.: Кулинич П.Ф. Формування правового забезпечення кліматоохоронного землеробства в Україні: проблеми періоду воєнного стану. *Правова держава*. 2023. Вип. 34. С. 345—365.

Державному земельному кадастрі та надання їм правового режиму особливо цінних земель.

По-четверте, для посилення кліматичної безпечності земельного фонду України доцільно провести його реструктуризацію зі збільшенням питомої частки земель лісогосподарського призначення. Адже ліси поглинають велику кількість CO_2 , зменшуючи тим самим парниковий ефект. Наразі в Україні лісистість становить 15,9 %, тоді як за європейськими рекомендаціями оптимальним є показник лісистості 20 %, для досягнення якого необхідно створити понад 2 млн га нових лісів. Завдяки збільшенню лісистості території України планується забезпечити підвищення рівня абсорбції парникових газів до 75,6 млн т CO_2 -еквіваленту. В зв'язку з цим вбачається необхідним прийняти Державну цільову програму «Масштабне заліснення України».

По-п'яте, одними з найефективніших природних накопичувачів парникових газів є природні торфовища. Практика осушення торфовищ та видобування торфу суперечить зобов'язанням України в рамках Паризької кліматичної угоди 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 визначає Кабінет Міністрів України, однак відповідну постанову й досі не прийнято. Тому слід пришвидшити розроблення та ухвалення постанови про заборону видобування торфу і бурштину на природних торфовищах, а також осушення торфовищ.

Нарешті, доцільно сформулювати правові засади розвитку в Україні вуглецевого землеробства, за якого при використанні земельних ресурсів у сільському господарстві відбувається ефективне вилучення CO_2 з атмосфери через фотосинтез рослин та консервування CO_2 у ґрунтах і рослинних рештках у вигляді органічних речовин. На наш погляд, правове регулювання відносин щодо вуглецевого землеробства має ґрунтуватися на чітких правових правилах поведінки суб'єктів таких відносин. Зокрема, варто запровадити систему правових і економічних стимулів досягнення таки-

ми 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, відповідних правових норм¹⁶.

Надмірна експлуатація природної родючості сільськогосподарських земель. Як відомо, 56 % території України становлять землі сільськогосподарського призначення. Саме неналежний якісний стан їх ґрунтового покриття зумовив перебування українських земель у кризовому стані. Тому сьогодні в умовах постійного антропогенного, виробничого, кліматичного, мілітарного та інших впливів на земельні ресурси постає необхідність вдосконалення правового інструментарію охорони земель сільськогосподарського призначення.

Незважаючи на недоліки у правовому регулюванні землеохоронних відносин саме землеохоронний напрям у розвитку земельного законодавства у найближчій перспективі має стати домінуючим. Для його формування доцільно провести свого роду землеохоронну реформу — принципово змінити підходи до визначення мети як правової охорони земель, так і окремих її інститутів і правових приписів. Адже наразі мета переважної більшості зазначених правових засобів має не фізичний, а юридичний характер, оскільки норми та принципи моделюють таку поведінку учасників земельних відносин, здійснення якої передбачає вчинення ними певних юридично значущих дій (звільнення земель, укладення договорів, визначення цільового призначення земельних ділянок, недопущення засмічення, забруднення ґрунтів тощо), а не отримання матеріально значущих результатів у вигляді певних показників якісного стану земель (рівень родючості, вміст гумусу, ступінь ерозійності земель, структура угідь тощо). Безперечно, юридично значущі дії учасників земельних відносин є важливою передумовою формування ефектив-

¹⁶ Детальніше див.: Кулинич П.Ф. Вуглецеве землеробство як напрям вирішення кліматичних проблем сучасності: пошук правової парадигми. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 442—457.

ної правової охорони земель в Україні. Проте без переорієнтації землеохоронних правових норм на досягнення фізичних результатів (фізичного стану земель та їх ґрунтового покриття) вони не забезпечать належної ефективності правової охорони земель.

Для цього вважаємо за необхідне 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. Наразі 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 культур¹⁷; 2) *закон про державний контроль за використанням та охороною земель із застосуванням засобів дистанційного зондування* (супутники, літаки, дрони), який має запровадити фіксацію на рівні господарства і навіть окремих полів наявного у певний період часу рівня родючості земель за системою встановлених законом показників якісного стану ґрунтів. Таку фіксацію родючості ґрунтів доцільно проводити регулярно методами дистанційного зондування Землі в онлайн-режимі.

Цифрова трансформація земельного законодавства України як напрям його модернізації. Правова система України, як і багатьох інших країн світу, увійшла в новий етап розвитку — етап цифрової трансформації. В літературі цифрову трансформацію розглядають як «...процес переходу організації від застарілого підходу до нових способів роботи та мислення з використанням цифрових, соціальних, мобільних і нових технологій»¹⁸. Загалом

цифрову трансформацію законодавства можна визначити як 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, і, відповідно, підвищують ефективність правового регулювання суспільних відносин^{19, 20, 21}. Зокрема, під впливом цифровізації основні компоненти права змінюють свій зміст і обсяг, з'являються нові технологічно зумовлені суб'єкти права — «цифрові особистості», зокрема роботи²².

Оскільки цифрова трансформація законодавства перебуває на початковому етапі розвитку, вона потребує глибокого наукового осмислення. Спочатку необхідно визначити основні тенденції розвитку цифровізації земельного законодавства України та шляхи його вдосконалення як важливого напрямку модернізації земельно-правової сфери України.

Цифрова трансформація законодавства має галузеву специфіку, тому кожна галузь права по-різному сприймає інструменти цифрових технологій, що зумовлено передусім особливостями предмета правового регулювання²³.

Необхідність цифровізації земельних відносин і, відповідно, цифрової трансформації земельного законодавства України зумовлена ходом земельної реформи. Як відомо, одним із завдань земельної реформи в Україні став масовий перерозподіл земель з припиненням

¹⁷ Кулинич П.Ф. Цифровізація земельних відносин і право в Україні: методологічні і теоретичні аспекти. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 263.

¹⁸ Міхровська М.С. Цифровізація — нова ера. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 6. С. 110—114.

¹⁹ Бурило Ю.П., Вавженчук С.Я., Процишен М.В. *Правове забезпечення цифрової економіки*: навч. посіб. Київ, 2020.

²⁰ Вінник О.М., Шаповалова О.В. *Господарське право в умовах цифровізації економіки*: навч. посіб. Київ, 2020.

²¹ Когут Ю.І. *Цифрова трансформація економіки та проблеми кібербезпеки*: практич. посіб. Київ, 2021.

²² *Сучасне суспільство, людина, право в умовах глобальних трансформацій*. За заг. ред. О.Г. Данильяна. Харків: Право, 2020.

²³ *Соціально-трудова права і виклики цифровізації*. За ред. Я.В. Сімутіної, М.М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2023.

земельних прав господарств, що працюють не-ефективно, та передачею їхніх земель 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 земельних ділянок шляхом розроблення землевпорядної документації у паперовій формі, що створювало умови для масових зловживань. Одним із найпоширеніших з них було формування на певній території земельних ділянок, сумарна площа яких перевищувала площу території, на якій ці земельні ділянки формувалися. Відповідно, при встановленні меж таких ділянок на місцевості вони часто накладалися одна на одну, що спричиняло конфлікти між власниками і користувачами суміжних земельних ділянок. Іноді такі накладки земельних ділянок пояснювалися помилками самих інженерів-землевпорядників, але найчастіше виникали внаслідок навмисних дій посадовців, які приймали рішення про передачу земельних ділянок у власність та користування.

З метою подолання цієї проблеми вирішено було передати контроль за формуванням ділянок від людини до незалежного безпристрасного «арбітра» — комп'ютерного програмного забезпечення. З цією метою законодавчо запровадили два «цифрові» інструменти: розроблення проєктів землеустрою не лише в паперовій, а й в електронній формі та ведення Державного земельного кадастру як електронного реєстру відомостей про землю. Для забезпечення цифровізації формування та кадастрового обліку земельних ділянок Держкомзем України у 2003 р. видав наказ «Про затвердження тимчасового порядку ведення державного реєстру земель». Отже, було запроваджено Державний реєстр земель, у якому вперше в історії земельного законодавства України земельні ділянки та права на них почали реєструвати з використанням програмного забезпечення. Однак

створений на основі підзаконного правового акту Державний реєстр земель відображав переважно відомчі інтереси Держкомзему України²⁴, мав багато недоліків і не забезпечував повною мірою цифровізацію відомостей про землю. Тому надалі було прийнято Закон України «Про Державний земельний кадастр» та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», які набули чинності одночасно — з 1 січня 2013 р. Завдання цих законів полягало у запровадженні формування відомостей про землю та суб'єктів прав на неї в електронній (цифровій) формі з наданням їм офіційного (юридичного) статусу та в переведенні в електронну форму всіх відомостей про об'єкти і суб'єктів земельних відносин, які було сформовано до 1 січня 2013 р. на паперових носіях.

У процесі земельної реформи постала також потреба в отриманні більш повного обсягу цифрових відомостей про землю, які охоплювали б розташовані на землі будівлі та споруди, насадження, природне та інше зонування територій тощо. Для цього Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» було запроваджено цифровий облік геопросторових даних як сукупності інформації про геопросторові об'єкти, тобто об'єкти, що характеризуються певним місцезнаходженням на Землі і визначеними у встановленій системі просторово-часовими координатами. Тобто якщо Державний земельний кадастр містить цифрові відомості про землю у двовимірному (площинному) вигляді, то Національний портал геопросторових даних відображує цифрові відомості про геопросторові об'єкти у тривимірному (об'ємному) вигляді.

Отже, важливим загальним результатом цифровізації земельних відносин в Україні стало істотне збільшення обсягу відомостей про земельні ділянки та суб'єктів прав на них в електронній формі, які збиралися та адмініструвалися централізовано в Державному земельному кадастрі, Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та інших елект-

²⁴ Кулинич П.Ф. *Земельна реформа в Україні: правові проблеми*. Київ: Норма права, 2021.

ронних реєстрах, програмне забезпечення для функціонування яких було сконцентроване в одному місці — на основному сервері відповідного електронного реєстру. Так Україна стала одним із визнаних світових лідерів у сфері цифровізації земельних відносин.

На початку широкомасштабної російської агресії, коли ворог дуже близько підійшов до Києва, де розміщувалися сервери практично всіх державних електронних реєстрів, виникла загроза їх захоплення. З метою недопущення потрапляння в руки загарбників відомостей про всі стратегічні та інші об'єкти з точними координатами їх розташування сервери державних електронних реєстрів оперативно демонтували і вивезли в безпечне місце. Відповідно, в Україні припинили функціонування всі державні електронні реєстри. При цьому 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 прав стало зрозумілим, що з моменту їх запровадження Україна перейшла рубіж, який розділяє «паперовий» і цифровий етапи розвитку земельного законодавства.

Через російську агресію багато громадян та агровиробників змушені були переїхати до безпечніших регіонів чи навіть в 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. 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», яким запровадила низку 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 раніше зареєстрованих прав на них у Державному реєстрі речових прав та без перевірки накладення земельних ділянок. Це створило потенційну небезпеку появи нової хвилі аграрного рейдерства, особливо в період збирання врожаю. Рейдери могли діяти або в інтересах «довоєнного» суб'єкта права на землю, або в інтересах особи, яка отримала право на землю за спрощеною процедурою. Фактично розвиток земельних відносин почав виходити з-під контролю суспільства. Тому постала нагальна потреба у відновленні функціонування державних електронних реєстрів як важливого засобу цифровізації земельних відносин.

Верховна Рада України вже 15 березня 2022 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів», яким внесла доповнення до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах». Зокрема, ст. 5 цього закону було доповнено частиною 3, в якій зазначено: «Протягом періоду дії правового режиму воєнного стану в Україні та шести місяців після його припинення чи скасування володільці інформації — 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 під-

розділами з місцезнаходженням на території України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Отже, з метою забезпечення інформаційної безпеки в земельних відносинах Україна вирішила розміщувати сервери державних електронних реєстрів на території інших країн або з використанням хмарної інфраструктури. Це створило умови для відновлення роботи Державного земельного кадастру, але з істотними обмеженнями, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 р. «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану».

Необхідність встановлення обмежень у використанні даних Державного земельного кадастру зумовлена його тотальністю: в кадастрі містилася інформація про земельні ділянки, на яких розміщені фактично всі види об'єктів, у тому числі 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 подають відомості про аеропорти та інші подібні об'єкти, оскільки такі відомості через їх доступність можуть використовуватися, наприклад, у терористичних цілях. Воєнна агресія РФ проти України актуалізувала питання щодо удосконалення правового забезпечення інформаційної безпеки у земельних відносинах. Зокрема, експерти пропонують приховувати відомості Державного земельного кадастру про інженерну інфраструктуру, охоронні зони магістральних комунікацій, цифрові моделі поверхні території тощо. 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 засекречення²⁵.

Важливою складовою 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, які дають можливість здійснювати пошук, перегляд, завантаження, перетворення цифрових відомостей та інші дії з ними. Цифрові земельні сервіси поділяються на дві групи. Перша група забезпечує загальний доступ до цифрових відомостей, якими можуть скористатися всі охочі без ідентифікації особи користувача. Прикладом загального цифрового сервісу є Публічна кадастрова карта, яка набула статусу офіційного джерела відомостей про землю. На жаль, в умовах війни її функціонування призупинено, оскільки вона містить відомості, якими може скористатися агресор. Крім того, в режимі 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 до цифрових відомостей за умови ідентифікації особи. 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.

Згідно з Положенням про електронний кабінет надкористувача, затвердженим наказом Міндовкілля від 28 березня 2023 р., електронний кабінет надкористувача 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 корис-

²⁵ Колядинська Т. Геопросторові дані: змінити підхід «відкриті для всіх» на «відкриті для тих, кому необхідні». *Землевпорядний вісник*. 2022. № 6. С. 6—9.

тування надрами, подовження строку дії таких дозволів, внесення до них змін. Складовою 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, в тому числі створення каталогу географічних координат кутових точок ділянки надр та координат водозабірних споруд шляхом побудови об'єктів на інтерактивній карті, перевірки коректності їх розташування під час створення заяви в електронній формі. Отже, через електронний кабінет надкористувача особа, яка має намір отримати дозвіл на використання надр, може дізнатися не лише про необхідний для отримання такого дозволу перелік документів та заповнити ці документи в онлайн-режимі, а й побачити місце розташування відповідної ділянки надр. Крім того, відомості та/або дані про заяви для отримання, подовження строку дії, внесення змін до спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до угоди про умови користування надрами, ініціювання виставлення ділянки надр на аукціон формуються засобами електронного кабінету автоматично.

До електронних послуг, доступних 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 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції». Особливістю Державного аграрного реєстру є стимулювання детінізації земельних відносин, зокрема спонукання агровиробників — власників і користувачів несформованих земельних ділянок

до внесення відомостей про такі земельні ділянки у відповідні державні електронні реєстри онлайн через цифровий сервіс Державного аграрного реєстру з отриманням економічного бонусу у формі встановленої законом державної підтримки аграрного виробництва.

Завдання цифрових земельних сервісів полягає в прискоренні вирішення певних завдань 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 всіх державних послуг у галузі земельних відносин на зручні онлайн-сервіси. Водночас цифрові земельні сервіси дають можливість здійснювати не лише доступ до цифрових відомостей про землю, а й розпорядження земельними ділянками, відомості про які внесено до державних електронних реєстрів. Зокрема, цифровим сервісом, який забезпечує можливість власникам земельних ділянок здійснити передачу їх у власність чи користування іншим особам, є електронні земельні аукціони, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони».

Система цифрових земельних сервісів постійно розвивається. Навіть під час війни, у 2022 р. в Україні запущено 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.

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 у режимі онлайн. Цифрова трансформація земельного законодавства України проявляється у введенні в 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 пожвавлює соціально-економічний розвиток країни.

Крім того, цифрова трансформація земельного законодавства має ще один важливий соціально-правовий ефект: вона нівелює умови для прояву земельної корупції. Адже завдяки цифровізації земельних відносин зменшується необхідність контактування споживачів таких відомостей з посадовцями органів влади, уповноважених вирішувати питання земельних відносин, і зростає доступність для суспільства юридично значущих відомостей про землю. Відтак правове забезпечення цифровізації земельних відносин полягає в поступовому перетворенні всіх державних послуг у галузі земельних відносин на зручні онлайн-сервіси.

Слід зазначити, що в рамках земельної реформи здійснено важливі інституційні зміни в регулюванні земельних відносин: проведено їх дерегуляцію та децентралізацію земельних повноважень органів влади, 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. У зв'язку з делегуванням повноважень державних органів влади у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування важливим засобом забезпечення особливої охорони зе-

мель державою стає цифровізація земельних відносин, яка забезпечує можливість створення системи різних за змістом цифрових баз даних, у яких відображаються відомості про стан земель, його динаміку, зокрема динаміку родючості ґрунтів, які дедалі інтенсивніше використовують в аграрному виробництві. Поки що відомості про якісний стан земель, які збирають за допомогою польових досліджень, є несистемними (фрагментарними) і, головне, швидко втрачають актуальність, оскільки з часом перестають відображати реальний стан земель. Для поліпшення ситуації зі збиранням даних про якісний стан земель вбачається доцільним запровадити систему постійного національного дистанційного зондування Землі за допомогою космічних, пілотованих та безпілотних літальних апаратів, які б регулярно фіксували 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 часу, але, на наш погляд, це безальтернативний крок до забезпечення повної цифрової трансформації земельного законодавства України.

Отже, цифрову трансформацію земельного законодавства України слід розглядати як процес правового розвитку, який містить три основні складові: 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 лише для доступу в онлайн-режимі до відомостей про землю, а й для реалізації власниками, користувачами та органами влади системи земельних прав і земельних повноважень; 3) регулярна актуалізація відомостей про землю на основі дистанційного зондування Землі з доведенням її здійснення до рівня 24/7 у режимі онлайн.

Водночас процес цифровізації земельних відносин в Україні розвивається нерівномірно. Найбільші досягнення спостерігаються в наданні електронних послуг учасникам земельного ринку, переважно з питань використання земель. При цьому цифровізація практично не

поширилася на відносини охорони та відновлення земель. Крім того, в умовах російської агресії проти України певні обмеження щодо цифровізації деяких земельних відносин спричинені міркуваннями безпеки. Тому з метою поширення цифровізації на інші види земельних відносин та забезпечення плановірності процесу впровадження цифрових технологій у землекористування вбачається доцільним розробити і 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, і тих, які доцільно реалізувати після його завершення.

Насамкінець слід зазначити, що цифровізація земельних відносин та цифрова трансформація земельного законодавства України створюють гарні передумови для приведення вітчизняного земельного законодавства у відповідність до європейських принципів і стандартів правового регулювання земельних відносин.

Pavlo F. Kulynych

Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8716-0661>

LAND LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF MODERN EXISTENTIAL CHALLENGES: MAIN PROBLEMS OF DEVELOPMENT

According to the materials of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, May 13, 2026

The report examines the most important stages of the market transformation of land legislation in Ukraine, discusses the main problems associated with its further development, especially in order to overcome the existential challenges facing the Ukrainian state in the 21st century. The author emphasizes the need to expand research into land law issues and study the practice of implementing land legislation under martial law, during post-war reconstruction and the European integration period, and clarify the impact of climate change, excessive anthropogenic load on land resources, and the digitalization of land relations on these processes.

Cite this article: Kulynych P.F. Land legislation of Ukraine in the context of modern existential challenges: main problems of development (according to the materials of scientific report at the meeting of the Presidium of NAS of Ukraine, May 13, 2026). *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2026. (7): 57—74. <https://doi.org/10.15407/visn2026.07.057>