

УДК 349.42:342.7:[631.47:355.4](477)
DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2025.4.16>

Кузьменко О. В.,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри публічного та міжнародного права
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-0830-766X

Кожура Л. О.,

доктор юридичних наук, професор, директор
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0003-4100-9530

Замрига А. В.,

кандидат економічних наук, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0001-8919-6633

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання ринку сільськогосподарських земель в Україні, який набув особливого значення після скасування багаторічного мораторію на їх відчуження. Розкрито історичні та правові передумови земельної реформи, особливості формування сучасної нормативної бази, що визначає правила функціонування ринку, а також роль держави у забезпеченні балансу між економічною свободою учасників ринку та захистом стратегічного ресурсу держави.

У роботі охарактеризовано систему державних органів, які здійснюють регулювання ринку земель. Детально проаналізовано повноваження Кабінету Міністрів України у формуванні політики, компетенцію Міністерства аграрної політики та продовольства у координації галузі, а також функціональні завдання Держгеокадастру в частині ведення кадастру та контролю за дотриманням земельного законодавства. Описано адміністративні процедури, що забезпечують правомірність обігу земель: реєстраційні дії, процедури землеустрою, погодження документації, цифрові сервіси та механізми земельних торгів.

У статті виокремлено головні проблеми, які стримують ефективне застосування адміністративно-правових механізмів. Серед них є фрагментарність нормативної бази, відсутність належної узгодженості між державними реєстрами, недостатня якість кадастрових даних, недосконалість державного контролю та наглядових процедур, а також наявність корупційних ризиків у сфері земельних відносин. Наголошено на викликах, пов'язаних із ризиком надмірної концентрації земель у великих користувачів та загрозами для розвитку малих фермерських господарств.

У завершальній частині сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму регулювання ринку сільськогосподарських земель. Автор обґрунтовує необхідність модернізації інфраструктури кадастру та державних реєстрів, цифровізації процедур контролю та реєстрації, розширення відкритих даних, підвищення рівня прозорості публічного управління та зміцнення відповідальності за порушення земельного законодавства. Зазначається, що комплексне удосконалення адміністративно-правових інструментів є ключовою умовою формування конкурентного, стабільного та орієнтованого на європейські стандарти ринку земель в Україні.

Ключові слова: адміністративне регулювання, ринок сільськогосподарських земель, земельне законодавство, державний контроль, земельний кадастр, органи влади, земельні торги, цифровізація, реєстрація прав, земельні відносини, нормативно-правова база, кадастрові дані, прозорість ринку, публічне управління, земельна реформа.

Kuzmenko O. V., Kozhura L. O., Zamryha A. V. Administrative and legal regulation of the agricultural land market in Ukraine

Abstract. The article presents a comprehensive analysis of the administrative and legal regulation of the agricultural land market in Ukraine, which has gained particular significance following the abolition of the long-term moratorium on the alienation of such land. The study reveals the historical and legal prerequisites of the land reform, outlines the characteristics of the formation of the modern regulatory framework governing the functioning of the market, and examines the role of the state in maintaining a balance between the economic freedom of market participants and the protection of the state's strategic resource.

The paper provides a detailed examination of the system of public authorities responsible for regulating the land market. It analyzes the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in shaping state policy, the competence of the Ministry of Agrarian Policy and Food in coordinating the sector, as well as the functional responsibilities of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre (StateGeoCadastre) in maintaining the land cadastre and ensuring compliance with land legislation. The article describes administrative procedures that ensure the legality of land circulation, including registration actions, land management procedures, approval of documentation, digital services, and the mechanisms of land auctions.

The analysis identifies key problems that hinder the effective implementation of administrative and legal mechanisms. Among them are the fragmentation of the regulatory framework, insufficient interoperability among state registers, inadequate quality of cadastral data, shortcomings in state control and supervisory procedures, and the presence of corruption risks within the sphere of land relations. The article also highlights challenges associated with the potential excessive concentration of land in the hands of large market players and the risks this poses to the development of small farming enterprises.

The concluding section formulates proposals for improving the administrative and legal regulation of the agricultural land market. The author substantiates the need to modernize the infrastructure of the land cadastre and state registers, digitalize control and registration procedures, expand the availability of open data, enhance the transparency of public administration, and strengthen liability for violations of land legislation. It is emphasized that the comprehensive improvement of administrative and legal instruments is a key prerequisite for the formation of a competitive, stable, and European-standard-oriented agricultural land market in Ukraine.

Key words: *administrative regulation, agricultural land market, land legislation, state control, land cadastre, public authorities, land auctions, digitalization, registration of rights, land relations, regulatory framework, cadastral data, market transparency, public administration, land reform.*

Постановка проблеми. Відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні відбулося в умовах складної трансформації земельної політики та триваючої повномасштабної війни, яка суттєво вплинула на систему публічного управління земельними ресурсами. Війна спричинила масові руйнування, мінування та тимчасову окупацію значної частини земель, що ускладнює реалізацію прав власників і повноцінне функціонування ринку. Наявні адміністративно-правові механізми регулювання земельних відносин виявилися частково неготовими до нових викликів, зокрема до забезпечення обліку, охорони та відновлення земель у зоні бойових дій. Значні проблеми виникають також у сфері ведення державного земельного кадастру, де війна поглибила питання точності, доступності та безпеки даних. Крім того, загострилися питання державного контролю та моніторингу використання земель, що потребує оперативної адаптації адміністративних інструментів. Усе це обумовлює необхідність ґрунтовного наукового аналізу адміністративно-правового

регулювання ринку земель в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми функціонування та розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення відображено у значному масиві наукових праць українських дослідників. Вагомий внесок у формування теоретичних засад земельних відносин здійснили такі вчені, як В. Андрійчук, Ю. Білик, П. Гайдуцький, В. Галушко, Д. Добряк, А. Даниленко, В. Заяць, Т. Зінчук, О. Камінецька, Т. Коваленко, І. Костяшкін, П. Кулініч, Т. Лісова, Ю. Лупенко, В. Малоокий, А. Мартин, М. Мартинюк, В. Месель-Веселяк, Л. Новиковський, В. Носік, Л. Пендзей, Б. Пасхавер, П. Саблук, Т. Саркісова, В. Сидор, В. Станіславський, Т. Степаненко, А. Третяк, В. Уркевич, В. Єрмоленко, О. Онищенко, А. Петренко, Т. Стефанюк, В. Юрчишин. Наукові напрацювання цих авторів охоплюють питання земельної реформ, державного управління земельними ресурсами, механізмів обігу земель та удосконалення правового регулювання у сфері аграрного землекористування.

Дослідження вітчизняних учених зосереджені також на оцінці ефективності інституційного забезпечення ринку земель, проблемах кадастрової системи, питаннях охорони й раціонального використання земель, а також на пошуку оптимальної моделі поєднання ринкових механізмів із державним контролем. Значна увага приділяється вивченню соціально-економічних наслідків відкриття ринку земель, зокрема його впливу на розвиток фермерства, структуру землеволодіння та інвестиційну активність аграрного сектору.

Серед зарубіжних досліджень, присвячених регулюванню обігу сільськогосподарських земель, варто виділити праці M. Noichl, R. Levesque, V. Bruns, K.-H. Goetz, Y. Brahic, S. Agofroy, J. Babin, M. Casassus, A. Takacs. У цих роботах проаналізовано моделі регулювання земельних ринків у країнах ЄС, механізми державного контролю за концентрацією земель, інструменти охорони ґрунтів, вимоги до прозорості угод та цифровізації земельного адміністрування.

Хоча наукові праці містять багатогранний аналіз теоретичних і практичних аспектів функціонування ринку сільськогосподарських земель, поза увагою дослідників довгий час залишалися питання трансформації адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану. Зокрема, потребують комплексного вивчення проблеми управління земельними ресурсами на територіях, що зазнали руйнувань, мінування чи окупації, а також оцінка змін у законодавчій базі, які були запроваджені для забезпечення обороноздатності держави та підтримки аграрного виробництва в умовах війни. Сучасні реалії формують новий дослідницький запит, на який наука земельного й адміністративного права має реагувати, розробляючи концептуальні підходи до регулювання земельних відносин у воєнний та післявоєнний періоди.

Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні в умовах дії воєнного стану, з урахуванням трансформації державної політики у сфері земельних відносин, особливостей нормативно-правових змін, специфіки

управління земельними ресурсами в умовах збройної агресії та викликів, пов'язаних із мінуванням, руйнуванням територій та обмеженням доступу до земель. Стаття спрямована на виявлення ключових проблем, визначення актуальних тенденцій та формування науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових механізмів регулювання ринку сільськогосподарських земель у воєнний і післявоєнний періоди.

Виклад основного матеріалу. Земельні відносини в Україні мають особливий правовий статус, оскільки пов'язані з управлінням базовим національним ресурсом, від якого залежить продовольча безпека, інвестиційна стабільність та соціально-економічний розвиток держави. Після проголошення незалежності у 1991 році Україна успадкувала від радянської системи жорстко централізовану модель земельного фонду, що потребувала принципового оновлення. У 1992–2001 роках відбувалося паювання земель колективної форми власності, однак остаточне формування приватної власності на землю супроводжувалося значними правовими прогалинами. Саме з метою недопущення масової спекуляції та втрати сільськогосподарських угідь державою у 2001 році було запроваджено тимчасовий мораторій на їх відчуження, який згідно з первинною ідеєю мав діяти лише до завершення розбудови інституційної та кадастрової інфраструктури.

Подальший розвиток законодавства засвідчив, що за відсутності повноцінного ринку землі тимчасовий мораторій став фактично довготривалим регуляторним інструментом, який неодноразово продовжувався у 2005, 2007, 2011, 2015 та 2018 роках. Причинами його пролонгації були як політичні чинники (відсутність консенсусу щодо моделі майбутнього ринку, побоювання соціальної напруги), так і економічні обставини, зокрема недостатня прозорість кадастрових даних, нерозвинутість фінансових інструментів підтримки фермерства та ризики надмірної концентрації земель. Хоча така модель обігу земель була покликана забезпечити охорону сільськогосподарського фонду, у перспективі вона створювала суттєві бар'єри для

модернізації аграрного сектору, стримувала залучення капіталу, обмежувала можливості власників реалізовувати конституційне право на розпорядження майном та сприяла поширенню тіньових схем користування земельними ділянками.

Необхідність перегляду правового режиму стала очевидною після 2014 року, коли перед державою постало завдання прискорити економічне відновлення, підвищити конкурентоспроможність аграрної галузі та забезпечити прозорість земельних відносин в умовах євроінтеграційних процесів. У цих умовах формування відкритого ринку сільськогосподарських земель розглядалося як інструмент переходу земель до ефективніших власників, здатних забезпечити раціональне використання та інвестиційну привабливість земельного ресурсу [1]. Водночас діяльність міжнародних фінансових інституцій, зокрема Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку та Міжнародного валютного фонду, послідовно акцентувала на необхідності формування в Україні цивілізованого ринку земель як ключової передумови сталого економічного розвитку та інтеграції у глобальні економічні процеси.

Сукупність цих факторів обумовила необхідність трансформації, яка матеріалізувалася в ухваленні у 2020 році Закону України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [2], що відкрив ринок земель сільськогосподарського призначення та заклав фундамент нової правової моделі регулювання земельних відносин. Цим законом було визначено базові умови функціонування ринку: поетапне відкриття доступу до купівлі земель для громадян та юридичних осіб, встановлення граничних площ концентрації земель у власності, запровадження пріоритету прозорих фінансових операцій та обмежень щодо участі нерезидентів.

Поряд із цим суттєву роль відіграли зміни до Земельного кодексу України [3], Закону України «Про Державний земельний кадастр» [4], Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» [5], а також прийняття низки підзаконних актів,

спрямованих на цифровізацію земельних процедур [6]. У результаті було розбудовано нову адміністративну інфраструктуру ринку, засновану на відкритості кадастрових даних, автоматизованому контролі за правочинами, підвищенні відповідальності суб'єктів державної реєстрації та запровадженні принципів сервісної моделі публічного управління.

Запуск ринку створив передумови для активізації інвестиційної діяльності, зміцнення інституту фермерства, підвищення економічної ефективності землекористування та поступового формування конкурентного ринкового середовища. Одночасно він актуалізував потребу в удосконаленні механізмів адміністративного контролю за цільовим використанням земель, запобіганні тінізації ринку та забезпеченні екологічної стійкості аграрного виробництва. На перший план вийшли питання контролю за концентрацією земель, моніторингу угод, запобігання зловживанням у сфері орендних відносин та підвищення прозорості діяльності землевпорядних органів.

Однак відкриття ринку та формування нової системи регулювання збіглися з безпрецедентними викликами, пов'язаними зі збройною агресією російської федерації проти України, розпочатою у 2014 році та ескальованою до повномасштабної фази у 2022 році. Воєнні дії призвели до масштабних руйнувань інфраструктури, замінування значних територій, втрати доступу до земель на тимчасово окупованих територіях, що суттєво трансформувало пріоритети державної політики у сфері земельних відносин. У відповідь держава була змушена адаптувати нормативне регулювання, запровадивши спеціальні правові режими щодо земель оборони, земель на деокупованих територіях, порядку проведення земельних торгів, управління землями державної та комунальної власності в умовах воєнного стану.

Воєнний контекст актуалізував необхідність комплексного переосмислення ролі держави як гаранта цілісності та збереження земельного фонду. Держава отримала розширені адміністративні повноваження щодо вилучення земель для потреб оборони, встановлення обмежень у здійсненні правочинів,

тимчасового управління землями, що знаходяться у зоні бойових дій або на територіях із невизначеним правовим статусом. Це зумовило появу нових інструментів публічного управління, спрямованих на забезпечення безпеки, відновлення пошкоджених земель, розмінування, кадастрове оновлення та оцінку втрат агровиробництва.

У цих умовах адміністративно-правове регулювання ринку земель набуло стратегічного значення, оскільки саме воно визначило механізми відновлення земельних ресурсів у післявоєнний період, забезпечення продовольчої безпеки, захист прав власників і землекористувачів, а також формування нової моделі сталого землекористування, яка відповідатиме європейським стандартам та потребам реконструкції держави.

У сучасних умовах функціонування ринку сільськогосподарських земель формується комплекс проблем, які мають як нормативно-правовий, так і інституційний характер. Насамперед йдеться про неповноту правового регулювання в частині обігу земель на територіях із невизначеним або зміненим правовим режимом, зокрема тимчасово окупованих територіях, районах активних бойових дій та зонах з особливими режимами безпеки. Відсутність чітких правових механізмів щодо проведення реєстраційних дій на таких територіях ускладнює підтвердження та набуття прав власності, створює прогалини у здійсненні державного контролю, а також породжує колізії між нормами земельного, цивільного та адміністративного законодавства. Додатковою проблемою є фактична недоступність частини первинної документації, що регулює земельні відносини, зокрема матеріалів інвентаризації, проєктів землеустрою та документів, які підтверджують правовий статус земельних ділянок.

Значним викликом залишається недостатній рівень цифровізації публічного управління земельними відносинами. Попри активний розвиток державних геоінформаційних систем, наявні платформи досі не забезпечують повної інтеграції кадастрових, реєстраційних, екологічних та планувальних даних. Унаслідок цього виникають розбіжності між фактичним станом земельних угідь і відомос-

тями Державного земельного кадастру, що призводить до спотворення інформації про межі, цільове призначення та класифікацію земель. Наявні технічні та технологічні прогалини ускладнюють оперативне оновлення картографічних матеріалів, особливо щодо земель, які зазнали руйнувань або забруднення внаслідок воєнних дій.

Недостатня цифрова інтеграція та обмежена доступність актуальних даних створюють передумови для зловживань, зокрема подвійної реєстрації прав, незаконного відчуження земель, маніпуляцій із встановленням меж, а також корупційних ризиків у процесі прийняття адміністративних рішень. Усе це унеможливорює ефективне функціонування системи державного нагляду у сфері землекористування, знижує якість управлінських рішень і перешкоджає формуванню прозорого та передбачуваного ринку земель.

Проблемним є й питання забезпечення належного державного нагляду за дотриманням вимог щодо раціонального використання земель, особливо на територіях, які зазнали бойових пошкоджень або забруднення. Відсутність комплексної системи післявоєнного моніторингу та оцінки стану ґрунтів ускладнює визначення пріоритетності відновлювальних заходів і перешкоджає формуванню ефективних механізмів компенсації втрат. Додаткові ризики породжує і нерівномірність доступу суб'єктів ринку до фінансових ресурсів, що може сприяти концентрації земель у вузького кола економічно потужних учасників.

Додатковим викликом залишається нерівномірний доступ суб'єктів ринку до фінансових ресурсів, кредитних програм, державної підтримки та інвестиційних можливостей, що створює сприятливі умови для концентрації земельних ділянок у невеликої групи економічно потужних власників. Така ситуація призводить до зростання соціальної та економічної нерівності в аграрному секторі, зменшення кількості конкурентних виробників та обмеження розвитку малих і середніх фермерських господарств, які є традиційним джерелом продовольчої безпеки та збереження локальних агроєкосистем. Нерівність у доступі до фінансування також ускладнює модернізацію технологічного парку, впрова-

дження ресурсозберігаючих технологій і підвищення продуктивності земель, що негативно впливає на загальну ефективність землекористування. У результаті формується ризик концентрації ресурсів та ринкової влади в руках обмеженого кола учасників, що підриває принципи рівноправності, прозорості та стабільності ринку земель, а також створює передумови для соціально-економічної напруги у сільських громадах[7].

У контексті зазначених проблем особливу увагу викликає питання зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, зокрема особливо цінних ділянок. Вилучення таких земель із сільськогосподарського обороту для використання у несільськогосподарських цілях створює ризики втрати родючих ґрунтів, погіршення екологічного стану територій та порушення стратегічних інтересів держави. Особливо цінні землі включають найродючіші чорноземи Європи, унікальні природні території та землі, пов'язані з історичною пам'яттю та культурною спадщиною, оцінити грошову вартість яких у більшості випадків неможливо. Саме тому держава повинна забезпечити надійні правові механізми, що регламентують зміну цільового призначення таких земель і встановлюють чіткі критерії допустимості їх вилучення з аграрного обороту.

Крім того, проблема контролю за масштабами вилучення земель сільськогосподарського призначення залишається гострою. Нині рішення про зміну цільового призначення часто приймаються на місцевому рівні без належної містобудівної документації та аналізу наслідків для регіональної продовольчої безпеки і економічної стабільності. Це призводить до хаотичної забудови, фрагментації угідь та зростання ризиків зловживань у сфері земельних відносин.

Не менш актуальним є питання вилучення земель лісового фонду для цілей, не пов'язаних із веденням лісового господарства. Хоча чинна державна цільова програма «Масштабне заліснення України», затверджена Указом Президента України № 228/2021, спрямована на збереження, охорону та відтворення лісів, наявність правових механізмів, що дозволяють вилучення лісових ділянок, підриває ефективність цієї політики та загрожує порушенню екологічної рівноваги[8].

Сукупність цих питань підкреслює необхідність удосконалення нормативно-правового механізму, який би забезпечував реальне дотримання конституційного положення статті 14 Конституції України щодо охорони та раціонального використання земельного фонду, а також формування стабільного і прозорого ринку земель, що відповідає стратегічним інтересам держави та потребам аграрного сектора.

Висновки. Адміністративно-правове регулювання ринку сільськогосподарських земель в Україні потребує системного вдосконалення з урахуванням сучасних економічних, соціальних та воєнних викликів. Ключовими завданнями є підвищення прозорості обігу земель, цифровізація реєстрів, контроль за концентрацією земельних ресурсів та забезпечення рівного доступу до фінансових та інституційних інструментів для всіх учасників ринку. Забезпечення балансу між економічною ефективністю, правами власників та стратегічною охороною земельного фонду є передумовою формування стабільного, конкурентного та сталого ринку земель, здатного відповідати потребам післявоєнної відбудови та інтеграції України в європейський правовий і економічний простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Артюшин В., Кобець М., Пугачов М. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / За ред. Марчина С. К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН 2007. 60 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX // Відомості Верховної Ради України 2020. № 29. Ст. 201.
3. Земельний кодекс України Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України 2002. № 3–4. Ст. 27.

4. Про Державний земельний кадастр Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України 2012. № 8. Ст. 61.

5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України 2004. № 51. Ст. 553.

6. Деякі питання функціонування Державного земельного кадастру Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 // Офіційний вісник України 2012. № 81. Ст. 3273. (Офіційний вісник України 2012. № 89. Ст. 3598. 2016. № 25. Ст. 992. 2017. № 9. Ст. 280. 2018. № 72. Ст. 2429. 2020. № 4. Ст. 198. № 84. Ст. 2714. 2021. № 65. Ст. 4117. 2022. № 4. Ст. 191. № 80. Ст. 4845. 2023. № 19. Ст. 1089. № 65. Ст. 3708. 2024. № 26. Ст. 1658. № 75. Ст. 4432. 2025. № 11. Ст. 877.)

7. Особливості використання особливо цінних земель / Головне управління Держгеокадастру у Сумській області. Стаття. 2017. Червень. Режим доступу: <http://surl.li/rdrbb>.

8. Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів Указ Президента України від 23 березня 2021 р. № 228/2021 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2282021-38337>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 25.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 22.12.2025

Дата публікації: 30.12.2025