

**Університет митної справи та фінансів
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГУРСЬКИЙ ВІТАЛІЙ СТЕПАНОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ
ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**
зі спеціальності 081 «Право»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **В.С. Гурський**

Науковий керівник – Ліпинський Владислав Віталійович
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2026

АНОТАЦІЯ

Гурський В.С. Адміністративно-правове регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2026.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені визначенню адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

- системно запропоновано трикомпонентну модель гарантій правомірності адміністративних обмежень у земельних відносинах воєнного часу (матеріальну, процесуальну, інституційну) з операціоналізованими критеріями застосування тестів «пропорційності» та «компенсаційності», де є необхідним розмежувати обмежень земельних прав, реквізиції земельних ділянок та їх експропріації;

- обґрунтовано концепцію «соціально-функціонального використання земель населених пунктів» як окремого правового режиму, що виникає в умовах воєнної міграції населення та спрямований на забезпечення житлом ВПО із подальшою інтеграцією тимчасового використання у плани повоєнного відновлення; при цьому акцентовано, що землі населених пунктів за своїм режимом набувають подвійної природи – урбаністично-просторової

та гуманітарно-захисної, що потребує нормативного закріплення адаптивних режимів їх використання;

удосконалено:

- тлумачення адміністративно-юрисдикційних заходів у земельних правовідносинах як особливого різновиду публічно-владної діяльності, що поєднує деліктну, регулятивну та мобілізаційно-управлінську функції під час воєнного стану, при цьому доведено, що під впливом спеціального правового режиму відбувається трансформація класичної юрисдикційної моделі: до її здійснення залучаються військові адміністрації та військове командування, а процедура набуває імперативного, прискореного характеру із відкладеною реалізацією гарантій судового захисту;

- розмежування контролю, нагляду та моніторингу як самостійних адміністративно-правових інститутів у сфері земельних правовідносин, при цьому встановлено, що в умовах воєнного стану моніторинг набуває статусу первинної управлінської передумови здійснення контролю і нагляду, де останні трансформуються у «оперативно-запобіжну» модель реагування, яка передбачає прискорені процедури втручання та розширену дискрецію органів публічної адміністрації.

дістали подальшого розвитку:

- на основі використання порівняльно-правового та міждисциплінарного підходів встановлено критерії розмежування загального й спеціального (воєнного) режимів землекористування та визначено правові наслідки тимчасового відчуження і відновного використання земель, що дозволило обґрунтувати адаптивну модель регулювання земельних правовідносин з урахуванням оборонних потреб, екологічних ризиків та публічних інтересів громад.

- аналіз еволюції правового режиму земель, що дозволило встановити відмінності між загальним та воєнним режимами землекористування, та визначити специфіку дії тимчасових обмежень та заборон, що покладено в основу висновку про потребу нормативної деталізації статусу земель

населених пунктів у спеціальних правових режимах із урахуванням оборонних потреб та публічних інтересів.

- з'ясування структури та змісту земельних правовідносин, які у воєнний стан набувають публічно-примусового характеру, що через специфіку юридичних фактів як підстав для їх настання трансформують режим землекористування.

Використано комплексний підхід до правового регулювання землекористування, що дало змогу встановити прогалини законодавчого визначення правового режиму земель населених пунктів у мирний час та його суттєве ускладнення в умовах воєнного стану. Визначено, що чинні норми мають фрагментарний характер та не забезпечують сталості правового статусу земель при переході до спеціального режиму. Встановлено залежність ефективності регулювання від чіткості класифікаційних критеріїв та юридичних механізмів тимчасового обмеження прав. Узагальнено, що подальший розвиток земельного законодавства має ґрунтуватися на адаптивній моделі, де гарантії приватної власності поєднані з оперативними інструментами оборонного планування.

Встановлено прогалини законодавчого визначення правового режиму земель населених пунктів у мирний час та його суттєве ускладнення в умовах воєнного стану, що визначається фрагментарністю регулювання та нездатністю забезпечити сталість правового статусу земель при переході до спеціального режиму воєнного стану. Встановлено залежність ефективності регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану від чіткості класифікаційних критеріїв та юридичних механізмів тимчасового обмеження прав. Узагальнено, що подальший розвиток земельного законодавства України має ґрунтуватися на адаптивній моделі, де гарантії приватної власності на землю мають бути поєднані з оперативними інструментами оборонного планування.

На основі аналіз адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин засвідчено їх ключову роль у забезпеченні

публічного порядку та обороноздатності держави в умовах воєнного стану. Встановлено, що воєнний стан зумовлює переорієнтацію механізмів правового впливу з превалювання приватноправових гарантій на пріоритет публічного інтересу, що проявляється у розширенні дискреції органів публічної адміністрації, прискоренні процедур і можливості негайного застосування обмежень до власників та користувачів земельних ділянок. Підкреслено, що, навіть за наявності тимчасового звуження доступу до класичних гарантій, зберігається можливість подальшого судового контролю та компенсації, що підтримує системну єдність земельного та адміністративного права. Аргументовано, що адміністративно-юрисдикційні заходи виявляються не лише реактивним механізмом припинення порушень, але й активним інструментом переорієнтації земельних ресурсів на виконання оборонної функції, тимчасово замінюючи ринкові або договірні форми регулювання.

Зроблено висновок, що подальший розвиток адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин має полягати у встановленні чітких меж компетенції суб'єктів, процедурної уніфікації та нормативній конкретизації гарантій пропорційності й тимчасовості обмежень, що забезпечить юридичну визначеність і дозволить узгодити пріоритет оборонного інтересу з фундаментальними засадами захисту права власності.

Констатовано, що адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин у період воєнного стану істотно трансформуються як за суб'єктним складом, так і за процесуальною формою реалізації. Воєнний режим вимагає оперативності, що зумовлює превалювання імперативного, безспірного механізму застосування обмежень і примусу над процедурними гарантіями, характерними для мирного часу.

Підкреслено, що така трансформація не знищує приватноправові гарантії, але переводить їх у режим «відкладеної реалізації» з подальшим судовим контролем та компенсацією.

Визначено, що задля забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану є необхідним внесення змін до : 1) до Закону України «Про охорону земель», де необхідно: доповнити частиною третьою статтю 9, де визначити зміст категорії «стандартизації у сфері охорони земель»; викласти частину першу статті 19 щодо запровадження Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом; 2) до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де необхідним є законодавче закріплення таких дефініцій, як «оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід)», «профілактичний (превентивний) нагляд», «консультаційна підтримка», «електронна взаємодія»; 3) до статей 187, 188 Земельного кодексу України, де переглянути зміст та сутність завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий режим, військове право, воєнний стан, диспозитивність, державно-приватне партнерство, договір, земельна реформа, збройні конфлікти, земельні правовідносини, імперативність, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, нормативно-правове регулювання, окупація, охорона навколишнього природного середовища, оренда, публічне адміністрування, регіональна політика.

ABSTRACT

Hurskyi V.S. Administrative and legal regulation of land legal relations under martial law. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 “Law”. – University of Customs and Finance, Dnipro, 2026.

The dissertation conducts a comprehensive scientific study of the administrative and legal regulation of land legal relations under martial law.

The scientific novelty of the results obtained lies in the fact that the work is one of the first in domestic legal science of comprehensive scientific studies devoted to the definition of the administrative and legal regulation of land legal relations under martial law. As a result of the study, a number of new scientific provisions, recommendations and conclusions were formulated, in particular:

first:

- a three-component model of guarantees of the legality of administrative restrictions in land relations during wartime (material, procedural, institutional) was systematically proposed with operationalized criteria for applying the tests of "proportionality" and "compensation", where it is necessary to distinguish between restrictions on land rights, requisitions of land plots and their expropriation;

- the concept of "social and functional use of land of settlements" was substantiated as a separate legal regime that arises in the conditions of military migration of the population and is aimed at providing housing for IDPs with further integration of temporary use into post-war recovery plans; at the same time, it was emphasized that the lands of settlements acquire a dual nature by their regime - urban-spatial and humanitarian-protective, which requires regulatory consolidation of adaptive regimes of their use;

improved:

- interpretation of administrative and jurisdictional measures in land legal relations as a special type of public-authority activity, combining tortious, regulatory and mobilization-management functions during martial law, while it is proven that under the influence of a special legal regime, the classical jurisdictional model is transformed: military administrations and military command are involved in its implementation, and the procedure acquires an imperative, accelerated nature with the delayed implementation of guarantees of judicial protection;

- delimitation of control, supervision and monitoring as independent administrative and legal institutions in the field of land legal relations, while it is

established that under martial law, monitoring acquires the status of the primary managerial prerequisite for the implementation of control and supervision, where the latter are transformed into an "operative-preventive" response model, which provides for accelerated intervention procedures and expanded discretion of public administration bodies.

received further development:

- based on the use of comparative law and interdisciplinary approaches, the criteria for distinguishing between general and special (military) land use regimes were established and the legal consequences of temporary alienation and restorative use of land were determined, which allowed to substantiate an adaptive model of regulating land legal relations taking into account defense needs, environmental risks and public interests of communities.

- analysis of the evolution of the legal regime of lands, which allowed to establish differences between general and military land use regimes, and to determine the specifics of the action of temporary restrictions and prohibitions, which served as the basis for the conclusion about the need for regulatory detailing of the status of lands of settlements in special legal regimes taking into account defense needs and public interests.

- clarification of the structure and content of land legal relations, which acquire a public and compulsory nature during martial law, which, due to the specifics of legal facts as grounds for their occurrence, transform the land use regime.

A comprehensive approach to the legal regulation of land use was used, which made it possible to identify gaps in the legislative definition of the legal regime of land in settlements in peacetime and its significant complication in martial law. It was determined that the current norms are fragmentary in nature and do not ensure the stability of the legal status of lands during the transition to a special regime. The dependence of the effectiveness of regulation on the clarity of classification criteria and legal mechanisms for temporary restriction of rights was established. It was generalized that the further development of land legislation

should be based on an adaptive model, where guarantees of private property are combined with operational tools of defense planning.

3. Gaps in the legislative definition of the legal regime of land in settlements in peacetime and its significant complication in martial law were identified, which is determined by the fragmentation of regulation and the inability to ensure the stability of the legal status of lands during the transition to the special regime of martial law. The dependence of the effectiveness of the regulation of land legal relations under martial law on the clarity of classification criteria and legal mechanisms for temporary restriction of rights has been established. It has been generalized that the further development of land legislation in Ukraine should be based on an adaptive model, where guarantees of private ownership of land should be combined with operational tools of defense planning.

4. Based on the analysis of administrative and jurisdictional measures in the field of land legal relations, their key role in ensuring public order and the state's defense capability under martial law has been demonstrated. It has been established that martial law causes a reorientation of legal influence mechanisms from the prevalence of private legal guarantees to the priority of the public interest, which is manifested in the expansion of the discretion of public administration bodies, acceleration of procedures and the possibility of immediate application of restrictions to owners and users of land plots. It is emphasized that, even in the presence of a temporary narrowing of access to classical guarantees, the possibility of further judicial control and compensation remains, which supports the systemic unity of land and administrative law. It is argued that administrative and jurisdictional measures are not only a reactive mechanism for stopping violations, but also an active tool for reorienting land resources to fulfill a defensive function, temporarily replacing market or contractual forms of regulation.

It is concluded that the further development of administrative and jurisdictional measures in the field of land legal relations should consist in establishing clear boundaries of the competence of subjects, procedural unification and regulatory specification of guarantees of proportionality and temporary nature

of restrictions, which will ensure legal certainty and allow to reconcile the priority of the defensive interest with the fundamental principles of property rights protection.

It is stated that administrative and jurisdictional measures in the field of land legal relations during the period of martial law are significantly transformed both in terms of subject composition and procedural form of implementation. The military regime requires efficiency, which determines the prevalence of an imperative, indisputable mechanism for applying restrictions and coercion over procedural guarantees characteristic of peacetime.

It is emphasized that such a transformation does not destroy private law guarantees, but transfers them to the regime of “deferred implementation” with subsequent judicial control and compensation.

It is determined that in order to ensure the effectiveness of administrative and legal regulation of land legal relations during martial law, it is necessary to make amendments to: 1) the Law of Ukraine “On Land Protection”, where it is necessary: to supplement Part Three of Article 9, where the content of the category “standardization in the field of land protection” is defined; to set out part one of Article 19 on the introduction of the State Register of Control and Supervisory Bodies, in accordance with their powers defined by law; 2) to the Law of Ukraine “On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity”, where it is necessary to legislatively enshrine such definitions as “risk assessment (risk-oriented approach)”, “preventive (preventive) supervision”, “consulting support”, “electronic interaction”; 3) to Articles 187, 188 of the Land Code of Ukraine, where to revise the content and essence of the task of control and supervision over the use and protection of lands.

Keywords: administrative law, administrative-legal protection, administrative-legal regime, military law, martial law, dispositivity, public-private partnership, contract, land reform, armed conflicts, land legal relations, imperative, local self-government, local budgets, regulatory and legal regulation, occupation, environmental protection, lease, public administration, regional policy.

**СПИСОК ПРАЦЬ,
ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Gursky Vitalii, Zaykova Liliya, Serhiy Miroschnyenko, Anton Borysenko, Yevgen Volko. Administrative and legal regulation of tax payment for land pollution as a component of regional environmental policy. *Cuestiones Politicas*. 2022 . Vol. 40. № 75. P. 104-113 DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.06> (Web of Sciences)
2. Гурський В.С. Особливості земельних правовідносин в умовах спеціальних нормативних режимів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №5. С. 616-618. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/153>
3. Гурський В. Стратегія реформування земельних правовідносин в Україні: питання нормативно-правового регулювання. *Law. State. Technology*, 2024. №4. С. 43–48. doi: 10.32782/LST/2024-4-8
4. Гурський В. Стан наукової розробки проблеми регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. *Law. State. Technology*. 2025. №2. С. 59–63. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-10>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Гурський В.С. Правове регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану: сучасний стан. «Молодь: наука та інновації» 2024: матеріали XII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 13–15 листопада 2024 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2024. Том 3. С. 161-163
6. Гурський В.С. Теоретичне підґрунтя для здійснення дослідження проблеми правового регулювання земельних правовідносин в умовах

воєнного стану. *Правова система України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: [Матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 21 лютого 2025 р.]. Тернопіль: Вектор, 2025. С. 525-528.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	14
ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В ЗАГАЛЬНИХ УМОВАХ ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	22
1.1. Стан наукової розробки проблеми здійснення землекористування в загальних умовах та в умовах воєнного стану.....	22
1.2. Правове регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану.....	35
1.3. Поняття та склад земельних правовідносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану.....	42
Висновки до розділу 1.....	92
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	100
2.1. Адміністративно-дозвільні процедури у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану.....	100
2.2. Адміністративно-контрольні механізми регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану.....	122
2.3. Адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану	150
2.4. Гарантії правомірності застосування обмеження як засіб адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.....	172
Висновки до розділу 2.....	185
ВИСНОВКИ	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	204
ДОДАТКИ	231

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

США – Сполучені Штати Америки

ВСТУП

Актуальність теми. Актуальність теми зумовлена радикальною трансформацією земельних правовідносин у зв'язку із запровадженням воєнного стану, коли земля фактично набуває подвійного статусу: об'єкта приватної власності та стратегічного національного ресурсу оборони, продовольчої та екологічної безпеки. Посилення ролі публічно-правових механізмів, запровадження прискорених процедур вилучення, тимчасового обмеження користування, встановлення режимних зон та реквізиції потребують чіткого адміністративно-правового регулювання. Водночас гарантії власників не можуть бути нівельовані — необхідним є підтримання принципів пропорційності обмежень, належної правової процедури та судового контролю. Фрагментарність законодавчого регулювання, нерозмежованість категорій «контроль», «нагляд» та «моніторинг», а також відсутність уніфікованого процесуального статусу рішень військових адміністрацій створюють колізії компетенцій і знижують ефективність захисту земельного фонду.

Стан наукової розробки проблеми свідчить, що базові підходи до охорони та використання земель розроблялися у працях В. В. Носіка, П.Ф. Кулиничка, А. М. Мірошніченка, О.В. Ковтун, В.І. Андрійцевої, Н.І. Титової, І.І. Каракаша, В.К. Колпакова, Ю. П. Битяка, Д.В. Приймаченка, П.С. Лютікова, Т.П. Мінки, В. М. Гаращука, О.Ф. Андрійко, О.В. Кузьменко. Окремі аспекти адміністративного нагляду під час надзвичайних режимів аналізували С. М. Тараненко, В.Г. Чорна, А.Т. Комзюк, Ю.О. Легеза, О.В. Марченко та ін.. Проте комплексних досліджень, що інтегрували б адміністративно-правові, земельні та воєнно-правові інструменти управління земельним ресурсом, майже немає. Недостатньо розробленими залишаються: статус юрисдикційних актів військових адміністрацій, критерії пропорційності обмежень права власності, правовий режим моніторингу як окремої форми державного впливу та механізми документування екологічної шкоди, що обумовлює потребу в нових доктринальних і кодифікаційних рішеннях.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку науки, техніки та інноваційної діяльності в Україні, визначених Законом України від 21 грудня 2023 року № 3534-IX; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р; Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Дисертацію виконано в межах планів науково-дослідної роботи кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів. Внесок здобувача полягає у здійсненні адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел характеристики адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- охарактеризувати стан наукової розробки проблеми здійснення землекористування в загальних умовах та в умовах воєнного стану;
- визначити особливості сучасного стану правового регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану;
- встановити поняття та склад земельних правовідносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану
- описати адміністративно-дозвільні процедури у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану;

- дослідити адміністративно-контрольні механізми регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану;
- вивчити адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану;
- обґрунтувати гарантії правомірності застосування обмеження як засіб адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання, застосовані комплексно, послідовно та взаємоузгоджено із завданнями дослідження. Загальна концепція та логіка побудови роботи ґрунтуються на діалектичному методі, що дозволило розкрити адміністративно-правове регулювання земельних правовідносин як динамічну категорію, яка трансформується залежно від публічно-правового режиму та співвідношення приватного і публічного інтересу в умовах воєнного стану (підрозділи 1.1., 1.2, 1.3). Історико-правовий метод застосовано для простеження становлення адміністративних механізмів охорони земель та еволюції державного впливу на обіг земель, включно з нормативними змінами, викликаними повномасштабною збройною агресією (підрозділ 1.2, 1.3, 2.1). Формально-догматичний метод використано для аналізу чинного законодавства у сфері земельних відносин, ідентифікації прогалин, суперечностей і правових колізій, що виникають під час застосування особливих режимів обмеження земельних прав (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 2.4). Системно-структурний метод дозволив розкрити ієрархію органів, наділених контрольними та юрисдикційними повноваженнями в умовах воєнного стану, а також визначити внутрішні функційні взаємозв'язки між ними (підрозділи 2.1, 2.2,

2.3, 2.4). Логіко-нормативний метод використано для обґрунтування критеріїв пропорційності та правової визначеності адміністративних обмежень земельних прав (підрозділ 2.3, 2.4). Порівняльно-правовий метод застосовано для дослідження іноземного досвіду регулювання земельних відносин у станах надзвичайних загроз, що дозволило виокремити релевантні моделі для вдосконалення вітчизняного законодавства. Функціонально-правовий і інституційний методи використано з метою проаналізувати практичні форми реалізації адміністративно-юрисдикційних заходів та встановити роль військових адміністрацій, органів виконавчої влади й судів у захисті публічного інтересу в земельній сфері (розділ 2).

Нормативну основу дослідження становлять: Конституція України; акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; міжнародні договори й інші міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України у сфері розгляду та вирішення адміністративних спорів; а також законодавство зарубіжних держав, зокрема Республіки Польща та Федеративної Республіки Німеччини.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2022–2025 рр., інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів суб'єктів публічного адміністрування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені визначенню адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

- системно запропоновано трикомпонентну модель гарантій правомірності адміністративних обмежень у земельних відносинах воєнного

часу (матеріальну, процесуальну, інституційну) з операціоналізованими критеріями застосування тестів «пропорційності» та «компенсаційності», де є необхідним розмежувати обмежень земельних прав, реквізиції земельних ділянок та їх експропріації;

- обґрунтовано концепцію «соціально-функціонального використання земель населених пунктів» як окремого правового режиму, що виникає в умовах воєнної міграції населення та спрямований на забезпечення житлом ВПО із подальшою інтеграцією тимчасового використання у плани повоєнного відновлення; при цьому акцентовано, що землі населених пунктів за своїм режимом набувають подвійної природи – урбаністично-просторової та гуманітарно-захисної, що потребує нормативного закріплення адаптивних режимів їх використання;

удосконалено:

- тлумачення адміністративно-юрисдикційних заходів у земельних правовідносинах як особливого різновиду публічно-владної діяльності, що поєднує деліктну, регулятивну та мобілізаційно-управлінську функції під час воєнного стану, при цьому доведено, що під впливом спеціального правового режиму відбувається трансформація класичної юрисдикційної моделі: до її здійснення залучаються військові адміністрації та військове командування, а процедура набуває імперативного, прискореного характеру із відкладеною реалізацією гарантій судового захисту;

- розмежування контролю, нагляду та моніторингу як самостійних адміністративно-правових інститутів у сфері земельних правовідносин, при цьому встановлено, що в умовах воєнного стану моніторинг набуває статусу первинної управлінської передумови здійснення контролю і нагляду, де останні трансформуються у «оперативно-запобіжну» модель реагування, яка передбачає прискорені процедури втручання та розширену дискрецію органів публічної адміністрації.

дістали подальшого розвитку:

- на основі використання порівняльно-правового та міждисциплінарного підходів встановлено критерії розмежування загального й спеціального (воєнного) режимів землекористування та визначено правові наслідки тимчасового відчуження і відновного використання земель, що дозволило обґрунтувати адаптивну модель регулювання земельних правовідносин з урахуванням оборонних потреб, екологічних ризиків та публічних інтересів громад.

- аналіз еволюції правового режиму земель, що дозволило встановити відмінності між загальним та воєнним режимами землекористування, та визначити специфіку дії тимчасових обмежень та заборон, що покладено в основу висновку про потребу нормативної деталізації статусу земель населених пунктів у спеціальних правових режимах із урахуванням оборонних потреб та публічних інтересів.

- з'ясування структури та змісту земельних правовідносин, які у воєнний стан набувають публічно-примусового характеру, що через специфіку юридичних фактів як підстав для їх настання трансформують режим землекористування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем реалізації адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану;

– *правотворчій та правозастосовній діяльності* – результати дослідження містять низку пропозицій щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства, викладені рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану;

– *навчальному процесі* – у викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство».

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 2 міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Молодь: наука та інновації» 2024 (м. Дніпро, 2024 р.); «Правова система України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану» (м. Тернопіль, 2025 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 3 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук та входять до міжнародних наукометричних баз, у одній статті, що опублікованій у виданні, що індексується у міжнародній наукометричній базі Web of Sciences, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, у т. ч. основного тексту – 192 сторінки. Список використаних джерел налічує 241 найменування.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В ЗАГАЛЬНИХ УМОВАХ ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Стан наукової розробки проблеми здійснення землекористування в загальних умовах та в умовах воєнного стану

Провадження земельної реформи, що триває в Україні, спрямовується на забезпечення ефективності управління земельними ресурсами, встановлення критеріїв розмежування власності на землю, визначення принципів та методів продажу земельних ділянок та інших правочин, де об'єктом є земельні ділянки та земля.

Саме тому запровадження дієвих засобів із забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері використання земельних ресурсів вимагає здійснення ґрунтовних комплексних наукових досліджень та практичних розробок.

Варто підкреслити, що тривалий час нормативно-правове регулювання земельних правовідносин базувалось на використанні земель державної та комунальної форми власності.

При цьому поза межами наукових розробок було залишено проблематика використання земельних правовідносин окремими приватними особами, якими є фізичні особи, фізичні особи-підприємці, а також юридичні особи приватного права.

Одним із перших комплексних наукових розробок питання використання земельних правовідносин було здійснено у монографіях А.М. Третяка [210; 209]. Вченим було визначено теоретичні та праксеологічні засади формування та регулювання земельних правовідносин в Україні, досліджено наявний на момент здійснення наукової праці зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування земельними ресурсами, виокреслено особливості створення такої системи в умовах

ринкової економіки задля встановлення критеріїв ефективності функціонування ринку земель; обґрунтовано організаційно-правові та нормативні напрями реформи публічних інформаційних ресурсів, зокрема, Державного земельного кадастру та системи державної реєстрації об'єктів землекористування, землеволодіння, та встановлення їх ролі та значення у вирішенні функцій держави, покладеної на неї в умовах загальних адміністративно-правових режимів та ін..

Проблематика географічного планування та використання земельних ресурсів як напряму здійснення політики у сфері благоустрою населених пунктів здійснено у наукових розробках таких вчених, як Т. Панасько[118], В. Коваленко[77], Н. Козаченко[79], Л. Корнілов та ін..

Проблематика дослідження питання забезпечення ефективності використання земельних правовідносин в межах населених пунктах здійснено у наукових працях таких вчених, як М. Хвесик, О. Драпіковський, І. Іванової, Н. Кузіна, А. Мірошніченко[101] та ін..

Встановлення науково обґрунтованих напрямів у сфері землекористування було здійснено у наукових розробках представників екологічного права М.В. Шульги [228, с. 74-80], В.І. Андрейцева [9, с. 47-51] та ін. Зокрема, В.І. Андрейцев відзначає необхідність застосування певних обмежень права використання земельних ресурсів, що вченим класифікуються на: майнові, пов'язані таких об'єктів та об'єктів нерухомості, що на них розташовані; природоохоронні, що пов'язуються із необхідністю встановлення стандартів природокористування задля створення умов для відновлення природних ресурсів, але при цьому і для забезпечення комфортних умов для забезпечення благоустрою населених пунктів ; ліцензійні, ті, що здатні впливати на процеси здійснення господарської діяльності [9].

Використання земельних ресурсів, забезпечення економічної ефективності таких процесів досліджувалось у наукових працях вчених, як: Й.М. Дорош[45], Д.С. Добряк[42], В.В. Макарова [97] та ін.. Дослідження,

здійснені представниками економічної науки у сфері землекористування передусім спрямовані на визначення змісту земельної ділянки як об'єкта ринкових відносин, допустимості обмежень щодо їх використання. Необхідно підкреслити, що в економічних досліджень також здійснюється звернення до змісту земель через допустимий обсяг обмежень щодо їх використання, які передусім методологічно мають закріплюватися на законодавчому рівні. Так, відповідно до ст. 111 ЗК України встановлюється, що обмеження у праві землекористування є тим необхідним інструментом, що може бути застосовано на нормативному рівні і є правомірним [65].

Обмеження, заборони визначаються через встановлення кола обов'язків землекористувачів, зокрема, у ст. 96 ЗК України встановлено такі обов'язки, як: «а) забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки; б) дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; г) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; ж) не допускати випалювання сухої рослинності або її залишків з порушенням порядку, встановленого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; з) обкошувати (з прибиранням скошеного) та оборювати земельні ділянки, прилеглі до торфовищ, полезахисних лісових смуг, луків, пасовищ, ділянок із степовою,

водно-болотною та іншою природною рослинністю, у смугах відведення автомобільних доріг і залізниць» [65].

У ст. 91 ЗК України визначено обов'язки землевласників, серед яких необхідно виділити: «а) забезпечувати використання їх за цільовим призначенням; б) дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) своєчасно сплачувати земельний податок; г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; ґ) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; ж) за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни не власником земельної ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф» [65].

Чинним законодавством України встановлюються обмеження щодо здійснення землекористування відносно окремих форм власності, відносно використання земельних ділянок в умовах спеціальних режимів, відносно окремих категорій земель [44, с. 170]. Також чинним законодавством України визначається обмеження використання земель як складові компетенції сільських, селищних, міських рад на території сіл, селищ та міст. При цьому необхідно акцентувати, що здійснення обмежень прав землекористувачів та землевласників є можливим лише за умови недопустимості втручання з їх боку у діяльність адміністративних органів, але при цьому останні мють керуватися у реалізації земельної політики виключно інтересами суспільства, територіальної громади та держави в цілому. Наступним рівнем обмежень, що застосовується у сфері

землекористуваання, є обмеження, пов'язні із визначенням режимів цільового використання земель (ст. 18–77 ЗК України), що останнім часом критикується та обґрунтовано визначається як перепони до вирішення проблем економічної ефективності функціонування такої інституції як ринок земель.

В.В. Макарова обґрунтовує, що обмеження у сфері землекористування мають співвідноситися із ландшафтними характеристиками землі, її площею, місцем розташування, якісним станом ґрунту, що впливає на статус суб'єкта права власності чи користування, пов'язується із обсягом претензій власників та користувачів сусідніх земельних ділянок, розташуванням на земельній ділянці майна фізичних і юридичних осіб тощо в межах приватних договірних домовленостей (наприклад, у договорі земельного сервітуту можуть бути визначені часові проміжки із забору води з природної водойми, розташованої на земельній ділянці, а в договорі оренди землі встановлена заборона на передачу орендованої ділянки в суборенду та ін.) [97].

Всі зазначені обмеження справедливо впливають на ринкову вартість земельних ділянок, та призводить до економічних втрат землевласників та землекористувачів через втрату її ліквідності, недоодержанням частки врожаю, зменшенням розміру земельної ренти тощо.

Саме тому створення умов для розвитку земельних правовідносин, підвищення їх ефективності як в загальних умовах, так в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів, передусім має пов'язуватися із діяльністю землекористувачів та землевласників, їх політичною волею, адже саме вони є тими зацікавленими особами, що найбільш потребують отримати прибуток від використання такого об'єкту [192, с. 53-57].

Важливо підкреслити, що в межах чинного законодавства України відсутнім є спеціальний режим земельних ресурсів житлової та громадської забудови, або земель населених пунктів, що ускладнює досягнення належного рівня ефективності їх використання.

Серед ґрунтовних фундаментальних досліджень, що мають не лише науково-теоретичне значення, але і створює умови для опанування такої навчальної дисципліни, якою є «Земельне право України». В цьому сенсі виокремимо підручник за редакцією В.І. Семчика та П.Ф. Кулиничка, що став першим навчальним виданням, присвяченим вивченню курсу «Земельне право України» [61]. Дане навчальне видання присвячено вивченню питань цільового призначення земель населених пунктів, їх складу, однак при цьому не висвітлюється специфіка використання земельних ресурсів в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів.

Варто акцентувати, що використання земель населених пунктів пов'язується із встановленням їх територіальних меж та відповідно віднесення поведіння із ними до компетенції органів місцевого самоврядування. Саме такий висновок, досягнуто у наукових розробках В.Д. Сидор [195]. В.Д. Сидор обґрунтовує висновок з врахуванням судової практики, що вивчення правового режиму земель сприятиме розвитку науки земельного права, виявленню специфіки земельних відносин і подальшому вдосконаленню земельного законодавства. Пропонуємо запровадити поділ правового режиму земель на такі види, як: загальний правовий режим (правовий режим земельного фонду, земель України); спеціальний правовий режим (правовий режим категорії земель); специфічний правовий режим (правовий режим виду земель певної категорії). В такому разі підставою для класифікації правових режимів стане економічне, господарське значення земель – їх цільове призначення. Також ми дали визначення поняттю «правовий режим земель» як особливому порядку правового регулювання поведінки учасників суспільних відносин у галузі використання та охорони земель, управління земельними ресурсами, що виражається в поєднанні юридичних засобів, задля забезпечення раціонального використання та охорони земель в інтересах всього суспільства і конкретних землевласників, землекористувачів, в тому числі орендарів [195, с. 30].

Важливим у визначення питання поводження із земельними об'єктами є дослідження проблематики набуття прав приватної власності, що є відмінним в умовах воєнного стану, та в умовах загальних адміністративно-правових режимів. В цьому сенсі варто звернути дослідницьку увагу на дослідження, здійснені такими вченими, як В.І. Андрейцев, В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко, І.І. Каракаш та ін..

Важливе значення у висвітленні проблематики поводження із землями житлової та громадської забудови має звернення дослідницької уваги на публікації Н.І Титова [205; 206] та інших. При висвітленні питання розвитку теоретичних досліджень, присвячених проблематиці вивчення правових режимів землекористування безумовно займають видання науково–практичних коментарів до Земельного кодексу України [64; 103 та ін.].

Окремі аспекти вивчення специфіки реалізації права власності українського народу як доволі унікальної правової конструкції, що бу успадкована з радянських часів було досліджено у монографії В.В. Носіка «Право власності на землю Українського народу»[112], що має теоретичний інтерес задля застосування його реалізації у розріз нормативного регулювання використання земельних ділянок в умовах воєнного стану.

На необхідності вивчення проблематики використання земельних ресурсів в умовах спеціальних режимів акцентовано у науковій праці В.І. Андрейцева «Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії» [11]. Так, вченим акцентується, що чинний ЗК України не розглядає специфіку спеціальних режимів із землекористування в умовах воєнного стану. Однак при цьому вченим підкреслюється доцільність розробки спеціальних нормативних положень щодо забезпечення ефективності такого землекористування.

Попри важливість дослідження специфіки використання земельних ресурсів в умовах воєнного стану, така комплексна наукова розробка є відсутньою в межах вітчизняної юридичної науки. Однак при цьому окремі питання проблематики здійснення публічного управління розглядається у

публікаціях вчених-економістів, зокрема, у працях, І. В. Зубар та Ю. В. Онищук, де визначено, концепція державного управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні характеризується системністю врегулювання земельних відносин. Механізми публічного управління в умовах воєнного стану в Україні передбачають зміни в земельному законодавстві, які мають на меті максимально спростити умови реалізації ділянок с.-г., енергетичного та промислового призначення, які в умовах війни є критично важливими для держави. Варто зазначити, що в умовах війни в Україні економіка переживає значну рецесію. І. В. Зубар та Ю. В. Онищук зазначають, що у 2022 році ВВП України прогнозовано скоротиться більш ніж на 30% [37, с. 39]. При цьому головними експортними товарами на кінець 2022 року залишилися продукти сільськогосподарського виробництва завдяки зерновій угоді. Це підтверджує важливість злагодженої державної політики у сфері земельних ресурсів, яка на кінець року передбачала багато спрощень для забезпечення функціонування аграрного сектору економіки та прискореного її відновлення. Для посилення продовольчої безпеки та економічної стійкості, важливим залишається питання розвитку на рівні територіальних громад дрібних фермерів та передачі їм у користування земельних ділянок. Також потребує уваги питання державної підтримки диверсифікації та поглиблення переробки аграрної продукції на локальному рівні. В умовах війни дані підприємства є більш мобільні та стійкі до кризових умов [37, с. 34-39]. Історія показала, що ситуація із імпортом сільськогосподарської продукції Україною до країн Європи зустріла суттєві перешкоди з боку фермерських господарств Республіки Польщі, що за окремими інформаційними повідомленнями, могли бути спровоковані на замовлення росії [125].

Важливими є дослідження, присвячені охороні земель в умовах воєнного стану, що стосуються захисту земель та інших природних ресурсів від розміщення відходів, і зокрема, так званих, відходів війни. Такими дослідженнями є наукові праці Ю.О. Легези [95], Л.М. Зайкової [54;55], Г.О.

Блінової [19;20], М.М. Потіпа [128;129], Ю.І. Тюрі, О.В. Пушкіної [239] та ін..

В умовах відсутності комплексних наукових досліджень землекористування в умовах воєнного стану попри є практичну затребуваність обумовлює актуальність подальших розробок, що буде здійснено у подальшому. Вивчення проблематики питання землекористування в умовах воєнного стану має пов'язуватися із дослідженням специфіки реалізації пріоритету оборонних цілей, що обумовлюється тим, що у воєнний час земельні ресурси можуть використовуватися для розміщення військових об'єктів, укріплень, тимчасових споруд чи інших оборонних потреб, що має впливати на планування та розвиток міської інфраструктури [30].

Крім того реалізації режиму землекористування в умовах воєнного стану пов'язується із вирішенням проблем евакуації та переселення населення, а також знищенням міської інфраструктури. Велика кількість внутрішньо переміщених осіб створює потребу у швидкій адаптації міських земель для будівництва житла, таборів або соціальної інфраструктури. Руйнування житлових будівель, доріг, інженерних мереж унаслідок бойових дій ставить питання про відновлення та раціональне використання земель під забудову, що вимагає пошуку відповідей н питання нормативно-правового регулювання таких процесів.

Важливим є висвітлення проблематики реалізації землекористування в умовах воєнного стану щодо застосування такого правообмежувального заходу, як тимчасове відчуження земель приватної власності для забезпечення державних потреб.

Важливим при висвітлення питання землекористування в умовах воєнного стану є вивчення питання деградації земель та настання екологічних ризиків, зокрема, вчинення такого кримінально-правового порушення як екоцид. Бойові дії призводять до забруднення ґрунтів,

утворення кар'єрів від вибухів та інших форм деградації, що потребує заходів із рекультивації.

Варто зазначити, що окремі питання землекористування вивчаються. Ми виділимо ряд дисертаційних робіт, де розглядались окремі питання землекористування в умовах загальних адміністративно-правових режимів та в умовах воєнного стану.

Цікавим з точки зору нашого дослідження є дисертація О.В. Жиліна на тему «Регулювання ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні» (2021 р.), де обґрунтовано висновок щодо необхідності посилення ролі держави в регулюванні ринку землі сільськогосподарського призначення з метою досягнення цілей сталого розвитку, удосконалення земельної політики, досягнення позитивних екосоціально-економічних змін та попередження прояву деструктивних процесів в умовах трансформацій національної економіки у системі раціонального землекористування та землеволодіння шляхом ефективної дії органів законодавчої та виконавчої влади. Вченим підкреслюється можливість надання державних гарантій при наданні кредитів на придбання землі сільськогосподарського призначення, що дозволяє надати підтримку малим фермерам у рамках реалізації земельної реформи. Вченим визначається, що посилення ролі держави в регулюванні ринку землі шляхом запровадження пільгової ставки кредитів для аграрних товаровиробників. Обов'язковою умовою при виділенні державою довгострокових пільгових кредитів має бути виконання позичальником зобов'язань перед державою (сплата податкових та інших платежів) і врахування його участі у вирішенні соціальних проблем села та природоохоронних заходах [48, с. 222-223].

У дисертації М.І. Балаценка на тему «Система речових прав на землю за законодавством України» (2021 р.) [13] обґрунтовано доцільність відмови від такого режиму як режим постійного землекористування, що автором визначається як спадщина радянського правопорядку. М.І. Балаценко зазначає, що виникнення режим постійного землекористування було

зумовлене (а) відмовою від права приватної власності на землю та (б) необхідністю забезпечення стабільності, сталості землекористування. У праві України воно було відтворене з прийняттям 13 березня 1992 р. нової редакції ЗК УРСР. Чинний ЗК України зберіг це право, але обмежив перелік суб'єктів, звуживши його лише до окремих юридичних осіб (ст. 92 ЗКУ). За своєю природою право постійного користування є одним з видів речових прав на чужу земельну ділянку (поряд з сервітутом, емфітевзисом, суперфіцієм, і, в умовах українського законодавства, орендою землі). За обсягом це право охоплює лише володіння та користування і не передбачає розпорядження [13, с. 222;12, с. 355-358].

Узагальнено постійне користування може бути відмежоване від суміжних титулів (речова оренда землі, емфітевзис, суперфіцій) за наступними особливими ознаками, висловленими у науковій літературі раніше: (1) безстроковість; (2) повна відсутність права розпорядження; (3) обмежене коло суб'єктів (лише перелічені у ст. 92 ЗК України та ті, що набули право до чинного ЗКУ); (4) обмежене коло об'єктів (землі державної та комунальної власності); (5) особлива оплатність (сплачується лише земельний податок); (6) позаринковий (адміністративний) обіг [10, с. 2;104, с. 105;232, с. 85].

М.І. Балаценко виділяє такі три основні причини, які зумовлюють необхідність скасування права постійного землекористування, як: (1) обмежене розпорядження землями, переданими у постійне користування, призводить до невикористання значних масивів земель державної та комунальної власності; (2) обмеження цього титулу за суб'єктним та об'єктним складом призводить до порушення принципу єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованої на ній нерухомості; (3) надання земель у постійне користування посилює ризики спотворення економічної конкуренції [13, с. 222]. Такий висновок вченого базується на врахуванні результатів судової практики, за якою землями, що закріплені на праві постійного користування, можуть користуватись виключно носії цього права

[12]. Однак при цьому державою і досі заперечується доцільність передачі цих земель на речових титулах іншим особам, як і зобов'язальне землекористування цими ж землями. Як наслідок, постійні користувачі не можуть ані надати речове право користування ділянкою, ані формалізувати зобов'язальне користування, що свідчить про неефективне розпорядження земельними ресурсами не з вини таких користувачів. М.І. Балценко засвідчує низьку ефективність такої практики, що жодним чином не сприяє раціональному використанню земельних ресурсів держави та територіальних громад. За пропозицією вченого є необхідним відмовитися від такої конструкції як режим постійного землекористування шляхом надання можливості передачі таких земель в оренду, або шляхом трансформації права постійного користування у більш «повні» речово-правові титули (які б дозволяли передавати ділянки у користування третім особам) [13, с. 224].

Іншою дисертацією, де висвітлюються окремі режими землекористування в умовах воєнного стану, на яку необхідно звернути дослідницьку увагу, є дисертація М. В. Юркова на тему «Правові засади приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств» (2024 р.), де визначено, що серед особливостей приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств необхідно виділити: участь спеціально уповноважених державних чи комунальних органів у процесі приватизації, яка здійснюється за рішенням та за безпосередньої участі зазначених органів, що виступають не тільки як звичайні учасники правовідносин, а й як провідники державної політики у соціальній, економічній та інших сферах; передача земель з публічної власності у приватну зумовлює припинення права державної чи комунальної власності. Це означає, що подібним відносинам притаманний публічний елемент; домінуючою стороною у земельно-приватизаційних відносинах є особа, яка виявила бажання безоплатно отримати відповідну земельну ділянку у приватну власність. Отже власник земельної ділянки – держава чи територіальна громада в особі уповноваженого органу – зобов'язаний

задовольнити бажання особи та передати земельну ділянку їй у власність; виключне та гарантоване право на безоплатну приватизацію земельних ділянок мають громадяни – працівники та пенсіонери сільськогосподарського формування, а також закладів освіти, культури та охорони здоров'я державної чи комунальної форми власності. Визначальними тут виступають трудові відносини громадянина України з конкретним сільськогосподарським підприємством, установою чи організацією; підставою виникнення права приватної власності є складний юридичний склад, що включає процедури адміністративно-правового характеру; приватизація відноситься до похідних способів набуття права власності, має безоплатний характер та являє собою безконкурентний спосіб отримання земельних ділянок у приватну власність [230, с. 164-165].

Коло зазначених вище невирішених питань обумовлює доцільність подальших наукових розробок, що обґрунтовує актуальність цього дослідження.

Отже, систематизація наукових досліджень проблеми використання земель в умовах воєнного стану свідчить про багатогранність та недостатню дослідженість цього питання. Основну увагу в межах ряду наукових праць приділено правовим аспектам, зокрема механізмам відчуження земель для оборонних потреб, компенсації власникам і регуляторним змінам у земельному законодавстві. Інші напрями стосуються впливу воєнних дій на міські території: руйнування інфраструктури, деградація ґрунтів, екологічні ризики. Досліджуються вченими також соціально-економічні аспекти, зокрема забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб і планування відновлення міських територій. Екологічні студії фокусуються на рекультивації земель і мінімізації наслідків забруднення. Менше уваги приділено впровадженню інноваційних технологій, як-от ГІС-моніторинг чи автоматизація управління. Подальші дослідження потребують інтеграції міждисциплінарного підходу для створення ефективної моделі нормативного регулювання міськими землями в умовах війни та післявоєнного

відновлення, що визначає актуальність цього дослідження та його затребуваність з точки зору потреб практики правозастосування та юридичного пізнання.

1.2. Правове регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану

Розбудова нормативного регулювання земельних правовідносин в сучасних умовах незалежної України пов'язується із ухваленням Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [35], та подальшим ухваленням 18 грудня 1990 р. Земельного кодексу УРСР [68].

Між цими нормативно-правовими актами існує безпосередній зв'язок, адже згідно із положеннями Зв'язок між цим ЗК УРСР і Декларацією є тісним. Так, відповідно до розділу VI Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [35] визначаються основоположні засади регулювання використання земельних відносин, що полягають у нормативному закріпленні положення, що «земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться у межах УРСР, є власністю народу України, матеріальною основою суверенітету останньої і мали використовуватися з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян».

Згідно із ст. 6 ЗК УРСР 1990 р. було закріплено положення, що земля має перейти у «довічне успадковане володіння для ведення селянських (фермерських) господарств, особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного і гаражного будівництва, традиційних народних промислів». Використання земельних ділянок із іншою метою згідно із ст. 7 ЗК УРСР 1990 р. має здійснюватися на засадах постійного або тимчасового

користування. Прогресивним стало запровадження згідно із вимогами ст. 8 ЗК УРСР 1990 р. орендних правовідносин та підстав їх виникнення чи припинення.

Видатним 1990 рік для регулювання земельних відносин в Україні також став через ухвалення рішення про ініціювання земельної реформи, що було відображено у постанові Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» [164].

30 січня 1992 р. було ухвалено Закон України «Про форми власності на землю» [187], де було визначено такі форми власності, як приватна, колективна і державна, що призвело до необхідності ухвалити 13 березня 1992 р. нову редакцію Земельного кодексу України [63].

До земель населених пунктів згідно із Земельним кодексом 1992 р. за рядом функціональних формалізованих ознак було віднесено: усі землі, розташовані в межах населених пунктів; землі, що перебували у віданні міських, селищних і сільських рад.

Однією із характерних особливостей, що було закріплено згідно із Земельного кодексу України 1992 р., було встановлення цільового призначення земель та їх поділ на категорії.

При цьому, уявляється, хибним підхід, що було визначено Земельним кодексом України 1992 року, це неспроможність такого критерію як цільове призначення встановити, які саме землі відносяться до земель населених пунктів, що спричинило виникнення наукової дискусії із встановлення змісту земельних правовідносин. Так, В.І Семчик підтримуючи необхідність виділення як єдиного можливого критерію класифікації земель їх цільове призначення, при цьому зазначає недопустимість їх класифікації на землі сільськогосподарського призначення, лісового і водного фондів та інші землі, що тривалий час існувало в Україні. Адже, фактично чинним земельним законодавством України відбувалось поглинання однією категорією іншою. Саме тому до земель населених пунктів фактично відносяться всі категорії

земель попри наявну для них систему їх цільового призначення [61, с. 296-298].

Питання нормативного регулювання земельних правовідносин та встановлення їх цільового призначення, визначення змісту правового режиму земель, розташованих у межах населених пунктів залишається актуальним [121, с. 248-251; 130; 98].

Отже, наявною є проблема відсутності чітких підстав класифікації земель задля встановлення специфіки використання земель населених пунктів в загальних правових режимах, а також в спеціальних правових режимах, а саме в режимі воєнного стану.

Чинним законодавством при цьому неналежно врегульовано питання встановлення режиму земель сільськогосподарського призначення ; фрагментарною є регламентація земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетичної, космічної, інформаційної систем, земель природоохоронного, рекреаційного, історико-культурного призначення, лісового, водного, торфового фонду, які розташовані в межах міста і мають змішаний правовий режим. В багато чому положення із здійснення адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в Україні мають декларативний характер, де домінуючим є відомчий ситуативний вплив на відповідну сферу суспільного життя.

Правове регулювання земель в умовах загального режиму адміністративної охорони, а також в умовах спеціальних нормативних режимів відіграє важливе значення для забезпечення потреб населення та територіальної громади. Визначення змісту категорії «населений пункт» відноситься до сфери історико-правових досліджень. Зміст розуміння категорії «населений пункт» є відображенням соціально-економічного розвитку суспільства та структурно відображає особливості територіального розселення у державі. Населений пункт є важливим індикатором та характеристикою певної території, що має відповідні кордони та межі. Відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій», який

втривав чинність [173], визначав, що територією є «частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами». В такому розумінні визначення категорії «територія» не є тотожною до розуміння категорії «земельна ділянка», «земля» тощо.

Землі та земельні ділянки на відміну від територій розглядаються як об'єкти земельних правовідносин, виступають об'єктом адміністративно-правової охорони. Отже, територія окремого населеного пункту складається із певної сукупності земельних ділянок. В умовах спеціальних адміністративно-правових режимів особливого значення набувають питання використання земель населених пунктів задля потреб оборони.

Наявна організація адміністративно-територіального устрою визначає систему населених пунктів, відображує їх, що має враховувати природні, соціально-економічні, політичні, національні, демографічні, культурні, етнічні особливості [18, с. 11-19]. При цьому чинним законодавством України встановлюється спеціальний статус для окремих територій, що обумовлено їх соціально-політичним значенням, чи іншими причинами. Наприклад, спеціальний адміністративно-правовий статус встановлюється для міст Київ, що є столицею України. Спеціальний адміністративно-правовий статус міста Києва обумовлено його функціональним значенням, що полягає у: виконанні місії політичного та адміністративного центру держави; забезпеченні місця розташування резиденції глави держави - Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; вирішенні завдань із духовного, культурного, історичного, науково-освітнього розвитку України; розумінні його як місця розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні (ст. 2 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ») [181].

Іншим нормативно-правовим актом, що встановлює спеціальний статус земель окремих населених пунктів, є тимчасово окуповані території України [151]. Так, тимчасово окупованою Російською Федерацією територією України є невід’ємна частина території України, на яку поширюється дія [Конституції](#) та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 1) [225;94].

Отже, важливим є здійснення дослідження статусу земель та особливостей земельних правовідносин в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів, що визначає актуальність даної наукової розробки.

Проблематику встановлення статусу земель населених пунктів та діяльності на таких територіях органів публічної адміністрації досліджували як представники науки адміністративного права (О. Безпалова, О. Джафарова, І. Коліушко, О. Кузьменко, Ю. Легеза, А. Манжула, Р. Мельник, С. Мосьондз, О. Мурашин, І. Патерило, Є. Соболь, В. Теремецький, В. Тимошук та інших), так і представники науки земельного, екологічного права (Р. Кірін, В. Андрейцев, М. Чабаненко та ін.). Варто виокремити дисертації, де безпосередньо досліджено питання використання окремих категорій земель (дисертація С. Шершуна «Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні» (2005 р.) [190]; дисертація К. Рибалки на тему «Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України» (2019 р.) [135], та ін.).

Однак при цьому комплексного дослідження використання земель та адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах спеціальних режимів, і зокрема, в умовах воєнного стану не було здійснено.

Земельні відносини в умовах спеціальних режимів, і зокрема, в умовах воєнного стану в Україні регулюються такими законодавчими актами, як : Закон України №2259-IX від 12.05.2022 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [137], Закон України від 20

липня 2022 року №2486-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» [139], Закон України від 20 червня 2022 року №2321-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів» [136], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19 жовтня 2022 року № 2698-ІХ [134], Закон України від 27 липня 2023 року №3272-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення» [41], а також згідно із рядом підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, мова, йде про Постанову Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року №164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» [39], Постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 року №209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» [176], Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року №303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [38], Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 року № 564 «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» [143], Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2023 року № 164 «Про внесення змін до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» [154] та ін..

Обчислення шкоди, заподіяної земельним ресурсам в умовах воєнного стану здійснюється згідно із Наказом Міндовкілля від 04.04.2022 року № 167 «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану» [162].

Специфіка державної реєстрації земель сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану здійснюється відповідно до Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України 11 квітня 2022 року № 219 «Про затвердження форми книги реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану» [188].

На розгляді Верховної Ради України перебуває декілька проєктів Законів України щодо регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану, зокрема, це – проєкт Закону України №9156 від 29 березня 2023 року «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [170]; Проект Закону № 6013 від 09.09.2021 про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період [170]; Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до парламентів та урядів іноземних держав, міжнародних організацій та їх міжпарламентських асамблей щодо засудження вчинених російською федерацією злочинів примусової депортації українських дітей (проєкт № 9267 від 02.05.2023 [189]).

Отже, на основі аналізу зазначених нормативно-правових актів закріплюються такі особливості регулювання права землекористування в умовах спеціальних режимів, і зокрема, режиму воєнного стану земельних відносин на час дії воєнного стану, як: встановлення спеціального строку поновлення дії договорів із використання земельних ділянок; встановлення спеціальних строків передання в оренду земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності; звільнення від відповідальності землекористувачів, яким надана у користування земельна ділянка державної чи комунальної форми власності у разі їх невикористання и неможливості використання їх згідно із їх

нормативним цільовим призначенням; встановлення заборони безоплатної передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі, розроблення такої документації; встановлення заборони формування земельних ділянок земель сільськогосподарського призначення; заборони проведення земельних торгів щодо прав оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності при встановленні права передання таких об'єктів в оренду строком не більше , ніж на один рік.

1.3. Поняття та склад земельних правовідносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану

Земельні правовідносини – це система суспільних зв'язків, що виникають у процесі використання, охорони та управління землею як базовим національним ресурсом. Їхнє нормативне закріплення здійснюється нормами земельного, екологічного, цивільного та адміністративного права, що у своїй сукупності формують міжгалузевий комплекс регулювання. Об'єктом цих відносин виступає земля як складова території держави та як природний ресурс, наділений множинністю ціннісних характеристик – економічною, екологічною, соціальною та безпековою. Суб'єктний склад охоплює громадян, юридичних осіб, а також органи державної влади й місцевого самоврядування. Зміст правовідносин становлять суб'єктивні права, обов'язки та владні повноваження, що реалізуються у зв'язку з користуванням, розпорядженням і охороною земель.

Структуру земельних правовідносин формують взаємопов'язані інститути. Землеволодіння відображає правовий режим власності або постійного користування земельними ділянками і визначає межі розсуду

власника чи набувача речового права. Землекористування охоплює орендні, сервітутні та інші форми тимчасового чи обмеженого користування, у яких поєднуються приватні інтереси з публічними обмеженнями. Охорона земель репрезентує систему правових та організаційних заходів, спрямованих на збереження родючості ґрунтів, запобігання деградаційним процесам і забезпечення раціонального використання ресурсів. Управління землями акумулює державну та муніципальну політику, інструменти планування територій, моніторинг і контроль за дотриманням земельного законодавства.

В умовах воєнного стану регулювання земельних правовідносин зазнає доктринально й практично значущих модифікацій, обумовлених потребами оборони, безпеки та захисту прав людини в надзвичайних обставинах. Правовий режим допускає обмеження окремих повноважень власників і користувачів, зокрема можливість примусового вилучення або тимчасового зайняття земельних ділянок для забезпечення оборонних потреб. Запроваджується спрощений порядок прийняття рішень щодо вилучення та використання земель за участю військових адміністрацій та інших уповноважених органів, а також пріоритизація державних потреб, що може змінювати цільове використання земель сільськогосподарського призначення. Посилюється контроль за раціональним використанням земельних ресурсів, насамперед у сільському господарстві, задля підтримання продовольчої безпеки, тоді як адміністративні процедури землевідведення та державної реєстрації земельних ділянок підлягають процедурному спрощенню для оперативного розміщення об'єктів оборонної інфраструктури. Водночас гарантується післявоєнна компенсація завданих збитків власникам і користувачам земель, включно з механізмами відшкодування шкоди та відновлення порушених прав.

Нормативну основу відповідних трансформацій становлять Конституція України, Земельний кодекс України, законодавство про правовий режим воєнного стану та мобілізаційну підготовку, а також підзаконні акти Кабінету Міністрів України, що деталізують управлінські

інструменти у сфері використання та охорони земель у період збройної агресії. Цей масив норм забезпечує баланс між публічним інтересом у сфері національної безпеки та приватними правами, закріплюючи тимчасовий характер обмежень і необхідність подальшого правового відновлення.

Воєнні реалії загострили низку системних проблем, насамперед пов'язаних із визначенням змісту та структури правовідносин щодо використання й охорони земель населених пунктів. Відсутність цілісної стратегії розвитку міських земельних відносин стала особливо відчутною як у ході воєнного стану, так і в контексті повоєнної відбудови. Поточна реформа законодавства, спрямована на оновлення підходів до планування територій, інвентаризації, відновлення інженерної та соціальної інфраструктури, потребує подальшого методологічного та інституційного вдосконалення. Йдеться про гармонізацію режимів землекористування з вимогами безпеки, сталого розвитку й кліматичної адаптації, удосконалення інструментів містобудівного контролю, діджиталізацію кадастрових даних і забезпечення прозорості процедур прийняття рішень.

З огляду на викладене, земельні правовідносини становлять необхідний правовий фундамент для вирішення нагальних завдань періоду воєнного стану та формування стратегії відбудови країни [237]. Ефективність цього фундаменту визначатиметься здатністю правової системи поєднати оперативність і гнучкість публічної влади з належними гарантіями захисту прав власників і користувачів, дієвими механізмами компенсації та відновлення, а також із впровадженням сучасних стандартів раціонального землекористування й охорони земель. Удосконалення чинного законодавства – не лише технічне завдання, а й передумова підвищення стійкості держави, її економічної та продовольчої безпеки, просторової справедливості й якості життя в населених пунктах. С. А. Сердюк обґрунтовує, що земельні відносини відносяться до елементів механізму відновлення економіки країни [194, с. 122].

Початок земельної реформи в Україні пов'язується із ухваленням Основних напрямів земельної реформи в 2001-2005 роках, що було затверджено Указом Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001 [169], де було встановлено, що ціллю земельної реформи є досягнення таких умов, в яких механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами відповідав б критеріям ефективності.

До заходів земельної реформи 2001-2005 рр. було запроваджено досягнення розмежування повноважень органів державної влади щодо управління земельними ресурсами [220, с. 79]. На жаль, і досі проблематика суб'єктного складу земельних правовідносин із питань здійснення державно-управлінської функції не реалізовано в повній мірі.

У подальшому було ухвалено Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017 р. [161]. До завдань Стратегії удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними було віднесено перегляд основоположних засад здійснення управління землями сільськогосподарського призначення державної власності. У 2019 році Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними було скасовано внаслідок ухвалення Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 [191]. У зазначеному рішенні Конституційний Суд України зазначив, що положення Стратегії, а саме

її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», мають цілісний характер та перебувають у системному зв'язку між собою, фактично врегульовують порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис). Наведеними положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Кодексом чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією встановлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами України.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування (друге речення абзацу другого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) [191].

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень

її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

Таким чином положення розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії суперечать вимогам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частин першої, другої, четвертої статті 13, статті 14, частини другої статті 19, частини третьої статті 41, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України [191].

В Україні тривалий час діяло Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р., яким було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [184]. До напрямів забезпечення ефективності регулювання земельних правовідносин та вдосконалення політики із їх використання та охорони відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. №743-р було віднесено: або обрання напряму, що пов'язувався із залишенням без змін державну політику у сфері

земельних відносин, що обумовить збереження існуючої системи управління земельними ресурсами, незадовільний стан використання земель, загострення економічних і соціальних проблем у землекористуванні; або обрання напряму, в межах якого передбачалось запровадження часткових змін в системі державного управління земельними ресурсами, збільшення фінансування з державного бюджету заходів з удосконалення земельних відносин та управління земельними ресурсами, що повинно було створити умови із часткової стабілізації земельних відносин і землекористування, але не пов'язувалось із забезпеченням істотних зрушень у розвитку ринку земель,

створенням умов розвитку екологічного та інвестиційно-привабливого землекористування, особливо сільськогосподарського; або здійснення розробки та затвердження Державної цільової програм розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, яка дасть змогу розв'язати більшість соціально-економічних та екологічних проблем міського і сільського землекористування, що функціонально було спрямовано на створення стабільного ринкового механізму регулювання земельних відносин і формування інвестиційно привабливого землекористування, забезпечить створення інтегрованої системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, удосконалення економічних і правових відносин власності на землю, розвиток землеустрою та економічне регулювання землекористування, поетапне введення в економічний оборот земельних ділянок та прав на них тощо [184].

На заміну Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними у 2019 році було ухвалено проєкт Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року, до заходів якої відносились посилення державного геологічного контролю та забезпечення функціонування земель як важливого матеріально-технічного базису для розвитку економіки. Однак даний проєкт не було ухвалено.

Натомість умови воєнного стану спричинили перегляд підходів до врегулювання земельних правовідносин, що призвело до ухвалення ряду стратегічних нормативно-правових актів. Зокрема, було ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель» [185], де одним із пріоритетів було

визначено забезпечення раціонального використання земель. До причин виникнення проблеми нераціонального використання земель та їх неналежної охорони відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. було віднесено: по-перше, відсутність досконалої системи нормативно-правових актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване екологічно та економічно припустиме використання земель в умовах наявності значної кількості дрібних землеволодінь і землекористувань; по-друге, недосконалість нормативно-технічних документів щодо використання земель, зокрема норми і правила у сфері землеустрою; по-третє, відсутність нормативів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів не розроблено.

Необхідність перегляду підходів до встановлення змісту нормативно-правового регулювання використання та охорони земель пов'язується із наявністю ряду факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Передусім перегляд нормативних підходів до регулювання використання та охорони земель визначається таким об'єктивним фактором, як діджиталізація публічно-управлінських правовідносин. Також перегляд підходів до врегулювання земельних правовідносин в Україні визначається і продовольчою кризою, що наближається в умовах глобальних змін клімату та нових економічних викликів. Зазначене призводить до необхідності пошуку оптимальних адміністративних процедур із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель населених пунктів [185].

До проблем нормативного регулювання використання та охорони земель населених пунктів в сучасних умовах є його інформаційна розпорошеність між різними джерелами даних, що перешкоджає об'єктивній оцінці стану земель і ґрунтів, плануванню та заходів з їх охорони [185;81].

Важливість належного регулювання земельних правовідносин відтак є гарантією вирішення проблем забезпечення функціонування населення країни, адже виробництво продуктів харчування на 98% забезпечення виробництва, що базуються на використанні земельних ресурсів [185].

Врегулювання наявних проблем нормативно-правового регулювання земельних правовідносин вимагається через формування ринкового обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, прискореного розвитку цифрових технологій, впровадження засобів дистанційного зондування Землі, врахування глобальних змін клімату.

Таким чином, метою врегулювання земельних правовідносин в сучасних умовах воєнного стану та повоєнної відбудови країни визначається досягнення такого стану їх реалізації, що здатен забезпечити стандарти продовольчої безпеки, здійснення функцій та завдань державного та регіонального контролю та моніторингу, що вимагає узагальнення інформаційних баз даних та налагодження взаємодії владних суб'єктів.

Земельні правовідносини за своєю структурою є трьохелементними суспільними відносинами, об'єктом яких є «поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею» [171].

В Україні зараз триває реформа законодавства України щодо встановлення розуміння земель як об'єкту правової охорони та використання.

Зокрема, з 1 січня 2024 року в Україні відбувся старт наступного етапу земельної реформи, сутність якого полягає у наданні юридичних можливостей із укладення договорів купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на користь юридичних осіб. При цьому максимальний розмір земельної ділянки сільськогосподарського призначення для купівлі юридичними особами не має бути більшим за 10 тис. га.. Дане положення було запроваджено із ухваленням 27 липня 2023 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності» [141], а також із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування

адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 8 жовтня 2024 року № 3993-IX [138].

Реалізація наданого права купівлі земельних ділянок юридичними особами допускається за умови їх створення та реєстрації за законодавством України, а їх учасниками мають бути виключно громадяни України, українська чи територіальні громади. Здійснення такої купівлі має відбуватися із дотриманням процедури електронних аукціонів, що мінімізують корупційні прояви та ризики.

Відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні з очікування створить передумови для росту цін на землю, але і при цьому призведе до зростання інвестування надходжень. Прогнозується найвищий порядок цін на землі, розташовані в Івано-Франківській та Львівській областях.

Наступний етап земельної реформи в Україні передбачає надання дозволу на купівлю земель сільськогосподарського призначення іноземцям, однак процедурно такий законодавчий акт має бути ухвалено шляхом проведення Всеукраїнського референдуму, що є неможливим під час воєнного стану. Запровадження таких змін до чинного законодавства України неоднозначно

Функціонування населених пунктів як просторово-правового феномена сприймається суспільством як самостійна цінність і водночас як сфера, що потребує подальшого наукового осмислення та нормативного вдосконалення. Населений пункт є історичною категорією: його виникнення пов'язане з певним етапом розвитку суспільства та формуванням державної системи розселення. Ключовою ідентифікаційною ознакою виступає наявність визначеної земельної території з установленими межами та унікальним географічним положенням; на цій території концентруються природні й антропогенно створені умови та ресурси, включно з повітряним простором і надрами. Водночас «територія» як правова категорія не тотожна «земельній ділянці»: перша охоплює комплекс просторових і функціональних характеристик у межах певної юрисдикції, тоді як друга – це

індивідуалізована частина земної поверхні з фіксованими межами, місцем розташування та визначеним правовим режимом.

Землі в межах території України є об'єктом земельних відносин, а територія міста чи іншого поселення становить мозаїку земельних ділянок різного цільового призначення, інтегрованих у єдиний просторовий організм. Кожний населений пункт як самостійний елемент системи розселення включається до відповідної адміністративно-територіальної одиниці та підлягає юрисдикції уповноважених органів публічної влади. Його виникнення і подальше функціонування зумовлені здійсненням господарської, соціальної та іншої суспільно значущої діяльності в межах визначеної території, на якій сформовано відносно сталу спільноту мешканців. Юридичну індивідуальність населеного пункту забезпечують власна офіційна назва та державна реєстрація (взяття на державний облік), що фіксують його статус у системі публічного управління.

Адміністративно-територіальний устрій вибудовує ієрархію населених пунктів, визначає їхній правовий статус і задає траєкторії просторового розвитку з урахуванням природних, соціально-економічних, етнокультурних та демографічних чинників. Населений пункт – як первинна одиниця розселення в межах одного забудованого земельного масиву – може набути статусу міста, селища міського типу або сільського населеного пункту. Визначальною, обов'язковою рисою цього утворення є сталість його використання як місця постійного проживання людей, що надає йому рис соціального інституту та зумовлює особливості правового режиму землекористування, планування й забудови [9].

Чинне законодавство поряд з містами районного, обласного і республіканського підпорядкування виділяє ті міста, які мають спеціальний статус. Відповідно до Конституції України до таких міст належать Київ і Севастополь. Віднесення населеного пункту до конкретної категорії має правове значення, в тому числі і у сфері земельних відносин. Наприклад, в залежності від категорії населеного пункту, чинне земельне законодавство

встановлює різні норми присадибного землекористування громадян, різний порядок визначення межі населеного пункту тощо.

Необхідно відзначити, що класифікація населених пунктів, яка міститься в законі, на міські і сільські поселення практично вже не охоплює всієї різноманітності населених пунктів. Тому останнім часом зазначена класифікація населених пунктів на законодавчому рівні удосконалюється. Так, самостійне місце серед населених пунктів відповідно до чинного законодавства займають гірські населені пункти [179] та населені пункти, віднесені до курортних [155]. Виділення гірських населених пунктів здійснюється з метою забезпечення соціального захисту мешканців цих пунктів, які проживають і працюють у складних природнокліматичних умовах. Для них встановлені державні гарантії соціально-економічного розвитку. Це суттєво впливає на земельні відносини, які формуються в даних пунктах. Віднесення певної частини населених пунктів до категорії курортних має правове значення, наприклад, для встановлення спеціального земельного оподаткування. Такий поділ населених пунктів має значення для регулювання земельних відносин, які мають місце в даних пунктах і є основою для їх архітектурно-планувальної організації, що здійснюється відповідно до розміру і структури поселень.

Питання про визначення та класифікацію поселень повинне вирішуватися з урахуванням чітких критеріїв віднесення місць пробування до міських, сільських та інших поселень. Основним критерієм для віднесення поселень до того чи іншого типу безумовно є чисельність населення. Додатковими критеріями можуть бути такі: ступінь участі населення у сільськогосподарському виробництві, науково-виробнича спеціалізація, значення поселення у системі розселення, рівень благоустрою території, культурно-побутового обслуговування населення, рівень розвитку комунікаційних систем та інфраструктури та ін.

Місто виступає у житті суспільства як багатоплановий соціальний організм, складний економіко-географічний, архітектурний та інженерно-

будівний, а також культурний комплекс [58, с. 182]. Останнім часом у процесі функціонування населених пунктів спостерігається інтенсивний розвиток міських агломерацій, що являють собою сукупність пов'язаних між собою різноманітними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками населених пунктів, розташованих у межах визначених територій. Ядром (центром) міських агломерацій є, як правило, міста. Такі агломерації, будучи наслідком науково-технічного прогресу, є об'єктивним і закономірним процесом у системі розселення.

Питання комплексного і стійкого розвитку населених пунктів постійно знаходиться у полі зору держави і його уповноважених органів. Так, у Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленій постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. [90], визначені основні напрямки державної політики у сфері розвитку інфраструктури міст, селищ та сіл, їх планування, благоустрою тощо. Вона є основою для розробки нормативно-правових актів, програм та проектів по регулюванню планування та будівництва, стимулювання інвестиційної діяльності та ін. з метою забезпечення соціально-економічного розвитку населених пунктів. Значна роль у цьому відводиться раціональному використанню та належній охороні земельних ресурсів.

Концепція вплинула і на правовий статус заселених земель. У цьому документі вони визначаються не як землі населених пунктів, а як землі житлової та громадської забудови. Згідно зі ст. 38 Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 року, до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд та інших об'єктів загального користування [62].

Усі землі в Україні поділяються на категорії. Це обумовлено тим, що землі відрізняються за родючістю та іншими природними характеристиками, за роллю, яку вони виконують в житті суспільства та населення країни. Земля може використовуватися у сільському, лісному, водному господарстві,

служити для розташування поселень та ін. Поділ земель на відповідні категорії має на меті впорядкування їх використання в інтересах сучасного та майбутнього поколінь. З приводу критеріїв поділу державного земельного фонду на різні категорії земель існують різні точки зору. Спираючись на досвід розвитку земельного законодавства, переважна більшість представників науки земельного права вважає, що основним критерієм для класифікації складних частин земельного фонду слід вважати цільове призначення земель.

Необхідно визначити місце земель житлової та громадської забудови у встановленій законодавством класифікації категорій земель, які є складовими земельного фонду України. В чинному Земельному кодексі закріплена нова класифікація категорій земель, відмінна від Земельного кодексу 1992 року. Так, в ст. 19 чинного Земельного кодексу України передбачені дев'ять категорій земель України: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісового фонду[51]; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [34].

Згідно із ст. 2 попереднього Земельного кодексу таких категорій було тільки сім:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі населених пунктів (міст, селищ міського типу та сільських населених пунктів);
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- землі лісового фонду;
- землі водного фонду;

- землі запасу.

Таким чином, у новій класифікації земель відсутні землі населених пунктів (міст, поселень міського типу та сільських населених пунктів), а закріплена відносно нова категорія земель – землі житлової та громадської забудови. Спробуємо співвіднести ці дві категорії земель – попередню та теперішню – для того, щоб з'ясувати, що в них спільного, і які відмінності. На підставі аналізу земельно-правових норм, які існували раніше, до самостійної категорії земель населених пунктів треба відносити усі землі міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів, що розміщені в межах цих пунктів і перебувають у віданні (в управлінні та розпорядженні) відповідних уповноважених органів. Межа міста також була зовнішньою межею земель міста, яка відокремлювала їх від земель інших категорій. Незважаючи на те, що на території міста знаходяться землі різних категорій – сільськогосподарського призначення, промисловості, транспорту, зв'язку, природоохоронного призначення та інші, вони повинні були вважатися не самостійними категоріями земель, а саме землями конкретного міста як населеного пункту. Якщо вважати єдиною можливою класифікаційною ознакою розподілу земель їх основне цільове призначення, то тоді важко погодитися з тим, що категорія земель населених пунктів виділена у відповідності з тим же принципом, що, наприклад, і землі сільськогосподарського призначення, лісового і водного фондів та інші [61, с. 297].

Законодавство фактично створювало положення, коли одна самостійна категорія земель входить до складу іншої самостійної і рівноправної категорії. При застосуванні законодавства про землі населених пунктів досить часто виникали ситуації, які отримали назву „конкуренція норм” щодо правових режимів відповідних категорій земель. Конкуренція правових режимів використання земель у межах міста нерідко породжувала конфліктні ситуації, земельні спори та призводила до інших небажаних наслідків при застосуванні земельного законодавства на території міст. Тобто землі

населених пунктів мали подвійний правовий режим, коли розподіл земельних ресурсів здійснювався за їх місцем знаходження та за цільовим призначенням використання.

З метою усунення зазначених наслідків, Земельний кодекс 2001 року закріпив ці землі як категорію земель житлової та громадської забудови, чітко окреслюючи тим самим їх основне цільове призначення. Ці землі призначені для зведення будівель і споруд та їх наступного обслуговування. При цьому земельний закон не виділяє пріоритетність житлового будівництва чи громадської забудови відносно використання земельних площ. Важливим є те, що ці землі знаходяться в межах міст, а їх використання здійснюється головним чином для цілей житлового будівництва чи громадської забудови. Таким чином, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, рекреаційного, оздоровчого та іншого призначення, розташовані в межах міста, відносяться до відповідної категорії земель з усіма наслідками, що із цього випливають.

Адже вимоги законодавства до управління зазначеними землями, внесення плати за їхнє використання, реалізація порядку відведення, забезпечення їх охорони тощо є різними. Незважаючи на відмінності в цільовому призначенні різних видів земель міст, всі зазначені землі підпорядковані головній комплексній цілі – обслуговуванню різнобічних потреб конкретного міста як своєрідного соціального організму. Єдність основного цільового призначення всіх складових частин земель міст проявляється в тому, що їхнє використання повинно гармонійно поєднуватися одне з одним, підкоряючись інтересам міста у цілому.

Така єдність породжує деяку спільність правових режимів окремих видів цих земель. Так, загальним моментом, який характеризує зміст земельних правовідносин, є те, що всі земельні права і обов'язки суб'єктів виникають і здійснюються згідно з вимогами генеральних планів забудови міст, іншої містобудівної документації. Ця документація є обов'язковою для всіх учасників земельних відносин у містах. Загальним є також і положення

про те, що об'єктом земельних правовідносин виступає єдиний земельний масив, який від інших земель відокремлений межею міста.

Чинний Земельний кодекс, через заміну визначення „землі населених пунктів” на „землі житлової та громадської забудови”, вперше розкрив їхнє поняття не за формальними ознаками (знаходження земель в межі населеного пункту та віданні міської, селищної та сільської ради), а з урахуванням їхнього основного цільового призначення, що і передбачено ст. 19 Земельного кодексу. Таким чином, можна зробити висновок, що згідно з існуючим законодавством обов'язковою умовою для віднесення відповідних земельних ділянок до категорії земель житлової та громадської забудови міст є їхнє розташування в межах міста, а також специфічне цільове призначення для розташування житлової забудови, громадських будівель та споруд, інших об'єктів зального користування, тобто вони використовуються як просторово-територіальний базис [33].

Землі житлової та громадської забудови у містах виконують дуже важливу роль у життєдіяльності сучасного суспільства. Тому чітке встановлення правових основ цих земель залежить головним чином від правильного визначення ознак, за якими класифікуються ці землі [73, с. 131].

По-перше, землям житлової та громадської забудови притаманна ознака функціональності, яка характеризує основне цільове призначення цих земель. Незважаючи на те, що вони займають відносно незначну площу, землі житлової та громадської забудови є місцем постійного проживання всього населення міста, об'єктом інвестиційних вкладень та базисом для розташування будівель та споруд, які виконують різні функції (культурно-побутові, адміністративно-господарчі та ін.) в інтересах населення міста.

На відміну від земель сільськогосподарського призначення, землі житлової та громадської забудови використовуються не як засіб виробництва, а, насамперед, як просторово-операційна база, тобто місце для розміщення виробничої діяльності людей, задоволення житлових, культурно-побутових та інших потреб населення та формування розселення міст.

Ознака функціональності земель житлової та громадської забудови ґрунтується на одному з основоположних принципів правового регулювання земельних відносин – врахуванні землі як основи життя та діяльності людини. Земля, яка використовується у якості засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві, у якості основи здійснення господарчої та іншої діяльності, є природним (земельним) ресурсом.

Як природний ресурс, земля виконує і соціально-економічну функцію, оскільки вона є необхідною умовою життєдіяльності суспільства.

Виконуючи функцію просторово-операційного базису, землі житлової та громадської забудови виступають як природний ресурс. Їхня споживча цінність багато в чому залежить від характеру і значення розташованих на них будівель та споруд (культурно-побутові, соціальні, адміністративні та ін.).

По-друге, землям житлової та громадської забудови притаманна ознака обмеженості у просторі, оскільки вони розташовані саме в межах населених пунктів. Кожне місто як окреме адміністративно-територіальне утворення має свою межу, яка відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України вважається умовно замкненою лінією на поверхні землі, що відокремлює територію цього адміністративно-територіального утворення від інших територій [67, с. 552] Вона охоплює як забудовані земельні ділянки, так і не забудовані, але призначені для містобудування, обслуговування потреб господарства і жителів міста. Межа міст не є незмінною. Її місце розташування змінюється у зв'язку з включенням до складу земель міста додаткових земельних ділянок, призначених для нового житлового, транспортного, комунального та іншого будівництва згідно з містобудівною документацією. Межа міста не тільки визначає зовнішні кордони території, але має й інше значення, яке полягає в тому, що в межах території конкретного адміністративно-територіального утворення реалізуються повноваження компетентних органів, наприклад, органів місцевого самоврядування.

Проекти формування територій і встановлення меж міста складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя з урахуванням інтересів населення, що проживає на відповідній території. Як зафіксовано у ст. 176 ЗК, документом, яким посвідчуватимуться межі адміністративно-територіальних утворень, є державний акт України. Такий документ повинен буде видаватися містам як адміністративно-територіальним утворенням. Він має містити повні й достовірні відомості про межі даного міста. Але форма такого акта та порядок його видачі поки що не встановлена. Тому дуже важливою проблемою є вирішення цього питання Верховною Радою України у найближчий час [72].

На відміну від інших державних актів, які посвідчують право власності на землю чи право постійного землекористування, державний акт України на межі міст буде виконувати дещо іншу роль. Наявність такого акта у місті даватиме уявлення про просторові межі території цього міста. По-перше, у цих межах реалізуються повноваження відповідних компетентних органів. По-друге, у межах території міста можуть знаходитися земельні ділянки, які перебувають у державній, приватній чи комунальній власності. Право власності на ці землі, а також на землі, надані в постійне користування, посвідчується відповідними державними актами, форми яких затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Складною проблемою для міських територій є встановлення адекватного адміністративно-територіального поділу у широкому та вузькому розумінні, тобто визначення як меж самих територій міст, так і адміністративно-територіальний устрій всередині самого міста. Широкий спектр конкретного цільового призначення земельних ділянок у межах міст обумовлює необхідність поділу їх на окремі складові частини. А оскільки в межах міста розташовані землі різних категорій, то встановлення у законодавчому порядку складу цих земель, критеріїв їх відмежування та

територіальних меж буде сприяти додержанню правового режиму їх використання за цільовим призначенням.

У своїх межах землі житлової та громадської забудови знаходяться в управлінні відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, тому можна виділити ознаку керованості земель житлової та громадської забудови. Землі житлової та громадської забудови за станом їх використання у відповідності з основним цільовим призначенням можна поділити на два види: фактично забудовані земельні ділянки, які складаються із земель під будинками та спорудами; земельні ділянки, не забудовані, але призначені під забудову житловими, культурно-побутовими та іншими громадськими будівлями та спорудами. Якщо перший із вказаних видів земель постійно повинен використовуватися за прямим призначенням, то другий вид може бути тимчасово, до зведення будівель та споруд, використаний і для інших цілей.

Під житловою забудовою розуміється земельний масив (ділянка), у межах якого розташований житловий фонд. Житлова забудова – це самостійний різновид забудови конкретної території. Здійснення житлової забудови передбачає здійснення нового будівництва, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та благоустрій будівель та споруд, що складають існуючий житловий фонд.

Житловий фонд – сукупність житлових будинків і житлових приміщень всіх форм власності, що визнані у встановленому порядку житлом, придатним для проживання громадян. Класифікація житлових фондів, наведена у Житловому кодексі, на сьогодні є застарілою. Вона не передбачає наявності поряд із державним, громадським, приватним житловим фондом та фондом житлово-будівельних кооперативів, комунального житлового фонду. Комунальний житловий фонд – це фонд, який належить на праві власності територіальним громадам населених пунктів. Цей фонд призначений для задоволення житлових потреб населення конкретної території.

Основним джерелом формування комунального житлового фонду є передача відповідним територіальним громадам об'єктів права державної власності. Зокрема, державний житловий фонд передається у комунальну власність місцевим органам самоврядування відповідно до ст. 60 Закону України від 21 травня 1997 року „Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно, слід провести адаптацію чинного житлового і земельного законодавства до сучасних умов [49, с. 28-29].

За призначенням житловий фонд можна поділити на три категорії:

- житловий фонд загального призначення (житло усіх форм власності, призначене для проживання громадян);
- житловий фонд соціального призначення (житло, призначене для проживання громадян, які потребують соціального захисту, будинки-інтернати);
- житловий фонд спеціального призначення (житло, яке надається у користування працівникам підприємств, установ, організацій і тим громадянам, які за характером своїх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи чи поблизу від нього – службове житло).

Працівникам, службовцям, студентам, учням, а також іншим громадянам на відповідний строк надаються гуртожитки; інвалідам, ветеранам, самотнім громадянам похилого віку – місця в будинках-інтернатах. Землі, на яких розташовані вищевказані об'єкти відносяться до земель житлової забудови.

На правовий режим використання земель житлової та громадської забудови суттєво впливають планування розміщення об'єктів індивідуального та громадського житлового фонду, забудова земельних площ з виділенням садибних ділянок та здійснення безсадибного будівництва. Законодавство розрізняє садибну та несадибну забудову. До садибної відноситься забудова (будинки садибного типу), яка розташована на присадибних земельних ділянках, що належать окремим громадянам. Характерною рисою несадибної забудови є те, що об'єкти нерухомості

розташовані на земельних ділянках, які не належать окремим громадянам [66, с. 84].

Присадибні земельні ділянки у містах, селищах та селах можуть передаватися у встановлених розмірах лише громадянам і тільки для будівництва та обслуговування житлового будинку, а також зведення господарських будівель та інших споруд. Така забудова в основному характерна для сільської та селищної місцевості, де жилі будинки та господарські споруди зводяться на землях приватної власності. У свою чергу, безсадибне розташування об'єктів житлової забудови має місце при спорудженні багатоквартирних житлових будинків, що характерно для міст. Вони розташовуються на землях житлової та громадської забудови державної та комунальної власності, які надаються у постійне користування підприємствам, установам та організаціям цих видів власності [59, с. 232].

Категорія земель житлової та громадської забудови у містах призначена не тільки для житлового будівництва, а й для громадської забудови. Громадською забудовою вважається земельна ділянка, на якій розташовані будинки та споруди громадського призначення: будинки дитячих дошкільних закладів, будинки навчальних закладів, будинки та споруди для охорони здоров'я й відпочинку, фізкультурно-оздоровчі та спортивні будинки та споруди, будинки підприємств торгівлі та громадського харчування, будинки підприємств побутового обслуговування населення тощо.

Особливістю правового режиму земельних ділянок, які використовуються для зведення та експлуатації об'єктів громадської забудови, є користувальницька підстава. Це обумовлено призначенням цих земель для задоволення суспільних потреб та публічних інтересів. Землі житлової та громадської забудови не можна характеризувати ізолювано, у відриві від будівель та споруд, розташованих на їх території. У зв'язку з тим, що усі земельні ділянки забудови призначені для розміщення будівництва, а після закінчення будівництва – для обслуговування споруд, які збудовані на

цих ділянках, землі житлової та громадської забудови виконують службову роль по відношенню до споруд і повинні забезпечувати їх нормальну експлуатацію.

До земель житлової та громадської забудови у межах міст також відносяться землі, на яких розташовані інші об'єкти загального користування. Серед таких об'єктів значне місце посідають землі загального користування. Ці землі забезпечують потреби жителів міст. Земельний кодекс відносить їх до земель комунальної власності, які не підлягають передачі у приватну власність. Це не виключає права власності держави на такі об'єкти, наприклад, як на будівлі та споруди спортивних комплексів, учбових закладів, органів державної влади, а отже і на відповідні земельні ділянки у межах міст.

По-перше, частина цих земель використовується як шляхи сполучення і не закріплюється за конкретними суб'єктами у користування. На цих землях розташовуються площі, вулиці, дороги, провулки, набережні та ін. По-друге, інша частина земель загального користування призначена для обслуговування культурно-побутових потреб населення. Ці землі слугують місцем розміщення парків, лісопарків, садів, бульварів, пляжів тощо. По-третє, частина цих земель використовується для задоволення комунально-побутових потреб, наприклад, для кладовищ, утилізації побутових відходів.

Характерною особливістю правового режиму земель загального користування міст є їх використання на підставі як загального землекористування, тобто без закріплення за конкретними землекористувачами (це стосується, наприклад, користування вулицями, провулками, проїздами, дорогами і площами), так і надання у спеціальне користування комунальним підприємствам (наприклад, для складування, утилізації та знешкодження комунально-побутових відходів). Але серед різноманітності загального користування землями житлової та громадської забудови у містах існують певні різновиди правового режиму їх використання. Відрізняється, наприклад, правовий режим використання

земельних ділянок, зайнятих зеленими зонами, лісопарками, гідропарками, набережними та пляжами, від правового режиму земель, відведених під кладовища або для знешкодження відходів.

Визначення земель житлової та громадської забудови, наведене у ст. 38 ЗК України, не є повним і вичерпним. До земель житлової та громадської забудови за станом їх використання мають належати не лише фактично забудовані земельні ділянки, які безпосередньо використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування і призначені для їх обслуговування, а й ті, які відповідно до містобудівної документації підлягають забудові житловими, комунально-побутовими і соціально-культурними будівлями та спорудами, а також іншими об'єктами загального користування і тимчасово не використовуються для зазначених цілей.

Сучасне законодавче закріплення земель житлової та громадської забудови у якості самостійної категорії земель у структурі земельного фонду України обумовлює необхідність дослідження правового режиму зазначених земель з метою встановлення характеру їх правового регулювання та охорони. Чітке визначення правового режиму земель житлової та громадської забудови на доктринальному рівні створило би передумови для вдосконалення правового регулювання земельних відносин у містах.

Адже при розробці нормативних правових актів у сфері земельних відносин необхідно керуватися перш за все специфікою земель, по відношенню до яких встановлюється правове регулювання. Актуальність цього питання обумовлена і тим, що поняття «правовий режим земель» не використовується у чинному Земельному кодексі. Зміст цього поняття має і велике практичне значення. Сутність правового режиму конкретної земельної ділянки, що використовується для житлової чи громадської забудови дуже важлива для власника, користувача чи орендаря цієї ділянки. Особа, яка використовує земельну ділянку, повинна знати, якими правами щодо неї вона володіє, які обов'язки на неї покладаються.

В.І. Андрейцев, виходячи з аналізу чинного земельного законодавства, розглядає правовий режим земель як встановлений нормативно-правовий порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок як до об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного й ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [11, с. 158].

Розвиток земельного і, в першу чергу, містобудівного законодавства потребує визначення поняття „правовий режим земель житлової та громадської забудови”.

Як відомо, в основу класифікації земель України ст. 2 Земельного кодексу покладений принцип їх основного цільового призначення. Він є відображенням у земельному законодавстві відмінностей у економічному функціонуванні земель в основних галузях суспільного виробництва. Визначення цілей, для яких можуть використовуватися землі, є тією базою, на якій запроваджуються головні положення правового режиму відповідної категорії земель.

Засобом уточнення і деталізації правового режиму земель житлової та громадської забудови слугує зонування територій, передбачене статтею 180 чинного Земельного кодексу. Саме зонування, яке здійснюється у межах міст, є підставою для визначення правового режиму цієї категорії земель. Зонування земель реалізується шляхом розроблення відповідного плану, який є елементом місцевих правил забудови. Такі правила є нормативно-правовим актом, яким встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Невід'ємним елементом правового режиму земель житлової та громадської забудови є обмеження прав осіб, які використовують земельні

ділянки, шляхом встановлення зон з особливими умовами використання земель, санітарних зон, охоронних зон і т. п. Задача встановлення таких зон – обмежити права осіб, які використовують земельні ділянки, звичайно, в публічних інтересах.

Таким чином, можна зробити висновок, що правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах представляє собою систему правових норм, що регулюють земельні відносини, які виникають, здійснюються, змінюються та припиняються в сфері приналежності, управління, використання і охорони земель в межах території міст при розміщенні житлової та громадської забудови, а також інших об'єктів загального користування та визначають права та обов'язки суб'єктів прав на землю з метою забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності населення та стійкого розвитку міст.

Чинне земельне законодавство України на відміну від раніше діючого Земельного кодексу 1970 року легально не визначає складу земель міст. Проте потреба в цьому існує, оскільки внаслідок невизначеності юридичного статусу різних категорій земель у межах міст складними залишаються питання щодо дотримання вимог земельного і природоохоронного законодавства при їх використанні. У зв'язку із цим серйозні труднощі виникають в практиці застосування норм природноресурсових кодексів, що призводять до порушень законодавства, насамперед з боку органів державної влади, місцевого самоврядування і спеціально уповноважених контролюючих органів [71].

При виконанні робіт по інвентаризації земель населених пунктів згідно з вимогами нормативно-технічної документації [25, с. 358-365] використовується класифікація забудованих земель, в основу якої покладено функціональне призначення земель. Так, до земель житлової забудови віднесені землі одноповерхової та двоповерхової, а також багатоповерхової житлової забудови; до земель комерційного використання – землі автотехобслуговування, оптової торгівлі та складського господарства,

роздрібної торгівлі та комерційних послуг, ринкової інфраструктури, досліджень і розробок, іншої комерційної діяльності; до земель громадського призначення – землі держаного управління та місцевого самоврядування, оборони, культури, освіти та деякі інші; землі транспорту, зв'язку – землі шляхів автомобільного, залізничного, трубопровідного, водного, повітряного, трамвайного і тролейбусного транспорту, метрополітену, зв'язку і телекомунікацій та інші; землі технічної інфраструктури – землі санітарної очистки та благоустрою, водопостачання та каналізації, енергозабезпечення, іншого інженерного забезпечення; землі рекреаційного призначення та інші відкриті землі – землі зелених насаджень загального і спеціального призначення, кладовищ, відпочинку і спорту та інші.

Розгорнута класифікація земель міст визначена в підвідомчих нормативних актах. Наприклад, Порядком складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту, затвердженим наказом Мінбудархітектури та Держкомзему України від 24 вересня 1993 року [127] землі міст відповідно до цільового призначення їх використання поділяються на землі: житлової та громадської забудови; промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів; об'єктів комунального господарства; водогосподарського, лісгосподарського використання; сільськогосподарського використання; загального користування. Така класифікація земельних ділянок здійснена відповідно до призначення територій міст, визначених його генеральним планом. Нині при відсутності законодавчого визначення складу земель міст, у багатьох містах України, де межі різних видів земель, які існують всередині міста не встановлені, розподіл земель за цільовим призначенням здійснюється за планом земельно-господарського устрою.

У відповідності з Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 року № 173 [152], основним гігієнічним

принципом планувальної організації території нових поселень чи тих, що підлягають реконструкції, полягає у функціональному зонуванні, яке передбачає раціональне взаєморозміщення всіх елементів населеного пункту і забезпечує сприятливі умови життя, праці та відпочинку населення.

При вирішенні питань планування та забудови населених пунктів необхідно керуватися вимогами діючих будівельних норм і правил, які поділяють, наприклад, територію міста за функціональним призначенням і характером використання на три укрупнені частини: селищну, виробничу, в тому числі зовнішнього транспорту, і ландшафтно-рекреаційну [106].

Згідно з цією класифікацією, до селищної території входять земельні ділянки, зайняті житловими будинками, громадськими установами, будинками і спорудами (навчальні, проектні, науково-дослідні та інші установи), внутрішньоселищна вулично-дорожня і транспортна мережа, а також площі, парки, сади, сквери, бульвари, інші об'єкти зеленого будівництва й місця загального користування. Виробнича територія призначена для розміщення промислових підприємств і пов'язаних з ними виробничих об'єктів. До ландшафтно-рекреаційної території міста входять озеленені ділянки і ділянки, зайняті водними об'єктами у межах забудови міста та його зеленої зони. До її складу можуть входити парки, лісопарки, міські ліси, ландшафти, землі сільськогосподарського призначення та інші угіддя, які формують систему відкритих простору, позаміські зони масового відпочинку, курортні зони.

Поняття селищних земель виникло ще у період розвитку радянського законодавства. До даних земель відносилися усі землі населених пунктів, на яких знаходилися різного роду будівлі (житлові, адміністративні, культурно-побутові, промислові, торгові та ін.), а також землі, які обслуговували ці будівлі (наприклад, двори, сади та городи при житлових будинках). Селищними визнавалися і землі, ще не забудовані, але які повинні бути забудовані (землі будівного фонду). До них відносилися вільні землі, ділянки, зайняті зруйнованими будівлями чи спорудами, призначеними до

знос. Термін «селищні» при буквальному тлумаченні означає територію, де люди селяться, де знаходиться місце їх мешкання (сельбище).

Таким чином, під селищними землями розумілися усі землі забудови населених пунктів, у тому числі і землі житлової та громадської забудови. У наш час не всі землі, зайняті забудовою відносяться до цієї категорії. Наприклад, землі, зайняті промисловою забудовою, після введення нової класифікації категорій земель відносяться до окремої категорії – земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Чи, наприклад, землі, на яких розташовані будівлі та споруди оздоровчого призначення, відносяться до категорії земель оздоровчого призначення (санаторії).

В залежності від характеру містобудівного використання земельних ділянок ст. 3 Закону «Про основи містобудування» виділяє селищні, виробничі, рекреаційні, комунальні, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інші функціональні території (зони) міст. Законодавець не відносить території загального користування до самостійного виду зон. На думку законодавця, території загального користування можуть бути складовою частиною кожної з перелічених функціональних зон. Земельні ділянки використовуються у відповідності з містобудівним регламентом для кожної функціональної зони.

Функціональне зонування території у районному плануванні можна визначити як особливий спосіб моделювання об'єкта, в результаті якого вся його територія поділяється на окремі ділянки з рекомендованими для них різними переважними видами та режимами господарчого використання. Основні цілі функціонального зонування спрямовані на вирішення таких конкретних задач районного планування, як забезпечення оптимального режиму використання окремих частин території, яка планується, державних нормативів та наукових рекомендацій у частині взаємного розміщення різних видів господарчої діяльності, збереження і поновлення цінних природних ресурсів та ін..

У містобудівній практиці та земельному законодавстві існує поділ земель міста на зони – функціональне (територіальне) зонування. У відповідності зі ст. 180 Земельного кодексу зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. Воно являє собою поділ території міста на зони при містобудівному плануванні розвитку територій з метою встановлення в них вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Згідно з Законом „Про планування і забудову територій” місцеві правила забудови – нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Місцеві правила забудови складаються із текстової частини та графічної частини – плану зонування. У текстовій частині місцевих правил забудови визначається перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. На плані зонування встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок. Тобто рішення щодо забудови, землекористування та благоустрою території міста та окремих земельних ділянок приймаються на основі встановленого місцевими правилами забудови переліку дозволених переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок, єдиних умов і обмежень, які діють у межах зон, визначених планом зонування, і розповсюджуються у рівній мірі на всі розміщені в одній і тій же зоні земельні ділянки, інші об’єкти нерухомості, незалежно від форм власності.

На жаль, Земельний кодекс України взагалі не містить поняття дозволеного використання земельної ділянки. У зв’язку з цим для визначення дозволеного використання земельних ділянок у межах міста слід звертатися

до містобудівного законодавства, а саме до місцевих правил забудови. Дозволене використання земельних ділянок, зокрема стосовно земель міст, – це використання земельних ділянок у межах міста з дотриманням видів використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості при здійсненні містобудівної діяльності.

У сучасному земельному праві України вказується на те, що земля характеризується відповідним диференційованим режимом залежно від функціонального її використання і цільового призначення [11, с. 158]. При цьому не розкривається юридична природа таких понять, як „функціональне” та «цільове» використання землі, незважаючи на очевидну практичну значущість з'ясування суті цих понять в сучасних умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах. На думку В.В. Носіка, аналіз існуючої практики відчуження органами державної влади та місцевого самоврядування земельних ділянок у приватну власність із земель усіх категорій показує, що у реальній дійсності при вирішенні питання щодо суб'єктивного права на землю тієї чи іншої особи застосовується не стільки цільове призначення, скільки функціональне призначення конкретної земельної ділянки, що створює реальні труднощі у процесі набуття і реалізації права власності на землю, створює зайві проблеми, пов'язані з вилученням чи викупом земель, переводом землі з однієї категорії в іншу. Особливо гостро відчуються ці проблеми при вирішенні питань відчуження земельних ділянок у власність у межах населених пунктів. В.В. Носік, аналізуючи чинне законодавство, зробив висновок про те, що назріла потреба по-новому оцінити юридичну природу і значення поділу землі на категорії за цільовим призначенням з огляду на ті функції, що виконує земля в природі й суспільстві, а також сучасні тенденції розвитку ринкових земельних відносин і конституційні засади здійснення права власності на землю Українського народу.

Підсумовуючи сказане, можливо доцільним було б погодитись з думкою автора про можливість законодавчого закріплення поділу земель на

такі, що є придатними для сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, і несільськогосподарські землі, з одночасним визначенням основних засад щодо використання цих земель на різних правових підставах і конституційних засадах. Для громадян і юридичних осіб України закон не повинен перешкоджати здійснювати право вільного доступу (в юридичному значенні) до земельних ділянок на всій території. Тому в законі мають бути визначені конкретні загальнообов'язкові правила і вимоги щодо використання земель різного функціонального призначення незалежно від того, на яких правових підставах особа володіє і користується землею. Тому та чи інша особа, піклуючись про можливі для себе ризики, перш ніж набувати у власність чи оренду земельну ділянку для конкретного функціонального призначення (готель, автостоянка, рекреація, будівництво дороги і т.п.) зобов'язана буде ознайомитись із законодавчо закріпленими вимогами та локальними нормативно-правовими актами щодо дозволеного режиму використання такої ділянки і лише після цього прийняти відповідне рішення [112, с. 171-173].

На наш погляд, можливо доцільним було б в Земельному кодексі закріпити визначення дозволеного використання земель міст як використання земельної ділянки у відповідності з її конкретним цільовим використанням, тобто це вид використання конкретної земельної ділянки, який визначається при її наданні, накладає визначені права і обов'язки на осіб, які використовують земельні ділянки, і може змінюватися в порядку і у випадках, передбачених законодавством.

Чинний Земельний кодекс не встановлює види функціональних зон адміністративно-територіальних одиниць. Незважаючи на те, що згідно зі ст. 20 Закону „Про основи містобудування” регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства, суб'єкти містобудування можуть отримати дані про наявність у місті функціональних зон, тільки звернувшись до містобудівної документації, а відомості про належність територій до відповідних функціональних зон, їх

сучасне та перспективне призначення – до містобудівного кадастру населених пунктів.

Види функціональних зон у містах відрізняються від видів чи груп земель інших категорій, що знаходяться в місті. З одного боку, і зони території міста, і види земель міста мають явну схожість – слугують відповідним цілям, тобто призначені для задоволення інтересів населення; є способами визначення прав та обов'язків власників землі, землекористувачів. З іншого боку, істотна різниця у їх правових режимах не дозволяє ототожнювати їх.

Функціональне зонування є засобом містобудівного планування розвитку та забудови міста і спрямовано на забезпечення узгодженого правового регулювання режимів земельних ділянок у межах зони і розташованих на них будівель та споруд як комплексного об'єкта. Раціонально використовувати території міст можливо при максимальному врахуванні особливостей взаємного розташування різних функціональних зон (селищних, виробничих та ін.).

Задача поділу земель міста на види складається у визначенні правового режиму земель міст, тобто порядку використання землі як природного об'єкта, об'єкта власності та господарювання, виходячи з мети їх основного цільового використання. При цьому всередині одного виду земель міста може бути розташовано декілька функціональних зон. Наприклад, на землях житлової та громадської забудови можуть розташовуватися житлові, комунальні, частково виробничі зони.

Зонування території міст здійснюється в містобудівній діяльності, встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах, і його слід розглядати як процес та результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання та зміни земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності. Таким чином, зміст правового режиму видів земель міст та функціональних зон відрізняється і практично не

співпадає, що впливає на правовий статус земельних ділянок житлової та громадської забудови у містах. Цільове призначення конкретної земельної ділянки житлової та громадської забудови залежить не тільки від категорії земель, а й від результатів планування і зонування території міста.

Невід'ємним елементом будь-якого правовідношення з приводу використання й охорони земель міст є межі реалізації суб'єктивних земельних прав. Формою закріплення у законодавстві меж реалізації цих прав виступає встановлення обмежень прав на земельні ділянки. У земельно-правовій науці під обмеженням прав осіб, які використовують земельні ділянки, розуміється встановлення в адміністративному порядку заборон щодо здійснення окремих видів господарської діяльності, пов'язаної з використанням землі, вимоги утримуватися від певних дій чи надання обмеженої можливості використання з чітко визначеною метою чужої земельної ділянки. Так, наприклад, дуже важливим обмеженням при використанні земель у містах є зобов'язання власників земельних ділянок та землекористувачів дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля. Земельним законодавством передбачається виділення земель, основне призначення яких спрямоване на охорону навколишнього природного середовища. Навколо земель, на яких розташовані об'єкти природного, культурного, промислового, оборонного та іншого призначення, встановлюються охоронні зони, зони санітарної охорони, санітарно-захисні зони і зони особливого режиму використання земель.

На наш погляд, слід відрізнити встановлення таких зон від функціонального зонування, яке здійснюється у межах міста шляхом розроблення відповідного плану, який є елементом місцевих правил забудови. Мета тут складається не у визначенні параметрів і видів використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості у визначеній зоні, а в цілеспрямованому обмеженні прав власників землі та землекористувачів, насамперед при містобудівній діяльності. Тому, при розробці місцевих правил забудови міста необхідно передбачити розділ про

співвідношення функціональних зон з зонами обмежень містобудівної діяльності. З врахуванням обмежень на містобудівне використання територій визначаються функціональне призначення територій міст та інтенсивність їх використання.

Таким чином, можна зробити висновок, що особливістю земель міст є те, що в їх складі нарівні із землями житлової та громадської забудови знаходяться земельні ділянки, які відносяться до різних самостійних категорій земель з іншими правовими режимами використання і охорони і які поділяються на відповідні функціональні зони з метою забезпечення стійкого розвитку міста. Відмінності у правових режимах земель житлової та громадської забудови та земель інших категорій у межах міста можуть бути встановлені за ознакою цільового призначення земель і дозволеного використання відповідно до зонування територій і вимог законодавства.

Встановлення правового режиму стосовно конкретної категорії земель повинно переслідувати відповідні цілі з урахуванням диференційованого підходу, тобто беручи до уваги природні, соціальні, економічні та інші фактори. Для міст дуже важливе раціональне та ефективне використання землі у їх межах. Ця проблема повинна вирішуватися через додержання принципу раціонального містобудування.

Питання раціонального та ефективного використання земель міст раніше вже розглядалося у земельно-правовій літературі. Проте зміст раціонального та ефективного використання земель міст зі зміною земельних відносин, планувально-архітектурних особливостей, з розвитком і вдосконаленням земельного та містобудівного законодавства постійно змінюється і, отже, повинен переглядатися. Коли раніше цільове призначення земельних ділянок було основним і визначальним у використанні земель міст як населених пунктів, то сьогодні важливу роль відіграють норми містобудівного законодавства про дозволене використання земель міст і зонування.

Критерії раціональної територіальної організації міста та очікувані ефекти планування його територіального розвитку відповідно до сучасної концепції сталого розвитку такі:

- 1) соціальні – поліпшення умов життєдіяльності населення міста, зростання якості міського середовища;
- 2) економічні – раціональне розселення та розміщення виробництва, оптимальна організація мережі міського транспорту, раціональне використання природних, трудових, науково-технічних та ін. ресурсів;
- 3) екологічні – оздоровлення довкілля, охорона природи, запобігання шкідливому впливу міського середовища на населення;
- 4) естетичні – збереження та формування міських ландшафтів і комплексів з високими естетичними характеристиками [207].

Збалансований і сталий розвиток міст багато в чому залежить від правового забезпечення раціонального і ефективного використання земель у межах міст і, насамперед, земель житлової та громадської забудови. Законом України „Про охорону земель” передбачено, що територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об’єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель [171].

Отже, відповідні правові розпорядження повинні чітко і з максимальною повнотою регулювати земельні відносини у містах. Чинний Земельний кодекс досить поверхнево регламентує використання земель житлової та громадської забудови. Регламентації цих відносин присвячені лише п’ять статей декларативного характеру. Додержанню режиму використання земель міст за цільовим призначенням, на наш погляд, буде сприяти визначення на законодавчому рівні складу земель міст, порядку їх використання, управління та охорони.

Отже, правова охорона земель розуміється як забезпечення захисту суспільних відносин, що виникають у процесі розпорядження та користування землею. Оскільки «правова охорона» має міжгалузевий

характер, її доцільно аналізувати крізь призму базових галузей права. Відповідно, виокремлюються такі різновиди: конституційно-правова, адміністративно-правова, господарсько-правова, цивільно-правова, кримінально-правова та міжнародно-правова.

Щодо конституційно-правового виміру: цей напрям спирається виключно на приписи Конституції України, де, зокрема, у ст. 13 проголошено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси в межах території України, а також ресурси континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [88]. Водночас ст. 5 Конституції України встановлює, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Попри оглядовий характер, наведені приписи є визначальними: по-перше, вони мають природу норм прямої дії й підлягають обов'язковому виконанню всіма суб'єктами, у тому числі в сфері охорони земель; по-друге, виступають засадничою основою для подальшого нормотворчого розвитку відповідного законодавства.

Стосовно адміністративно-правової охорони єдиний підхід до її дефініції нині відсутній. Адміністративно-правова охорона – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, спрямована на запобігання протиправним посяганням на власність і застосування, за потреби, заходів адміністративного примусу [110].

Отже, під час здійснення адміністративно-правової охорони земель домінують правовідносини, у межах яких чітко визначено права й обов'язки учасників, що зумовлено приписами адміністративного права. Науковець С. О. Мосьондз обґрунтовує, що адміністративно-правова охорона є різновидом державного управління; останнє розуміється як організуюча, виконавчо-розпорядча, підзаконна форма державної діяльності спеціальної групи органів влади та їхніх посадових осіб, спрямована на практичну реалізацію функцій і завдань держави у процесі безпосереднього керівництва

економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом [91;108]. Визначальною рисою правовідносин, що виникають у цій сфері, є їх імперативний характер: воля суб'єкта публічної адміністрації має пріоритет над волею інших учасників відносин [47].

Поділяючи позицію О. Л. Коцовської, слід підкреслити, що адміністративно-правова охорона становить специфічний, превентивно орієнтований вплив на суб'єктивні права, який здійснюють суб'єкти адміністративного права з метою підтримання їх належного стану та забезпечення від можливих протиправних посягань [91]. На нашу думку, цей різновид правової охорони охоплює не лише реагування на порушення і застосування норм КУпАП [78], а й ширший спектр діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель; отже, адміністративно-правову охорону доцільно розглядати як складову публічного управління. Це підтверджується, по-перше, тим, що нормативний фундамент охорони земель становлять адміністративно-правові приписи галузі публічного права; по-друге, тим, що з одного боку правовідносин незмінно перебуває орган публічної адміністрації, чия діяльність регламентована нормами адміністративного права.

З огляду на специфіку дисертаційної проблематики слід наголосити, що коло відносин, охоплених адміністративно-правовою охороною, формується у взаємодії, з одного боку, органів публічної адміністрації, наділених повноваженнями щодо реалізації державної політики в цій сфері, надання адміністративних послуг, розгляду звернень і скарг тощо, а з іншого – фізичних та юридичних осіб. Відтак адміністративно-правову охорону земель доцільно тлумачити як діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення та захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а також на вжиття необхідних заходів їх охорони як із використанням інструментів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без застосування таких заходів. До змісту адміністративно-правової охорони земель, крім того,

належать дозвільні процедури, гарантії відповідальності держави за безпечний стан природного середовища та захист громадян; відповідні механізми закріплено, зокрема, у КУпАП [78], Законах України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171] і «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [172], а також у підзаконних актах – листі Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Держкомзему «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» [96] та наказі Мінагрополітики України від 19.01.2017 р. № 6 «Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення» [153].

Цивільний кодекс України [214] не містить спеціальних приписів, що безпосередньо регулюють діяльність у зазначеній сфері. Водночас норми цивільного права підлягають застосуванню у випадках відшкодування шкоди особою, яка порушила правові приписи й завдала збитків державі, підприємству, установі чи організації. Цивільне законодавство також встановлює загальні засади охорони земель, зміст яких розгорнуто конкретизовано в положеннях Земельного кодексу України [65].

Кримінально-правовий вимір охорони земель визначається нормами Кримінального кодексу України [92], який встановлює відповідальність за низку злочинів у цій сфері, зокрема за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан чи захворюваність населення (ст. 238), забруднення або псування земель (ст. 239), порушення правил охорони надр (ст. 240), порушення законодавства про захист рослин (ст. 247), проектування чи експлуатацію споруд без систем екологічного захисту (ст. 253), безгосподарське використання земель (ст. 254) тощо.

Україна бере участь у низці міжнародних угод, що формують правові засади охорони земель. Після їх ратифікації відповідні положення стають

складовою національного законодавства та визначають стратегічні напрями державної політики у цій сфері. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, з другого, від 24.03.2014 р. № 984_011 передбачено поступову гармонізацію українського законодавства із правом ЄС [211]. У колі міжнародно-правових інструментів, що опосередковано регулюють охорону земель шляхом встановлення стандартів запобігання забрудненню, ключове місце посідають: Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя з екологічних питань від 25.06.1998 р. [85]; Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 р. [86]; Декларація щодо забруднення навколишнього середовища, прийнята 01.10.1976 р. у Сан-Паулу [36]; Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі від 22.05.2001 р. [43]; Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів і їх видаленням від 05.05.1992 р. [233]; Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17.03.1992 р. [236]; Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10.10.1989 р. [87]; а також Роттердамська конвенція про процедуру попередньої обґрунтованої згоди щодо окремих небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі від 10.09.1998 р. [43].

Варто підкреслити, що у загальнотеоретичній доктрині відсутнє єдине, усталене визначення правовідносин у сфері охорони земель, що пояснюється їх міжгалузевою природою. Аналіз таких відносин здійснюється через виявлення специфіки прояву загальних ознак правовідносин у межах відповідної галузевої сфери, а також шляхом окреслення їхніх особливих рис, притаманних лише цьому виду правових зв'язків. Перед тим як звернутися безпосередньо до аналізу цих відносин в адміністративно-правовому контексті, слід зауважити, що вони становлять один із ключових та

концептуально важливих елементів сучасного адміністративного права, маючи складну та багатовимірну структуру.

У теорії права категорія «правовідносини» розкривається різними науковими підходами. Так, В. В. Копейчиков визначає правовідносини як урегульовані нормами права суспільні відносини, суб'єкти яких виступають носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [52, с. 28]. Відтак, у загальному вигляді відносини у сфері охорони земель як предмет адміністративно-правового регулювання можна охарактеризувати як суспільні зв'язки, унормовані положеннями земельного та адміністративного законодавства.

Подібного змісту позицію поділяють Л. С. Явич та Ю. В. Баулін, які наголошують на індивідуалізованому характері правовідносин як форми існування суспільних відносин, що відображають конкретний зв'язок між уповноваженою та зобов'язаною стороною, котрі реалізують суб'єктивні права та виконують покладені юридичні обов'язки [17]. У близькому за сутністю визначенні О. Ф. Скакун розглядає правовідносини як урегульовані нормами права вольові суспільні відносини, які виявляються у конкретному зв'язку між правомочними та зобов'язаними суб'єктами, що мають суб'єктивні юридичні права, обов'язки, повноваження і відповідальність та забезпечуються державним примусом [197].

Таким чином, ключовим елементом аналізу відносин у сфері охорони земель є визначення їх об'єкта – землі як природного ресурсу – а також тих дій (бездіяльності), на запобігання та припинення яких спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів публічної адміністрації. Поряд із цим правовідносини включають відповідні суб'єкти, їхні юридичні обов'язки та суб'єктивні права, що у своїй сукупності формують структурну основу адміністративно-правового регулювання у сфері охорони земель.

Відповідно до статті 2 ЗКУ земельні відносини розуміються як суспільні зв'язки щодо володіння, користування та розпорядження землею; поряд із відносинами власності до них належать управлінська діяльність у

сфері охорони земель і застосування відповідальності за земельні правопорушення [65]. З огляду на те, що забезпечення охорони земель є передумовою сталого економічного розвитку, участь держави в регулюванні цих відносин є необхідною. Оскільки одним із суб'єктів виступає держава в особі органів публічної адміністрації, відносини у сфері охорони земель доцільно кваліфікувати як різновид адміністративно-правових.

Водночас ці відносини мають об'єктивний характер: вони виникають унаслідок реальної потреби суспільства в їх правовій регламентації. Як об'єкт адміністративно-правового впливу, відносини в сфері охорони земель демонструють, як норми адміністративного права спрямовують поведінку суб'єктів і об'єктів публічного управління, формуючи між ними сталі публічно-владні зв'язки. Інакше кажучи, адміністративно-правова норма містить абстрактну модель відповідного відношення: від імені легітимного суб'єкта правотворчості вона визначає належну поведінку кожного адресата, встановлюючи обов'язкові правила «взаємодії» у формі взаємних прав та обов'язків [28]. При цьому провідну роль у регулюванні адміністративної діяльності публічної адміністрації – наданні адміністративних послуг і здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій – відіграють норми адміністративного права, невід'ємною ознакою яких є наявність такого публічно-владного посередництва між учасниками правовідносин у сфері охорони земель [217, с. 124-126].

Разом із тим, сформувавши правову норму, необхідно оцінити її практичну дієвість і конкретизувати орган публічної адміністрації, який застосовуватиме цю норму, адже без практичної реалізації вона втрачає соціальну цінність. Важливо пам'ятати, що саме адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації [221].

Вирішальною рисою адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін незмінно виступає носій юридично-владних повноважень

щодо інших учасників, наділений ними в силу адміністративно-правових норм [1].

Підтримуючи позицію О. І. Харитонова, зауважимо: визначальна характеристика адміністративно-правових відносин полягає в тому, що вони складаються переважно у сфері державного управління; їх суб'єктний склад є специфічним, адже принаймні однією зі сторін завжди виступає офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому розумінні державного управління) [213]. Науковці Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук також визначають адміністративно-правові відносини як суспільні зв'язки у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [3]. Отже, якщо взаємодії у сфері земельних правовідносин пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації та виникають у площині публічного управління землею, вони належать до об'єкта публічного адміністрування.

У цьому ж ключі О. І. Харитонова обґрунтовано підсумовує: адміністративно-правові відносини – це врегульовані правовими нормами зв'язки між суб'єктами публічного права, спрямовані на впорядкування суспільних процесів і забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [213, с. 67]. З огляду на те, що зв'язки у сфері земельних правовідносин є різновидом суспільних відносин, у яких неодмінно одним із учасників виступає орган публічної адміністрації, визначимо їх як взаємодію між органами публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами з приводу надання інформації щодо використання та розпорядження землею, отримання дозвільних і інформаційних документів, надання адміністративних та сервісних послуг, належно оформлених за чинним законодавством тощо.

Водночас адміністративно-правові відносини як категорія є ширшими за відносини у сфері земельних правовідносин. Останні мають спеціальний суб'єктний склад і власну сферу реалізації. Вирішальною ознакою таких відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання є можливість

участі сторони, що наділена юридично-владними повноваженнями стосовно інших учасників, – саме наявність такого носія зумовлює формування адміністративно-правових зв'язків. Такі відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони, при цьому згода або бажання другої сторони не є необхідною умовою їх виникнення. Специфічність суспільних взаємодій у сфері земельних правовідносин проявляється в тому, що вони постають, функціонують і розвиваються насамперед довкола землі як особливого об'єкта діяльності органів публічної адміністрації у цій сфері [1].

Доцільно зосередити увагу на ознаках правовідносин у сфері земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання, адже саме вони повно й точно окреслюють їх зміст та специфіку. Концепція В. Б. Авер'янова є показовою: адміністративно-правові відносини, по-перше, передбачають наявність сторін – суб'єктів адміністративного права, наділених правами й обов'язками, здатних їх реалізувати; по-друге, однією зі сторін незмінно виступає носій юридично-владних повноважень, якими його наділяють адміністративно-правові норми; по-третє, ці зв'язки формуються здебільшого у сфері публічного (державного та самоврядного) управління, насамперед у процесі здійснення органами виконавчої влади владно-розпорядчих функцій; по-четверте, вони можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони й навіть усупереч бажанню іншої; по-п'яте, спори між учасниками зазвичай вирішуються в позасудовому порядку [2, с. 170].

Більш прикладний ракурс пропонує І. В. Патерило: ознаки інструментів публічної адміністрації полягають у тому, що вони застосовуються в її повсякденній діяльності, мають публічно-правову природу, регулюються нормами адміністративного права; вибір конкретного інструмента зумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою; їх застосування спричиняє правові наслідки – виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин – або фактичні результати у разі актів-дій; залежно від виду інструмента вони можуть мати імперативний

або диспозитивний характер; базовими формами виступають нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [119].

Беручи до уваги специфіку сфери земельних правовідносин, наведені підходи потребують уточнення. Для цих правовідносин характерні публічно-правова природа діяльності суб'єктів; поєднання імперативних і диспозитивних методів регулювання; міжгалузевість нормативної основи (взаємодія адміністративного та земельного права); можливість виникнення зв'язків усупереч волі другої сторони; вирішення спорів як у позасудовому, так і в судовому порядку. Задля коректного визначення земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання слід також розкрити зміст їх складових (суб'єкти, об'єкти, права й обов'язки) та здійснити класифікацію за видами діяльності органів публічної адміністрації.

У теорії адміністративного права відсутній уніфікований підхід до класифікації земельних відносин залежно від видів діяльності органів публічної адміністрації. Діяльність публічної влади зазвичай охоплює дві площини: зовнішню – виконання законів і підзаконних актів управління, надання обов'язкових до виконання приписів, застосування за потреби заходів адміністративного впливу та видання в межах компетенції актів управління; і внутрішню – організаційне забезпечення функціонування власного апарату [14, с. 112; 122, с. 79]. В. Б. Авер'янов слушно наголошував, що не кожна дія органів виконавчої влади є управлінською (скажімо, фінансово-господарські операції), проте їхнім профільним напрямом виступає саме державне управління як особливий вид діяльності. У цьому вимірі головними для сучасного адміністративного права мають бути не «каральні» чи суто «управлінські» функції, а правозабезпечувальна (гарантування реалізації прав і свобод) і правозахисна (відновлення порушених прав) [1, с. 279]. Погоджуємося з Є. Ю. Соболев, що саме ці дві функції найбільш адекватно розкривають суспільне призначення

адміністративного права в роботі компетентних органів публічної адміністрації [200].

Виходячи з наведеного, пропонуємо таку класифікацію земельних правовідносин за видами діяльності органів публічної адміністрації (вона слугуватиме основою для аналізу в другому розділі дисертації):

а) публічно-сервісна діяльність, центральним елементом якої є дозвільні процедури у сфері земельних правовідносин (зокрема, видача сертифікатів і дозволів, надання реєстраційних послуг);

б) контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних правовідносин (здійснення контролю та нагляду за дотриманням земельного законодавства);

с) юрисдикційна діяльність у сфері земельних правовідносин (притягнення до адміністративної відповідальності тощо);

д) організаційно-розпорядча діяльність у сфері земельних правовідносин, що полягає у розробленні та затвердженні нормативно-правових актів для регулювання інших видів діяльності публічної адміністрації в цій площині.

Отже, земельні правовідносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання, що виникають у процесі діяльності органів публічної адміністрації, – це суспільні зв'язки сервісного, організаційно-розпорядчого, юрисдикційного та контрольно-наглядового характеру. Їх існування передбачає обов'язкове нормативне врегулювання приписами адміністративного права.

Коротко окреслимо зміст земельних правовідносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання й визначимо їхню структуру. Зміст адміністративно-правових відносин становлять фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші зв'язки, що, пройшовши через «фільтр» адміністративно-правових норм, набули юридичної форми: зберігши фактичну сутність, вони водночас отримали нові правові якості [27]. Визначаючи зміст земельних правовідносин, доцільно зосередити увагу на публічному управлінні у сфері земельних правовідносин та на системі

суб'єктів. Відтак підґрунтям аналізу будь-яких адміністративно-правових зв'язків є об'єктивна характеристика відповідного сектора суспільного життя. Зміст таких зв'язків – це сукупність суб'єктивних публічних прав і юридичних обов'язків учасників, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта кореспондує обов'язок іншого, і навпаки [28]. Отже, земельні правовідносини як сфера, що істотно залежить від діяльності органів публічної адміністрації, у своїй основі регулюються нормами адміністративного права.

Структура адміністративно-правових зв'язків характеризується взаємозумовленістю їхніх елементів: суб'єктів, об'єктів, змісту та юридичних фактів [28]. В. В. Галуцько, спираючись на позицію В. В. Шуби, відносить до складових структури: суб'єктів і об'єкти адміністративно-правових відносин, їхній зміст, а також юридичні факти як підстави виникнення, зміни й припинення цих відносин. Такий підхід найповніше виявляє специфіку адміністративно-правових зв'язків і дозволяє виокремити їх із загального масиву суспільних взаємодій [227;27]. Аналогічно вибудовується й структура зв'язків у площині земельних правовідносин. Для адміністративного права при цьому визначальним є публічний інтерес [100, с. 45], який властивий і земельним правовідносинам.

Окремої уваги заслуговують юридичні факти, адже оптимальна міра публічно-владного впливу на поведінку учасників земельних правовідносин залежить від конкретних життєвих обставин – юридичних фактів, що слугують передумовою виникнення відповідних адміністративно-правових зв'язків. Специфіка юридичних фактів у сфері земельних правовідносин полягає в обов'язковому впливі держави через діяльність органів публічної адміністрації (надання дозволів, притягнення до відповідальності, встановлення заборон тощо). Відповідні органи, реалізуючи державну політику у сфері земельного законодавства, формують зовнішній прояв юридичних фактів, які спричиняють визначені законом наслідки у площині земельних правовідносин. Поділяємо підхід Р. С. Мельника: визначаючи

юридичні факти як елемент адміністративно-правових відносин у сфері земельних правовідносин, слід урахувувати, що для адміністративного права інтерес учасників має бути виключно публічним [100]. Юридичні факти тут мають реальний, конкретизований зміст, передбачені нормами права і зумовлюють настання встановлених законом наслідків [223].

Важлива особливість полягає в тому, що для виникнення, зміни чи припинення зв'язків у межах земельних правовідносин зазвичай потрібна не поодинокі обставина, а сукупність юридичних фактів, переважно пов'язаних із діяльністю публічної адміністрації. Поряд із юридичними фактами й їх складами нині досліджуються й «великі фактичні системи» – індивідуальні життєві ситуації, релевантні для конкретного випадку правового регулювання: ситуації необхідності правомірної поведінки; встановлення заборон; надання дозволів вирішувати питання договірним шляхом; обставини адміністративної підлеглості. Така система – новий об'єкт теорії юридичних фактів, що охоплює сукупність фактів і умов їх реалізації, передбачених нормами земельного, адміністративного, цивільного та інших галузей права [219]. Відтак до юридичних фактів у сфері земельних правовідносин як складової адміністративно-правових відносин відносяться всі життєві обставини (або їх поєднання), що виникають під час реалізації повноважень органами публічної адміністрації та у діяльності фізичних і юридичних осіб. На нашу думку, ці факти проявляються через певні форми: індивідуальні адміністративні акти, договірні конструкції, судові рішення, а також як наслідок імплементації приписів нормативно-правових актів.

Повертаючись до проблематики земельних правовідносин, зауважимо: аналіз законодавчої бази та напрацювань доктрини дає змогу запропонувати базову класифікацію правовідносин у цій сфері. Вона, по-перше, підтверджує публічний характер земельних правовідносин; по-друге, демонструє їх чітке врегулювання нормами кількох галузей права; по-третє, підкреслює, що вони є об'єктом правової охорони загалом і адміністративно-правової зокрема. Залежно від суб'єкта ініціювання в межах земельних правовідносин доцільно

розрізняти: 1) відносини, започатковані органами публічної адміністрації; 2) відносини, ініційовані фізичними особами; 3) відносини, ініційовані юридичними особами, які відповідно до законодавства України наділені необхідними повноваженнями. Такий підхід дозволяє групувати правовідносини за ініціатором і надалі точніше визначати суб'єктний склад.

На нашу думку, формування динамічної моделі адміністративних правовідносин у сфері земельних правовідносин безпосередньо залежить від результативності державної політики [219]. Основні засади Закону України «Про Стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2020 р. № 2697-VIII фіксують, що проблеми у сфері земельних правовідносин значною мірою зумовлені низькою інституційною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [182]. Для їх розв'язання потрібен цілісний механізм, який, на жаль, не конкретизовано ані в зазначеній Стратегії, ані в інших НПА. Уряд і далі опрацьовує проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 13.12.2016 р. № 5535 [62], що мав би розширити права суб'єктів у площині земельних правовідносин, зокрема через упровадження електронних земельних торгів як інструменту відкритості та прозорості.

Ефективна державна земельна політика на місцевому рівні потребує системного підходу, методологічною основою якого має стати концепція управління у сфері земельних правовідносин. Її реалізацію доцільно вибудовувати в межах комплексної програми, яка інтегрує взаємопов'язані цільові підпрограми з економічно обґрунтованими механізмами вирішення конкретних управлінських завдань. Такий формат, адаптований до сучасних умов, підвищить результативність державного управління земельними ресурсами на місцях і створить передумови для інституційного забезпечення належних земельних правовідносин в Україні [219].

У цьому контексті державну політику у сфері земельних правовідносин розуміємо як комплекс заходів, спрямованих на дотримання приписів земельного законодавства шляхом посилення моніторингу діяльності органів

публічної адміністрації на місцевому рівні та поліпшення взаємодії між суб'єктами адміністративно-правових відносин у зазначеній сфері. Серед пріоритетів: удосконалення системи підготовки фахівців; регулярне залучення незалежної зовнішньої експертизи стану та якості земель; чітке розмежування повноважень у сфері земельних правовідносин між органами публічної адміністрації; інституційна участь міжнародних і національних громадських організацій у формуванні та реалізації політики; встановлення персональної відповідальності службових і посадових осіб за порушення законодавства відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.08.2003 р. № 963-IV та КУПАП; залучення інвесторів для розширення фінансових можливостей держави у підтримці нормативних форм політико-управлінської діяльності; створення державної системи управління якістю земельних ресурсів і визначення її місця в архітектурі органів державного управління; забезпечення реального розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і земельними правовідносинами.

Для наукового супроводу реформ і ширшого залучення громадськості варто розробити Поетапну програму реформування сфери земельних правовідносин і визначити відповідальний орган за її реалізацію. Розмежування компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні має ґрунтуватися на принципі максимального уникнення дублювання повноважень; при цьому в сфері компетенції органів самоврядування регіонального рівня доцільно зберегти питання розроблення й реалізації програм та інвестиційних проєктів, що виходять за межі одного району або мають значення для громад кількох районів [46].

Земельні правовідносини в Україні мають складну, багаторівневу структуру та охоплюють як приватно-правові, так і публічно-правові механізми регулювання. Їхній зміст зумовлений подвійною природою землі:

як просторового базису діяльності суспільства та як унікального природного ресурсу, що потребує спеціальної охорони. У мирний час пріоритетними є баланс приватних та публічних інтересів, забезпечення раціонального використання земель та впорядкування землекористування через зонування, планування територій, генплани та правила забудови.

В умовах воєнного стану земельні правовідносини трансформуються: держава розширює свої управлінські повноваження, спрощує процедури вилучення й використання земель для потреб оборони, активізує контрольну та правозахисну функції публічної адміністрації. Водночас зберігається вимога тимчасового характеру таких обмежень і гарантується компенсація завданих збитків після відновлення нормального правового режиму.

Правове регулювання земельних правовідносин має посилюватися через удосконалення нормативної бази, підвищення інституційної спроможності органів влади, цифровізацію кадастрових даних та створення прозорих механізмів управління. У повоєнний період земельні правовідносини відіграватимуть ключову роль у відбудові територій, забезпеченні продовольчої безпеки, ефективному плануванні міст та просторовому розвитку держави.

Висновки до розділу 1:

1. Використано комплексний міждисциплінарний підхід, що поєднав правові, економічні, екологічні та містобудівні вектори дослідження землекористування в загальних умовах і в умовах воєнного стану. Встановлено, що наявна наукова традиція тривалий час фокусувалася на землях державної та комунальної власності, тоді як питання приватного землекористування та гнучких договірних конструкцій залишалися фрагментарно опрацьованими. Описано внесок провідних учених у

формування теоретико-методологічних засад галузі, а також їхні підходи до визначення правових режимів, інструментів обмеження прав, балансування приватних і публічних інтересів. Проаналізовано ключові публікації з ринку сільськогосподарських земель, постійного користування, публічного управління та екологічної безпеки; узагальнено висновки щодо потреби модернізації інститутів та процедур.

На основі зіставлення доктринальних позицій встановлено, що дефіцит комплексних робіт з питань адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану зумовлює розрив між нормативними новаціями та науковим супроводом їх імплементації. Виявлено лакуни щодо спеціального правового режиму земель житлової та громадської забудови, алгоритмів швидкої адаптації міських територій під потреби оборони, розміщення ВПО та відновлення критичної інфраструктури. Окреслено необхідність інтеграції містобудівного зонування, земельно-правових титулів (емфітевзис, суперфіцій, сервітути) і цифрових інструментів ГІС-моніторингу в єдиний управлінський контур. Систематизовано підходи до обмежень у сфері землекористування та обґрунтовано їхню легітимність як умови досягнення екологічної рівноваги та просторової справедливості.

У площині інституцій та титулів доведено доцільність перегляду конструкції постійного користування як позаринкового, обмежувального і малоефективного інструменту розпорядження публічними землями, із запропоновано трансформацією у більш «повні» речово-правові титули або договірні моделі. Підтверджено, що підтримка малих і середніх виробників, пільгове фінансування та прозорі електронні процедури обігу земель сільськогосподарського призначення мають стратегічне значення для продовольчої безпеки в умовах війни. Акцентовано, що воєнний стан зумовлює тимчасові, але суттєві корекції у реалізації речових прав, процедур виділення, реєстрації та контролю, які повинні супроводжуватися гарантіями післявоєнного відшкодування шкоди.

З врахування змісту забезпечення вимог екологічної безпеки описано ключові ризики «відходів війни», деградації ґрунтів та необхідність рекультивації, а також визначено потребу уніфікації методик обрахунку збитків і їх процесуальної валідації. Узагальнено наявні підходи до превенції екоциду й окреслено напрями імплементації міжнародних стандартів доступу до екологічної інформації та участі громадськості. Конкретизовано, що подальша наукова розробка має спиратися на доказові дані кадастру, супутникову аналітику, автоматизацію адміністративних процедур і ризик-орієнтований контроль.

У сфері земель населених пунктів встановлено, що відсутність цілісного спеціального режиму для земель житлової та громадської забудови породжує «конкуренцію норм» і ускладнює правозастосування. Запропоновано модель багаторівневого правового режиму (загальний – спеціальний – специфічний), де «дозволене використання» та план-зонування стають базисом для узгодження прав власників/користувачів із публічними цілями безпеки, сталості та кліматичної адаптації. Окреслено доцільність запровадження законодавчого механізму швидкого перепрофілювання територій під оборонні потреби та соціальну інфраструктуру з мінімізацією екологічних втрат.

Методологічно використано принципи міжгалузевості, системності та порівняльно-правового аналізу, що дало змогу систематизувати науковий доробок і встановити ключові тренди реформ: діджиталізація кадастрових даних, прозорість аукціонів, декарбонізаційні та ґрунтозахисні стандарти, інституційне розмежування повноважень. Узгоджено, що успішність реформ визначатиметься спроможністю поєднати оперативність публічної влади з гарантіями прав людини та дієвими компенсаційними механізмами.

2. У ході аналізу правового регулювання земельних правовідносин у загальних умовах та в умовах воєнного стану використано комплексно-правовий, історико-правовий та порівняльно-правовий методи, що дало змогу простежити еволюцію відповідних правових інститутів та їхнє

нормативне наповнення. Встановлено, що розвиток сучасного законодавства у сфері земельних правовідносин бере свій початок з ухвалення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) та Земельного кодексу УРСР (1990 р.), якими закладено фундаментальні принципи народної власності на землю та першочергового суспільного значення землі як матеріальної основи державності. Описано, що ці акти стали вихідною точкою для переходу до ринкових підходів регламентації земельних відносин, зокрема через запровадження спадкового володіння та орендних механізмів.

Подальший розвиток правового регулювання з'ясовано у контексті ухвалення Закону «Про форми власності на землю» (1992 р.) та нової редакції Земельного кодексу (1992 р.), де вперше було нормативно зафіксовано приватну, державну та колективну власність. Разом із тим доведено, що запроваджена в 1992 р. класифікація земель за цільовим призначенням, хоча й була прогресивною для свого часу, не забезпечила чіткого розмежування земель населених пунктів, що спричинило подальші колізії та конкуренцію режимів використання земель різних категорій у межах міст. У науковій літературі підкреслено, що така конкуренція правових режимів стала однією з ключових причин невизначеності у сфері управління земельними ділянками та складності реалізації містобудівної політики.

Узагальнивши норми чинного законодавства, встановлено, що сучасна система правового регулювання земельних правовідносин є фрагментарною та нерівномірною у частині регламентації земель різних категорій, особливо тих, що розташовані в межах населених пунктів. Зокрема, описано недосконалість правового режиму земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони, рекреаційного та природоохоронного призначення, які в умовах урбанізації фактично формують «змішані зони» без чітко встановленого правового статусу.

У дослідженні також проаналізовано специфіку правового регулювання земельних правовідносин в умовах спеціального правового

режиму – воєнного стану. На основі аналізу профільних законів і підзаконних актів узагальнено ключові нормативні новації, серед яких: особливий порядок продовження договорів оренди, запровадження прискорених процедур передачі земель державної та комунальної власності для ведення господарської діяльності, обмеження безоплатної приватизації, заборона проведення земельних торгів, визначення спеціальних строків оренди тощо. Встановлено, що характерною рисою цих норм є спрощення адміністративних процедур та пріоритет державної потреби над приватним інтересом.

У роботі також з'ясовано, що правове регулювання в умовах воєнного стану побудоване на принципах оперативності, обмеженості за часом дії та кореляції з вимогами оборони й цивільного захисту. Доведено, що вказані заходи спрямовані не на звуження прав як таке, а на їх тимчасову адаптацію до надзвичайних умов задля збереження ресурсного потенціалу держави.

У контексті дії спеціальних режимів підкреслено, що зростає значення територіальної специфіки окремих населених пунктів, зокрема тих, що мають спеціальний адміністративно-правовий статус (м. Київ), а також територій, щодо яких застосовано режим тимчасової окупації. У дослідженні описано, що такі правові режими безпосередньо впливають на здійснення владних повноважень, режим доступу до об'єктів нерухомості, обіг земель та механізми їх охорони.

Аналіз нормативно-правових приписів також дав змогу встановити, що правове регулювання земельних відносин у сфері оборони актуалізує питання своєчасності інвентаризації земель та відмежування повноважень органів публічної адміністрації. Причини цих проблем з'ясовано у незавершеності попередніх етапів земельної реформи та відсутності єдиного підходу до правового режиму земель населених пунктів.

Таким чином, узагальнено, що сучасний стан правового регулювання земельних правовідносин характеризується одночасним реформуванням законодавства та адаптацією правових норм до умов воєнного стану. Разом із

тим обґрунтовано, що для ефективного функціонування земельного ринку, а також для забезпечення сталого розвитку територій у період повоєнної відбудови необхідним є подальше вдосконалення класифікаційних підходів, законодавче уточнення правового режиму земель у межах населених пунктів, посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та завершення системної інвентаризації земель.

Узагальнюючи результати, сформульовано висновок: законодавча еволюція земельних правовідносин в Україні демонструє рух від декларативних приписів до функціонального, гнучкого регулювання, здатного реагувати на кризові ситуації. Завдання подальшого етапу реформи полягає у переході від тимчасових механізмів воєнного періоду до стабільних і системних правових конструкцій, що забезпечуватимуть баланс між публічним та приватним інтересом, а також стійкість територіального розвитку держави.

3. У ході дослідження земельних правовідносин у загальних умовах та в умовах воєнного стану використано комплексний міжгалузевий підхід, що дало змогу всебічно розкрити їхню правову природу та функціональне призначення. Встановлено, що земельні правовідносини мають дуалістичний характер, поєднуючи публічно-правові та приватно-правові елементи, а їхня нормативна основа охоплює не лише Земельний кодекс України, але й адміністративне, цивільне, екологічне та містобудівне законодавство. Описано особливості їхньої структури, зокрема суб'єктний склад, що включає громадян, юридичних осіб, органи державної влади та місцевого самоврядування; об'єкт земельних відносин як природний ресурс і просторову основу суспільного розвитку; а також суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які формують зміст таких відносин.

У дослідженні з'ясовано, що правове регулювання у сфері земельних правовідносин побудоване на принципах раціонального використання, охорони земель та гарантії прав власників і користувачів. Водночас доведено, що в умовах воєнного стану ця сфера зазнає суттєвих трансформацій,

викликаних потребами національної безпеки, продовольчої стабільності та оперативної мобілізації земельних ресурсів. Воєнний контекст зумовлює необхідність тимчасового обмеження прав власників, упровадження прискорених адміністративних процедур та посилення контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації. Підкреслено, що такі обмеження мають виключно тимчасовий характер та повинні супроводжуватися механізмами подальшої компенсації шкоди.

Узагальнено існуючі класифікаційні підходи щодо різновидів земельних правовідносин та сформульовано висновок, що їх раціональне групування має враховувати ініціатора виникнення (орган публічної адміністрації, фізична чи юридична особа) та правову природу дій (сервісна, контрольно-наглядова, юрисдикційна, організаційно-розпорядча). Розкрито, що зміст таких правовідносин залежить не лише від юридичної конструкції, а й від реальної публічної потреби, зокрема в охороні земель міських територій, забезпеченні продовольчої безпеки та формуванні просторової стійкості держави.

Особливу увагу приділено земельним правовідносинам у межах населених пунктів та їх правовому режиму. Описано, що ці правовідносини набули особливої складності після реформування класифікації земель, коли землі населених пунктів було замінено на категорію земель житлової та громадської забудови. Обґрунтовано, що така заміна потребує подальшого нормативного уточнення, оскільки землі міст зазвичай містять ділянки різних категорій, а правовий режим їх використання нерозривно пов'язаний із містобудівним плануванням та функціональним зонуванням.

У роботі встановлено, що механізми державної політики в сфері земельних правовідносин наразі перебувають у стані реформування. Підкреслено, що попередні спроби (зокрема Стратегія 2017 року) частково були визнані неконституційними через вихід уряду за межі повноважень. Натомість перехід до нового етапу земельної реформи, зокрема відкриття ринку земель та запровадження цифрових процедур, описано як ключовий

інституційний крок. Разом із тим з'ясовано, що відсутність цілісної системи управління земельними ресурсами на локальному рівні суттєво ускладнює реалізацію таких реформ.

Дослідження також довело, що воєнний стан виступає каталізатором нормативних змін, зокрема щодо спрощення адміністративних процедур, запровадження електронних сервісів, посилення державного моніторингу. Узагальнено, що запорукою ефективності земельних правовідносин у сучасних умовах є поєднання гнучкості у прийнятті управлінських рішень з гарантуванням прав власників та принципу пропорційності при обмеженнях.

Отже, сформульовано висновок, що подальший розвиток земельних правовідносин потребує інституційного посилення органів публічної адміністрації, розмежування повноважень на різних рівнях, удосконалення містобудівного та земельного законодавства, а також гармонізації його з європейськими стандартами. Зрештою, встановлено, що земельні правовідносини становлять ключовий правовий базис для відновлення економіки, просторового розвитку держави та забезпечення стійкості публічного управління у повоєнний період.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Адміністративно-дозвільні процедури у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану

Реформування земельних відносин та курс держави на децентралізацію управління стали підґрунтям для становлення та розвитку дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин. Саме ці процеси зумовили розширення кола компетенції органів публічної влади щодо розпорядження землею, визначення порядку її використання та легітимації прав суб'єктів. Водночас чинне законодавство, що регулює дозвільні механізми, зокрема визначення видів дозвільних процедур, кола суб'єктів їх здійснення та умов їх реалізації, залишається фрагментарним і потребує подальшого нормативного удосконалення.

Підкреслюючи важливість нормативного забезпечення адміністративної реформи, слід зазначити, що її практична реалізація неможлива без створення належної правової бази [18]. Як слушно вказує Є. Ю. Соболь, ключовими напрямками проведення адміністративно-правової реформи є системне оновлення законодавства, яке регулює діяльність публічної адміністрації, формування нових інституцій та організаційних моделей, а також модернізація інструментів здійснення публічного управління з опорою на принципи сервісності та належного врядування [201].

Запровадження дозвільних послуг як окремого напрямку діяльності публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин є відносно новим явищем. Воно стало наслідком еволюції правового регулювання землі як

об'єкта публічного управління з часу проголошення незалежності України. Таким чином, одним із концептуально важливих векторів адміністративної реформи постає не лише оптимізація структури органів публічної адміністрації, а й формування нових інструментів реалізації адміністративно-дозвільних процедур у сфері земельних правовідносин.

Цей напрям є центральним, оскільки саме через нього забезпечується впорядкування процедур взаємодії між суб'єктами владних повноважень і приватними особами, підвищується ефективність функціонування системи управління земельними ресурсами, а також посилюється гарантійність публічних функцій держави у земельній сфері. Окрім того, доктрина сервісної діяльності органів публічної влади, зокрема в частині надання адміністративних (дозвільних) послуг у земельній сфері, перебуває на етапі становлення та потребує подальшого теоретичного осмислення і нормативного закріплення з урахуванням актуальних потреб суспільства [18].

Соціальне призначення органів публічної адміністрації поступово трансформується: домінантною функцією держави в цій сфері стає забезпечення комфортних умов для діяльності суб'єктів господарювання та реалізації ними прав і законних інтересів. На сучасному етапі пріоритет надається публічно-сервісному вектору діяльності публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин, зокрема в частині їх охорони. Водночас зазначений напрям досліджений у науковій літературі лише фрагментарно, а чинні нормативні акти зберігають прогалини та неповноту регулювання [222]. Зокрема, Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [65] і Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171] не формують цілісної системи органів публічної адміністрації, уповноважених на здійснення дозвільних процедур у сфері охорони земель, і не конкретизують види такої діяльності. Доречно підкреслити, що в Розділі VII ЗК України «Управління в галузі використання й охорони земель» фактично окреслено лише управлінські функції відповідних органів, без виокремлення дозвільного блоку повноважень [65]. Спеціальний Закон «Про охорону

земель» [171] містить згадку про дозвільні інструменти лише як елементи переліку повноважень органів, а Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [131] не надає дефініції дозвільної діяльності саме у сфері охорони земель і не розкриває її змістовних параметрів. Зазначені обставини зумовлюють наукову і практичну актуальність теми та потребу в удосконаленні дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у відповідній сфері. У подальшому дослідженні передбачається: конкретизувати сутність поняття «дозвільна діяльність» у сфері охорони земель; виокремити її ознаки та класифікаційні критерії; визначити види дозвільних процедур; а також установити коло органів публічної адміністрації, які здійснюють такі повноваження, і їх інституційні зв'язки в межах існуючої системи публічного управління.

Підтвердимо, що під час визначення сутності поняття дозвільної діяльності ми притримуємось положень Тлумачного словника сучасної української мови, в якому поняття «дозвіл» розуміється як зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [24]. Аналогічним є визначення і у Словнику української мови, а саме: дозволом є згода, що дає право на здійснення чого-небудь та також документ, який посвідчує таке право [198]. Отже, дозволом є документально оформлене рішення органу публічної адміністрації щодо встановлення, зміни чи припинення права на землю та їх обтяжень.

Дозвіл виступає підсумком надання публічно-сервісних послуг, а відтак дозвільну діяльність доцільно розуміти як сукупність необхідних процедур, що забезпечують надання, встановлення, зміну чи припинення прав на землю та їх обтяжень. Зміст такої діяльності полягає в наданні органами публічної адміністрації публічно-сервісних послуг (про що йшлося у Розділі 1 дисертації). У правовому системі України дозвільна компонента здебільшого реалізується через інститут адміністративних послуг. Згідно з ч. 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, до адміністративних послуг прирівнюються дії органів виконавчої

влади, інших державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, державних реєстраторів і суб'єктів держреєстрації щодо надання витягів, виписок з реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів тощо, у результаті яких заявникові чи об'єкту у його власності/володінні/користуванні надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [131].

Водночас правові й організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, порядок діяльності дозвільних органів та адміністраторів детально врегульовано передусім Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV [150]. У ст. 1 цього акта наведено дефініції «дозвільної системи», «дозвільного органу», «документа дозвільного характеру», «спеціально уповноваженого органу» та «об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру», включаючи земельну ділянку. Отже, сфера дії закону охоплює й дозвільні процедури у сфері охорони земель.

Поділяємо позицію О. В. Запотоцької, яка визначає дозвільну діяльність як законодавчо регламентовану активність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, спрямовану на надання заявникові юридичної можливості вчиняти певні дії і ставати учасником правовідносин, окреслених предметом дозволу [57]. Більш вузько О. В. Харитонов трактує дозвільну діяльність як сукупність правовідносин, що виникають із метою забезпечення суспільної безпеки [213]. У науковому обігу паралельно використовується термін «дозвільна система», який охоплює, зокрема, й дозвільну діяльність. Так, В. В. Мартиновський розглядає дозвільну систему як одну з форм реалізації виконавчої влади [93], а О. В. Кузьменко – як організаційно-правову діяльність держави, зорієнтовану на забезпечення її економічних і соціально-політичних інтересів [93]. На думку В. І. Сіверіна, дозвільна система – це заснована на нормах права сукупність відносин, що складаються з приводу здійснення суб'єктами

публічної адміністрації дозвільної діяльності; відповідно, дозвільна система й дозвільна діяльність співвідносяться як ціле і частина [196].

Отже, дозвільну діяльність органів публічної адміністрації слід оцінювати не як прояв владно-розпорядчих повноважень щодо громадян, а як виконання державою своїх обов'язків перед ними – юридичне оформлення умов, необхідних для належної реалізації їхніх прав і свобод. З огляду на це пропонуємо таке робоче визначення: дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель – це сукупність адміністративних процедур, що здійснюються уповноваженими органами з метою надання дозволів заявникам, їх переоформлення, державної реєстрації прав користування земельними ділянками та передачі їх у власність, внесення змін до умов такого користування, припинення прав землекористування у встановленому законом порядку, видачі ліцензій, а також установлення стандартів і нормативів, які забезпечують раціональне використання та належну охорону земель.

Сутність дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель полягає у здійсненні комплексу організаційних і реєстраційних дій, спрямованих на надання передбачених законом адміністративних послуг суб'єктам звернення задля одночасного забезпечення приватних (громадянина) та публічних (держави) інтересів. Далі конкретизуємо її ознаки, спираючись на критерії віднесення послуг до адміністративних, закріплені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [89]: повноваження на надання певного виду послуг визначаються законом; послуги надаються шляхом реалізації владних повноважень; вони здійснюються на підставі звернень фізичних і юридичних осіб; результатом є індивідуальний адміністративний акт (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг забезпечує умови для реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб [89].

Беручи до уваги підходи О. В. Джафарової, доцільно виокремити такі особливості дозвільних правовідносин і, відповідно, ознаки дозвільної діяльності:

- дозвільні правовідносини мають публічно-правову природу;
- вони можуть виникати за ініціативою невідного суб'єкта з метою задоволення приватного інтересу, що узгоджується з публічним інтересом;
- вони також ініціюються владним суб'єктом у випадках призупинення ліцензії, перевірки дотримання ліцензійних умов або наявності дозвільного документа;
- характерною є участь значної кількості суб'єктів щодо численного кола об'єктів: з одного боку – фізичні та юридичні особи публічного й приватного права, з іншого – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні установи, підприємства й організації, а також суб'єкти приватного права, яким делеговано повноваження відповідного органу публічної адміністрації;
- об'єктом дозвільних правовідносин виступають дії їх учасників у процесі використання землі, тобто земельні правовідносини;
- обов'язковим учасником є орган публічної адміністрації, що від імені держави виконує публічні обов'язки та зобов'язаний реалізовувати свої матеріальні й адміністративно-процедурні повноваження (які водночас є й його обов'язками);
- після видачі документа дозвільного характеру подальші взаємодії не мають суто владного характеру: кожна сторона зобов'язана діяти відповідно до норми адміністративного права; невідний суб'єкт може вимагати належної поведінки, передбаченої правом, а орган публічної адміністрації повинен сприяти реалізації приватними особами їхніх прав, свобод і законних інтересів у межах відповідних земельних правовідносин.

Отже, дозвільній діяльності органів публічної адміністрації властиві всі базові риси адміністративно-правових відносин, що додатково підтверджує її

публічно-правовий характер та органічний зв'язок із земельними правовідносинами.

У Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2020 р. № 5203-VI [131] у статті 5 передбачено, що виключно законами встановлюється перелік адміністративних послуг. Водночас на практиці значний масив регулювання надання таких послуг і далі ґрунтується на підзаконних актах, що створює колізію та фактично суперечить вимогам закону. Слід відзначити, що різноманітність підстав виникнення, здійснення та припинення широкого кола прав на землю [22] зумовила співіснування поряд із правовим регулюванням управлінських механізмів також регулювання, яке охоплює неуправлінські за своєю природою земельні правовідносини. На цій підставі доречно вважати, що дозвільна діяльність у сфері охорони земель є результатом реалізації саме неуправлінських функцій органів публічної адміністрації, становить різновид адміністративних послуг і проявляється у таких напрямках:

- надання реєстраційних послуг;
- здійснення сертифікації;
- нормування та стандартизація.

Реєстраційні дії як правова форма публічного адміністрування спрямовані на офіційне визнання (засвідчення) державою юридично значимих фактів та/або забезпечення реалізації визначених прав особи із внесенням відповідних відомостей до державних реєстрів. Такі дії реалізуються через надання конкретних адміністративних послуг, які різняться за змістом і публічно-правовою природою [50]. Відповідно до ст. 126 ЗК України [65] право власності чи користування земельною ділянкою підлягає оформленню згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV [148].

У науковій літературі, присвяченій видам діяльності уповноважених органів щодо організації раціонального та ефективного використання й

охорони земель, інститут реєстраційних послуг у межах земельних правовідносин інколи не виокремлюється як самостійний елемент [60;61, с. 201–202]. Водночас існує й підхід, за яким державна реєстрація прав на землю прямо відноситься до функцій державного управління землями [61]. Така розбіжність підходів підтверджує потребу у чіткому нормативному закріпленні ролі реєстраційних дій як складника дозвільної діяльності в системі земельних правовідносин.

Науковець Д. В. Бусуйок відносить до земельних адміністративних послуг, зокрема, проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, у тому числі прав на земельні ділянки та їх обтяжень, фактично акцентуючи на інтеграції двох реєстраційних масивів [21;158]. Відповідно до ст. 2 профільного закону, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно розуміється як офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу чи припинення таких прав та їх обтяжень шляхом внесення записів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [204]. На нашу думку, найпоширенішим сегментом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин є саме реєстраційні дії. Саме тут найчастіше проявляється дисбаланс між компетенцією органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Держгеокадастру, що породжує колізії повноважень і практичні труднощі правозастосування [218].

Практика свідчить про типові порушення під час надання реєстраційних послуг: з боку приватних осіб – випадки протиправного заволодіння земельними ділянками, «рейдерські» схеми; з боку публічних органів – внесення недостовірних даних до реєстрів, корупційні зловживання, бездіяльність щодо виявлення і усунення порушень прав та інтересів власників і користувачів [218]. Особливо це виявляється при реєстрації правочинів щодо земель сільськогосподарського призначення та при конфліктах прав власників у містах у зв'язку з реалізацією містобудівних рішень.

Ключовим методологічним орієнтиром ЗК України має бути чітко артикульований компроміс між приватними і публічними інтересами у сфері використання земель: фіксація у письмовій формі згоди сторін щодо цільового використання ділянки та гарантії непорушності права однієї зі сторін, із одночасним відображенням такої згоди при державній реєстрації. Водночас першопричиною багатьох конфліктів є відсутність належно встановлених меж і повної, узгодженої кадастрової інформації у відповідних реєстрах, за які відповідають уповноважені органи [218].

З огляду на викладене доцільним видається інституційне розмежування та підвищення прозорості реєстраційних процедур шляхом створення окремого електронного реєстру прав на землю та їх обтяжень, інтегрованого з кадастровими даними, але відокремленого за логікою доступу й аудиту від загального реєстру речових прав. Такий підхід: посилить контроль публічної адміністрації за використанням і охороною земель; забезпечить повніше простеження «життєвого циклу» земельної ділянки; мінімізує корупційні ризики завдяки технічним інструментам верифікації, журналам подій, обмеженню ролі «людського фактора»; спростить взаємодію між ОМС та Держгеокадастром через уніфіковані регламенти даних і транзакцій [218]. Така цифрова модернізація, за умови її нормативного підкріплення, здатна відновити довіру учасників земельних правовідносин і забезпечити належну правову визначеність у сфері реєстрації прав на землю.

Наступним різновидом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель є сертифікація, якій підлягає професійна діяльність інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належать здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, утворення Кваліфікаційної комісії та ведення Державних реєстрів сертифікованих інженерів-землевпорядників і інженерів-геодезистів. Зазначені функції виконує Держгеокадастр.

Отримання кваліфікаційного сертифіката надає інженеру право самостійно розробляти окремі види документації із землеустрою та оцінки земель, виконувати топографо-геодезичні та картографічні роботи, проводити інвентаризацію земель, а також перевіряти якість ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень у процесі землеустрою [165].

Стаття 66 Закону України «Про землеустрій» установлює вимоги до компетентностей інженерів-землевпорядників (системні знання, уміння, практичні навички тощо), а ст.ст. 26, 66 цього ж Закону покладають на сертифікованих фахівців відповідальність за якість землевпорядних робіт, у тому числі через можливість анулювання кваліфікаційного сертифіката у разі порушень. Водночас рівень державного втручання у сферу сертифікації та супровідних процедур є надмірно високим. Так, відповідно до ст. 32 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» державна експертиза включає оцінку дотримання законодавства, стандартів, норм і правил під час прийняття проєктних рішень [147]. Окремо ст. 61¹ Закону України «Про землеустрій» передбачає здійснення державного нагляду у сфері землеустрою, що охоплює перевірку дотримання сертифікованими інженерами вимог законів, підзаконних актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил [165].

Земельний кодекс України (ст.ст. 118, 123, 151, 186) додатково встановлює дозвільні етапи щодо підготовки та погодження окремих видів документації. Зокрема, у наданні дозволу може бути відмовлено у разі невідповідності місця розташування земельної ділянки вимогам законів, підзаконних актів, генеральним планам, іншій містобудівній документації, схемам землеустрою, техніко-економічним обґрунтуванням використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, а також проєктам землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів; аналогічно, у погодженні документації із землеустрою відмовляють за невідповідності її положень вимогам законодавства, документації із землеустрою чи містобудівній документації [65].

Така багаторівнева система контролю істотно ускладнює й затягує надання послуг заявникам і створює умови для системних корупційних ризиків на стадіях погодження, експертизи та затвердження землепорядної документації, при державній реєстрації земельних ділянок, а також під час професійної атестації фахівців. З метою зменшення адміністративного навантаження доцільно запровадити принцип «одного дотику» для перевірки відповідності документації із землеустрою та оцінки земель вимогам нормативно-правових актів – на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Паралельно розробникам документації слід гарантувати законом: 1) право доступу до необхідних документів, що перебувають у замовника або третіх осіб; 2) можливість користування відомостями державних, галузевих та відомчих кадастрів (реєстрів); 3) безперешкодний доступ до об'єктів землеустрою для виконання робіт [69].

Узагальнюючи, сертифікація профільних інженерів як інструмент дозвільної діяльності має забезпечувати баланс: високі стандарти професійної компетентності й відповідальності – з одного боку, та раціоналізацію наглядово-експертних процедур – з іншого. Оптимізація контрольних механізмів, цифровізація перевірок та їх концентрація на «критичних точках» процесу (внесення до кадастру, публічні реєстри рішень, автоматизовані контрольні списки) знизять транзакційні витрати для суб'єктів звернення, скоротять строки надання послуг і підвищать якість кінцевого продукту – землепорядної документації. Одночасно прозорі правила анулювання сертифікатів за порушення стандартів і недобросовісну практику повинні поєднуватися з доступними механізмами оскарження, що гарантуватиме справедливість процедур та підвищуватиме довіру до системи сертифікації в цілому.

Далі розглянемо зміст стандартизації та нормування як різновидів дозвільної діяльності у сфері охорони земель. Більшість чинних стандартів і нормативів у цій сфері сформовано на науковій базі 60–70-х років ХХ ст., унаслідок чого значна частина з них фактично втратила актуальність або

потребує суттєвого оновлення. Практично відсутні стандарти, що визначають нормативи оптимального співвідношення угідь, сучасну класифікацію земель, а також комплекс якісних і кількісних показників та параметрів, які б регламентували розроблення й реалізацію документації із землеустрою. Водночас бракує й чіткої нормативно-правової основи, яка б однозначно окреслювала повноваження органів публічної адміністрації у частині стандартизації та нормування у сфері охорони земель. Наукові публікації фіксують проблемність цих питань та потребу системного оновлення підходів [102;193, с. 165;114;203]. Разом із тим відкритим залишається питання належної організації діяльності органів публічної адміністрації для формування галузевої системи стандартизації та нормування у згаданій сфері.

Нормування у сфері охорони земель може тлумачитися у широкому та вузькому сенсах. У широкому розумінні йдеться про встановлення землевпорядних і екологічних нормативів. У вузькому – це окрема функція органів публічної адміністрації в межах охорони земель, як це відображено у Земельному кодексі України (2001 р.) [171] та Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171]. Це означає, що низка нормативів у сфері охорони земель може встановлюватися виключно актами, обов'язковими для сторін, і не може обмежуватися документами рекомендаційного характеру, зокрема державними стандартами України (ДСТУ).

Тісно пов'язано з нормуванням і поняття стандартизації як виду дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, що полягає у технічному регулюванні процесів землекористування шляхом ухвалення спеціальних нормативно-технічних документів. За ст. 165 ЗК України [65] та ст. 28 Закону України [171] стандартизація і нормування у сфері охорони земель спрямовані на забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки шляхом встановлення вимог до якості землі, родючості ґрунтів, допустимого антропогенного навантаження та до порядку господарського

освоєння територій. Нормативні документи зі стандартизації у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів запроваджуються Кабінетом Міністрів України. Додатково їх розроблення, затвердження, перевірка та перегляд здійснюються відповідно до Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 1315-VII [178]. Відповідно до ст. 1 цього Закону стандартизація – це діяльність із встановлення положень для загального і багаторазового застосування у певній сфері [178].

Разом із цим ч. 2 ст. 29 Закону України [171] визначає стандартизацію охорони земель від забруднення та псування як діяльність із розроблення, затвердження, перевірки та перегляду нормативних документів (стандартів), що встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності чи об'єктів, здатних впливати на якісний стан земель, а також до здійснення окремих заходів із їх охорони [171;203]. Такий підхід видається надто звуженим, оскільки акцентує увагу лише на загрозах забруднення та псування як передумові стандартизації. Доцільним є регулярний, календарно визначений перегляд стандартів за затвердженим графіком, що встановлюється Держгеокадастром, а не винятково в разі виникнення загроз деградації земель.

З огляду на викладене пропонується конкретизувати мету стандартизації у сфері охорони земель, виклавши ч. 2 ст. 29 Закону України [171] у такій редакції: «Стандартизацію у сфері охорони земель слід розуміти як діяльність органів публічної адміністрації щодо розроблення, затвердження, перевірки та періодичного перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності або об'єктів, що впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також визначають вимоги до здійснення заходів із охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання земель та інших дій, що порушують норми законодавства у сфері охорони земель» [234]. Такий підхід забезпечує ширше, превентивне бачення стандартизації та пов'язує її з регулярним оновленням норм відповідно до сучасних викликів землекористування.

Взаємозв'язок нормування у сфері охорони земель і стандартизації полягає в тому, що нормативи можуть бути закріплені у нормативно-технічних актах обов'язкового характеру (постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, національні правила). Водночас стандартизація у цій сфері охоплює не лише встановлення обов'язкових норм у таких документах, а й технічне регулювання якості документації із земле- та природоохоронних заходів через запровадження рекомендаційних положень (ДСТУ, галузеві стандарти) [203]. Відповідно, глибинна трансформація економічних відносин потребує адекватного правового підґрунтя, чіткого розмежування компетенцій між органами публічної адміністрації та активізації їх роботи з усунення виявлених прогалин і недоліків у нормативному закріпленні стандартів та нормативів у сфері охорони земель. На нашу думку, у практичній діяльності органи публічної адміністрації, залучені до земельних правовідносин, мають орієнтуватися на міжнародний стандарт ISO/IEC, який визначає стандартизацію як діяльність, спрямовану на досягнення оптимального рівня впорядкування у певній галузі шляхом встановлення положень для загального та багаторазового застосування щодо наявних або перспективних завдань; у підсумку ця діяльність матеріалізується у фіксації відповідних стандартів у нормативно-правових актах [203;235].

Відтак стандартизацію і нормування у сфері охорони земель доцільно розглядати як види дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, що полягають у прийнятті нормативно-правових рішень щодо визначення якісних показників стану земель, методів та інструментів оцінювання, а також критеріїв ефективного й екологічно безпечного використання земель. У подальшому буде окреслено коло органів публічної адміністрації, наділених відповідними повноваженнями у цих земельних правовідносинах.

Відповідно до положень Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (компетенція щодо управлінської та сервісної діяльності у сфері використання й охорони земель

закріплена в ст. 13 ЗК України) [65]; центральні органи виконавчої влади – міністерства й інші органи, які поділяються на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації [88].

Кабінет Міністрів України володіє дозвільними повноваженнями щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері охорони земель. Прикладом такої діяльності є розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 р. № 223-р «Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [167], розпорядження від 18.01.2017 р. № 36-р «Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок» [174], а також розпорядження від 14.08.2019 р. № 636-2019-р «Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення» [133] тощо.

Особливу увагу слід приділити діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюють державне управління та сервісні функції у сфері використання й охорони земель, зокрема Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [149]. Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті, Держгеокадастр є розпорядником значного масиву даних у сфері земельних правовідносин. Значну частину юридично значущих дій громадяни можуть реалізувати, спираючись саме на відомості, що надаються цією службою. Тому одним із ключових напрямів її діяльності визначено забезпечення належної якості адміністративних послуг [5].

Одним із головних напрямків роботи Держгеокадастру та його територіальних підрозділів є внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру, тобто державна реєстрація земельних ділянок та встановлення обмежень у їх використанні. До 1 січня 2013 року, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. № 1021 (зі змінами), повноваження щодо реєстрації державних актів на право власності

чи постійного користування земельною ділянкою, а також договорів оренди землі належали територіальним органам Держземагентства за місцем розташування земельної ділянки [157].

Починаючи з 1 лютого 2013 року, у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI [145], постанови Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [158], а також внесенням змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV [148], повноваження щодо державної реєстрації прав на земельні ділянки та скасування такої реєстрації було вилучено з компетенції органів земельних ресурсів України [204].

Таким чином, відбувся перерозподіл функцій між різними суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють управління в системі земельних правовідносин, що, з одного боку, спрямовано на упорядкування процедури державної реєстрації, а з іншого – створює нові виклики щодо координації повноважень і відповідальності різних суб'єктів у сфері обігу земельних ділянок.

Нині функції фіксації прав на земельні ділянки у Єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень здійснює Департамент реєстрації речових прав на нерухоме майно. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, починаючи з 01 січня 2015 року, на всій території України послуги у сфері земельних правовідносин надаються через центри надання адміністративних послуг, утворені при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування [131; 5].

Зі свого боку, Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р. № 1315-VII у ст. 6 визначає коло суб'єктів стандартизації: центральний орган виконавчої влади у сфері стандартизації, Раду стандартизації, технічні

комітети стандартизації, а також інші суб'єкти, що провадять діяльність у цій сфері [178]. До останніх належать, зокрема, Держгеокадастр України та Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України[40], які розробляють і затверджують стандарти, що застосовуються у сфері охорони земель.

Встановлення ж галузевих нормативів у цій сфері віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 165 ЗК України) [65], тоді як нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах і перелік таких речовин затверджуються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади у сферах охорони здоров'я, санітарного нагляду, екології та природних ресурсів (ст. 167 ЗК України) [65].

Ключову роль у пошуків робіт зі стандартизації, пов'язаних із якісним станом ґрунтів і землеохоронними показниками, відіграє Технічний комітет (ТК) 142 «Ґрунтознавство», створений наказом Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 26.09.2001 р. № 480 відповідно до ст. 9 Закону України «Про стандартизацію»; секретаріат ТК 142 веде Національний науковий центр «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О. Н. Соколовського» [178]. Водночас однією з причин неповного виконання вимог земельного законодавства щодо побудови цілісної системи стандартизації у сфері охорони земель є відсутність профільного технічного комітету, спроможного забезпечити весь цикл: розроблення, ухвалення, зміну й скасування міждержавних, державних і галузевих стандартів, норм і правил, а також їх ефективне функціонування.

З огляду на позитивні тенденції у стандартизації, слід зауважити, що діяльність новостворених підкомітетів наразі лише частково покриває об'єкти стандартизації, дотичні до охорони земель. У зв'язку з цим доцільним видається створення на базі Держгеокадастру України спеціалізованого Земельного департаменту, уповноваженого: здійснювати оцінювання стану земель; систематизувати й оновлювати стандарти та

нормативи у сфері охорони земель відповідно до законодавства; організувати моніторинг дотримання таких стандартів і нормативів. Аргументом на користь такого рішення є розгалужена територіальна мережа Держгеокадастру та інститутів землеустрою, налагоджена взаємодія з центральними органами виконавчої влади й науково-дослідними установами, а також можливість залучення провідних фахівців до робіт зі стандартизації.

Основними пріоритетами адміністративної реформи в Україні мають стати: чітке розмежування повноважень між органами публічної адміністрації; внесення коректив до нормативно-правових актів, що регулюють дозвільну діяльність у сфері охорони земель; їх адаптація до сучасних економічних і політичних реалій; заміна застарілих регуляторів актуальними; повна цифровізація відповідних процедур і реєстрів. Враховуючи орієнтацію України на європейські стандарти публічного управління та з метою забезпечення належного дотримання законодавства у сфері охорони земель, доцільно реалізувати такі кроки.

Створити в структурі Держгеокадастру Управління з питань стандартизації та нормування у сфері охорони земель і покласти на нього такі завдання:

провести систематизацію чинної нормативно-правової бази у сфері охорони земель;

перевірити відповідність галузевих нормативних документів законодавству України та міжнародним стандартам;

здійснити комплекс робіт із їхнього оновлення й актуалізації, зокрема: розробити правила встановлення нормативів та стандартів землекористування і методику контролю якості землевпорядної документації; сформувати структурно-класифікаційні схеми нормативних документів із питань землеустрою та охорони земель; унормувати критерії (вимоги) до організації управління землекористуванням, стану родючості ґрунтів і ведення моніторингу земель; запровадити стандарти охорони ґрунтів, у тому числі вимоги до продукції, що впливають на стан ґрунтів.

Крім того є необхідним доручити Кабінету Міністрів України розробити і затвердити державну програму «Пріоритетні напрями розвитку дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин», передбачивши: участь національних і міжнародних експертів, а також громадських організацій; визначення Держгеокадастру та його територіальних органів відповідальними виконавцями; інституційне репрофілювання: внесення змін до структури Держгеокадастру, зокрема повернення (консолідацію) частини реєстраційних функцій, які нині здійснюють ЦНАП; створення галузевих реєстрів стандартів і нормативів у сфері охорони земель; організаційне запуск Управління з питань стандартизації та нормування у складі Держгеокадастру; встановлення чітких індикаторів результативності (терміни перегляду стандартів, частка електронних процедур, скорочення строків надання послуг, зменшення кількості апеляцій/скарг тощо).

Реалізація запропонованих заходів забезпечить у сфері дозвільної діяльності з питань земельних правовідносин: прозорий та несуперечливий розподіл компетенцій між суб'єктами публічної влади; підвищення якості дозвільних і реєстраційних процедур завдяки уніфікації стандартів і методик; скорочення строків та витрат заявників через цифровізацію процесів і «єдине вікно»; мінімізацію корупційних ризиків шляхом регламентування «критичних точок» прийняття рішень та публічності реєстрових даних; формування сталої системи технічного регулювання у земельній сфері з механізмами регулярного перегляду та оновлення нормативів; узгодження приватних і публічних інтересів у земельних правовідносинах через чітко встановлені, вимірювані та підконтрольні правила охорони земель.

Адміністративно-дозвільні процедури у сфері земельних правовідносин становлять одну з ключових форм реалізації публічної адміністрації, через яку відбувається легітимація користування землею, зміна її правового режиму, а також упорядкування дій приватних суб'єктів щодо розпорядження земельними ділянками. У звичайних умовах такі процедури

охоплюють послідовність дій, спрямованих на підтвердження правового титулу, реєстрацію речових прав, одержання документів дозвільного характеру на забудову, зміну цільового призначення земель, а також отримання погоджень, без яких правомірне використання земельної ділянки неможливе.

У період воєнного стану зазначена сфера зазнала істотної трансформації. Нормативні зміни були спрямовані на спрощення процедур, прискорення ухвалення управлінських рішень, запровадження спеціальних режимів землекористування та часткове обмеження приватноправових вимог на користь публічного (оборонного) інтересу. Правова природа цих трансформацій обумовлена положеннями ст. 64 Конституції України, яка допускає тимчасове обмеження окремих прав і свобод для забезпечення державної безпеки в умовах воєнного стану, а також Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Використано також приписи ст. 19, 20, 122, 122-1, 186-1 та 186-2 Земельного кодексу України, які визначають загальну конструкцію дозвільних процедур. До початку повномасштабної агресії Російської Федерації процедура розпорядження земельними ділянками передбачала поетапність: 1) подання клопотання; 2) розроблення проєкту землеустрою; 3) погодження; 4) затвердження; 5) реєстраційні дії; 6) укладення і реєстрація правочину (у разі відчуження або оренди). У воєнний час частину з цих етапів скасовано, скорочено або перенесено на строк після завершення дії воєнного стану.

Встановлено, що ключовими нормативними актами, які змінили природу дозвільної діяльності, стали: Закон України № 2145-IX від 24.03.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [142], Закон України № 2247-IX від 12.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [140], Закон України № 2698-

IX від 19.10.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» [136], Закон України № 3272-IX від 27.07.2023 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності» [141], Постанова Кабінету Міністрів України №164 від 28.02.2022[41], Постанова Кабінету Міністрів України №209 від 06.03.2022 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» [39], Постанова Кабінету Міністрів України №564 від 07.05.2022 «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» [38].

Зазначені акти змінили не саму природу дозволу як адміністративно-правового інституту, а процедурні механізми: скорочення строків, делегування повноважень військовим адміністраціям, пріоритет оборонного землекористування над цивільним, а також введення мораторію на безоплатну приватизацію земель і формування нових земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Правовий режим дозвільних процедур став асиметричним: для оборонних потреб – спрощення, для приватних ініціатив – часткове обмеження. Таким чином, адміністративний дозвіл перестає бути лише індивідуальним правовстановлюючим актом, а набуває ознак інструмента управління земельним фондом у кризовий період.

У період воєнного стану адміністративно-дозвільні процедури поступово перетворилися на інструмент оперативного управління земельним фондом, у якому пріоритет державного інтересу безпосередньо впливає на зміст і механізм реалізації прав приватних осіб. Таке переформатування пов'язане насамперед із потребою швидкого прийняття рішень, мінімізації

погоджувальних етапів та переорієнтації функцій органів публічної адміністрації з координуючої на мобілізаційну.

Органи місцевого самоврядування у низці випадків фактично усунуті від ухвалення ключових рішень у сфері розпорядження землею, адже значний обсяг управлінських повноважень передано військовим адміністраціям. Така трансформація вплинула на правовий характер дозвільних механізмів: якщо у мирний час вони мали переважно сервісне спрямування, то тепер їх функція наближається до публічно-владної, мобілізаційної за своїм змістом.

Отже, можна виокремити дві домінантні моделі дозвільного механізму у сфері земельних правовідносин у воєнних умовах [208, с. 156-160]: прискорена (мобілізаційна) модель (застосовується для оборонних та критично важливих потреб держави; передбачає відмову від повної містобудівної та землеупорядної експертизи; охоплює тимчасове зайняття земель, створення укріплень, розміщення об'єктів військової інфраструктури, розгортання тимчасових поселень для внутрішньо переміщених осіб; правові наслідки оформлюються у спрощеному порядку, а детальна реєстрація часто переноситься на післявоєнний період); обмежувальна (стримувальна) модель (використовується для приватних ініціатив; безоплатна приватизація зупинена; формування нових земельних ділянок сільськогосподарського призначення обмежене; зміна цільового призначення дозволяється лише у випадку безпосередньої необхідності, пов'язаної з обороною, безпекою або життєзабезпеченням населення).

У цих умовах адміністративний дозвіл перестає бути суто інструментом підтвердження титулу на землю та набуває функції кризового механізму управління земельними ресурсами. Земля у період воєнного стану розглядається передусім як елемент обороноздатності й стратегічної стабільності держави, а участь органів публічної адміністрації у дозвільних процедурах набуває ознак гарантії публічної безпеки.

Підсумовуючи, сучасна модель адміністративно-дозвільних процедур у земельних правовідносинах постає як поєднання сервісної логіки й кризового управління. Реформа децентралізації та переорієнтація публічної адміністрації на надання послуг дали імпульс для осучаснення інструментів розпорядження землею, але фрагментарність нормативної бази й досі гальмує єдність практики. Воєнний стан радикально змінив конфігурацію процедур: запроваджено прискорену мобілізаційну модель для оборонних потреб і стримувальну – для приватних ініціатив, що зумовлює асиметрію доступу до дозвільних рішень і підсилює роль військових адміністрацій. У цих умовах земля функціонує як ресурс нацбезпеки, а дозвіл перетворюється на інструмент швидкого, юридично контрольованого перерозподілу користування.

Оптимальний шлях подальшого розвитку вбачає: чітке розмежування компетенцій між суб'єктами публічної влади; цифровізацію та інтеграцію кадастрових і реєстраційних масивів; формування галузевої системи стандартів і нормативів із регулярним переглядом; запровадження принципу «одного дотику» для перевірок і прозорих процедур сертифікації фахівців. Такий комплекс кроків здатен збалансувати публічний і приватний інтерес, знизити транзакційні витрати, мінімізувати корупційні ризики та забезпечити правову визначеність у сфері землекористування як під час війни, так і в період відновлення.

2.2. Адміністративно-контрольні механізми регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану

Європейська економічна комісія ООН концептуалізує «управління землею» як інструмент удосконалення державної земельної політики через належну організацію фіксації та поширення відомостей про права власності

на землю, її вартість і умови користування, а також пов'язані параметри обігу земельних ресурсів [241]. Поняття «земельне адміністрування (управління землею)» було інституціоналізоване ЕЕК ООН у 1993 р. і відображене у збірнику Принципів землеустрою як процес ідентифікації, обліку та розповсюдження інформації щодо прав на землю, вартості та використання земель і пов'язаних із ними ресурсів; до зазначених процедур належать, зокрема, встановлення та опис прав на землю й надання релевантної інформації для функціонування земельних ринків [241].

Україна послідовно імплементує європейські підходи до організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин, що підтверджується численними законодавчими змінами та гармонізацією з міжнародно-правовими актами. Зокрема, йдеться про Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [146] і положення розділу III Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171], у яких окреслено контрольну діяльність органів публічної влади у сфері земельних правовідносин.

Водночас зберігаються істотні інституційно-правові прогалини: відсутнє чітке розмежування компетенції між контрольними-наглядними органами публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин; не створено Державного реєстру контрольних і наглядових органів із визначенням вичерпних повноважень, результативних показників їх діяльності, а також завдань за видами нагляду. Така фрагментарність ускладнює оптимізацію системи та породжує дублювання функцій, що негативно впливає на ефективність контролю у зазначеній сфері [202].

Разом із тим положення ст. 188 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [146] та ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171] не розкривають у повному обсязі зміст і цільове призначення державного контролю та нагляду у цій сфері. У зв'язку з цим видається доцільним окреслити специфіку контрольних-наглядової діяльності органів

публічної адміністрації у площині земельних правовідносин. Для досягнення зазначеної мети необхідно: уточнити понятійний зміст категорії «контрольно-наглядова діяльність» у контексті земельних правовідносин; визначити форми її здійснення; ідентифікувати коло органів публічної адміністрації, уповноважених на реалізацію відповідних повноважень [202].

Насамперед слід з'ясувати зміст і співвідношення понять «контрольна діяльність» та «наглядова діяльність» органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин, обґрунтувавши необхідність їх розмежування та визначивши інституційних носіїв кожного з цих видів діяльності. Варто підкреслити, що у вітчизняному законодавстві терміни «контроль» і «нагляд» переважно ототожнюються, що зумовлює потребу у чіткому закріпленні компетенції та функцій органів публічної адміністрації в регулятивному режимі земельних правовідносин.

У науковій літературі питання співвідношення контролю та нагляду органів публічної адміністрації розглядається неоднозначно. Так, А. О. Собакарь визначає нагляд як відмінний від контролю організаційно-правовий засіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання: це особлива форма діяльності уповноважених державних органів, спрямована на систематичне спостереження за поведінкою суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин для перевірки відповідності їхніх рішень і дій вимогам законодавства [199;202]. У В. В. Пахомова контроль і нагляд (контрольно-наглядова діяльність) концептуалізуються як своєрідний «зворотний зв'язок» між суб'єктом владних повноважень та підконтрольним (піднаглядним) об'єктом, у межах якого акумулюється інформація про результати діяльності останнього, як позитивні, так і негативні [120]. Р. І. Павлик, акцентуючи як на спільних, так і на відмінних рисах, вказує, що в чинних нормативно-правових актах України терміни «контроль» і «нагляд» часто вживаються разом, що відбиває спільність цілей і завдань відповідних органів; натомість розбіжності простежуються у компетенції, функціональних повноваженнях,

методах виявлення порушень і способах реагування на них [117]. Т. О. Ольхова пропонує трактувати контроль як спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного суб'єкта розпорядженням контролюючого органу, що включає виявлення несприятливих явищ і повідомлення компетентних органів без права змінювати напрями діяльності об'єкта; натомість коли йдеться про владні вказівки щодо зміни напрямів роботи підпорядкованих органів, доречніше говорити про нагляд за адміністративними органами, а не про контроль [115;116].

Разом з тим низка українських адміністративістів – В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. Ф. Андрійко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко – у різний спосіб підкреслюють необхідність чіткого функціонального розмежування контролю та нагляду як інструментів публічного адміністрування, з урахуванням їхніх превентивних, виявних та реакційних елементів. Для контексту земельних правовідносин важливими є також позиції фахівців земельного права – В. В. Носіка, А. М. Мірошниченка, П. Ф. Кулиничка, які наголошують на потребі інституційної визначеності суб'єктів контролю і нагляду та їхньої процесуальної взаємодії з кадастровими, реєстраційними й екологічними інституціями.

Узагальнюючи, слід констатувати відсутність усталеної доктринальної позиції щодо чіткого розмежування «нагляду» і «контролю», а також дефіцит досліджень, що безпосередньо фокусуються на адміністративно-правових аспектах контролю та нагляду саме у сфері земельних правовідносин. Окремо звертаємо увагу на поширене в доктрині ототожнення нагляду з провадженням щодо притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення; на наш погляд, це є змішуванням юрисдикційної діяльності з наглядовою, які повинні аналізуватися автономно з урахуванням їх різних цілей, підстав і процесуальних режимів.

Науковці Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук розглядають контроль як функціонально інтегрований елемент публічного управління, зміст якого полягає у систематичній перевірці додержання Конституції України, законів

та підзаконних актів, а також у забезпеченні дисципліни й правопорядку. Контроль, у їх інтерпретації, передбачає правомірне втручання уповноважених суб'єктів у поточну діяльність підконтрольних органів: надання обов'язкових до виконання приписів, зупинення, зміну чи скасування управлінських актів, застосування заходів державного примусу. Натомість нагляд трактується як діяльність, спрямована на виявлення й запобігання правопорушенням, усунення їх наслідків та притягнення винних до юридичної відповідальності, причому без повноважень втручатися в оперативно-господарську діяльність піднаглядних суб'єктів або змінювати/скасовувати їхні акти управління [4, с. 246].

Погоджуючись із позицією В. І. Дудар, зауважимо, що розмежування компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні має здійснюватися за принципом максимально можливого уникнення дублювання повноважень. У полі компетенції регіонального рівня місцевого самоврядування доцільно зберігати, зокрема, розроблення й реалізацію програм та інвестиційних проєктів, що не можуть бути виконані силами одного району або мають значення для громад кількох районів [46].

Видається обґрунтованим трактувати контрольну діяльність у площині земельних правовідносин як послідовність трьох взаємопов'язаних блоків дій органів публічної адміністрації: аналітична оцінка та опрацювання інформації, отриманої контрольними інституціями; превентивні заходи, спрямовані на запобігання порушенням у сфері використання та охорони земель; ініціювання належного реагування шляхом інформування правоохоронних органів у разі виявлення ознак правопорушення. Наглядова діяльність у контексті земельних правовідносин полягає насамперед у систематичному спостереженні та моніторингу використання земель (у тому числі суб'єктами господарювання) з метою перевірки відповідності їхніх рішень і дій вимогам законодавства.

Нормативна база при цьому залишається фрагментарною. У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [146] та Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171] водночас простежується як спроба розмежувати, так і фактичне ототожнення «нагляду» і «контролю» як видів діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних правовідносин. При цьому сутнісні ознаки державного контролю за використанням та охороною земель розкриті неповно: переважно наведено перелік органів, уповноважених на його здійснення, без достатнього визначення змісту та меж їхніх повноважень. Такий підхід зумовлює дуалістичне й неоднозначне тлумачення норм та породжує практичні проблеми координації, розмежування компетенцій і запобігання дублюванню функцій [202].

І саме тут слід погодитися з Я. І. Масловим, що одним із недоліків чинного українського законодавства є саме ототожнення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях є не лише показником достатньої правової культури в державі, але й можливістю вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів державної влади та інше [99;202].

Практика публічного адміністрування засвідчує, що органи влади передусім керуються нормами позитивного права, у яких повноваження мають бути викладені чітко й однозначно. Втім наразі, радше на рівні доктрини, ніж законодавства, здійснюються спроби пояснити потребу розмежування контрольних-наглядових повноважень, а не їх ототожнення. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [202], державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Зі змісту цієї норми вбачається фактичне

ототожнення контрольних і наглядових функцій та концентрація «нагляду (контролю)» в межах діяльності одного органу публічної адміністрації.

Аналогічний підхід простежується й в інших актах: у назві та, зокрема, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V [168]; у ст. 8 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV [165]; у ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171]; у ст. 14 Закону України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV [166]; а також у положеннях Податкового кодексу України (наприклад, ст. 250.12) № 2755-VI [124]. Зазначене свідчить про нормативне змішування понять «контроль» і «нагляд», що ускладнює коректне визначення місця та ролі кожного інституту в регулюванні земельних правовідносин.

З огляду на це видається доцільним удосконалити законодавче регулювання контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у зазначеній сфері, чітко окресливши, які повноваження мають контрольний, а які – наглядовий характер. Зокрема, пропонується викласти назву Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в такій редакції: а ст. 1 доповнити дефініціями «контрольна діяльність» та «наглядова діяльність». За змістом цих дефініцій:

– «оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід) – діяльність органів державного нагляду (контролю), що полягає у визначенні ймовірності настання негативних наслідків для прав, законних інтересів громадян, суспільства та держави внаслідок здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання, з метою встановлення періодичності та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);

- профілактичний (превентивний) нагляд – система заходів, спрямованих на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності до їх фактичного вчинення, у тому числі шляхом

надання роз'яснень, консультацій, інформаційної підтримки та рекомендацій суб'єктам господарювання;

- консультаційна підтримка – надання органом державного нагляду (контролю) роз'яснень з питань застосування вимог законодавства, ведення господарської діяльності та усунення виявлених порушень без застосування заходів примусу;

- електронна взаємодія – обмін офіційною інформацією між органами державного нагляду (контролю) та суб'єктами господарювання з використанням державних інформаційних систем, у тому числі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, з метою ініціювання, проведення та документування заходів державного нагляду (контролю)».

Суть запропонованих змін полягає у принциповому розмежуванні понять «нагляд» і «контроль» з метою уникнення дублювання функцій органів публічної адміністрації та раціонального перерозподілу завдань між ними. Така кодифікаційна корекція необхідна для кращого розуміння органами публічної влади власних функцій і напрямів діяльності з гарантування охорони земель як базового національного ресурсу.

Щодо форм реалізації нагляду й контролю в площині земельних правовідносин, варто підкреслити, що з метою перевірки відповідності поведінки учасників вимогам права та застосування адміністративних заходів впливу у разі виявлення порушень, ці інструменти, коли ініціюються органом публічної адміністрації, реалізуються як втручання в діяльність суб'єктів господарювання у межах закону. До типових форм належать: огляд, аудит і перевірка, що передбачають аналіз документів, оцінку фактичної діяльності та періодичне отримання звітної інформації з подальшим ухваленням рішень у встановлених процесуальних формах [238].

Погоджуючись із підходом Т. О. Карабіна, форми контролю доцільно розуміти як способи зовнішньої репрезентації контрольної діяльності її суб'єктів. Інструментарій, що застосовується контролюючими органами, є варіативним і адаптується до їхніх повноважень та практичних потреб:

ідеться, зокрема, про ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів та інформацій, спостереження, експертизи, координацію дій контрольних інституцій, а також розгляд і перевірку скарг та звернень громадян [76]. Ці форми повною мірою проявляються і в контрольній діяльності органів публічної адміністрації у площині земельних правовідносин, де найбільш уживаними є перевірки, інспектування та експертні оцінки.

Разом із тим низка українських науковців – зокрема В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. Ф. Андрійко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. І. Титова, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко – у своїх працях підкреслюють необхідність чіткого функціонального розмежування контролю та нагляду як механізмів публічного адміністрування, що мають превентивні, виявні та реакційні компоненти (див. праці згаданих авторів). У цьому контексті наглядова складова діяльності органів публічної адміністрації у земельних правовідносинах переважно зводиться до систематичного спостереження та моніторингу за використанням земель суб'єктами господарювання з метою перевірки відповідності їх поведінки вимогам права.

Певну дискусійну ноту вносить позиція О. М. Швець, за якою в розрізі адміністративно-правового захисту земель найбільш дієвим інструментом постає адміністративний примус, оскільки наявна нормативно-правова база ще не забезпечує належних умов для ефективного застосування методів мотивації та переконання власників земель і землекористувачів [224]. Зіставлення цієї позиції з наведеними вище підходами дозволяє уточнити співвідношення моніторингових і владно-примусових елементів у системі забезпечення законності.

На наш погляд, у практиці публічного адміністрування до форм контролю слід віднести насамперед огляд і перевірку, ефективність і доказова насиченість яких зростає, коли їм передує нагляд у спеціальній формі – моніторинг, здійснюваний як органами публічної адміністрації, так і, за законом, інституціями громадянського суспільства, що узгоджується з

приписами ст. 22 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171], що відносить до системи заходів у сфері охорони земель державну комплексну систему спостережень. Важливо підкреслити, що в Україні державний контроль і нагляд за використанням та охороною земель тісно пов'язані з моніторингом, а їх межі у правозастосуванні нерідко окреслені недостатньо чітко.

Методологічно моніторинг є суміжним із адміністративним наглядом за способом здійснення – через спостереження. Водночас, на відміну від нагляду, який може включати не лише спостереження, а й перевірки, моніторинг ґрунтується не на візуальному контролі, а на накопиченні, систематизації та аналітичному опрацюванні інформації про стан земель та дотримання вимог законодавства. Саме через поєднання цих підходів – інформаційно-аналітичного (моніторинг) та владно-процедурного (контроль і, за потреби, примус) – досягається належний рівень правопорядку у земельних правовідносинах.

Ефективність системи моніторингу у сфері охорони земель передбачає застосування процедур, зіставних із тими, що відпрацьовуються під час наглядових перевірок. Відповідно до ст. 54 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, метою моніторингу земель і ґрунтів є своєчасне виявлення змін їхнього стану та властивостей, оцінювання дієвості заходів із охорони земель, забезпечення збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження негативних процесів та усунення їх наслідків [171]. Водночас дефініція моніторингу саме у сфері охорони земель законодавчо не конкретизована.

Моніторинг становить самостійний різновид діяльності органів публічної адміністрації і відрізняється від адміністративного нагляду насамперед цільовим призначенням. Метою адміністративного нагляду є підтримання об'єктів управління у належному стані в межах відповідного адміністративно-правового режиму; натомість метою моніторингу є одержання, акумуляція та систематизація інформації про стан об'єкта

управління. При цьому дані, отримані внаслідок моніторингу, можуть слугувати підставою для ініціювання проваджень у справах про адміністративні правопорушення, тоді як результати заходів адміністративного нагляду підлягають фіксації в документації, передбаченій нормативно-правовими актами, що регулюють моніторинг.

Слід урахувати, що моніторинг земель передбачений Земельним кодексом України [65] і детально врегульований Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661 [156]. Отже, моніторинг доцільно тлумачити як особливу форму наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, яка має специфічну мету та власний процедурний інструментарій [202].

Виходячи з потреби нормативного розмежування функцій нагляду і контролю у сфері охорони земель та закріплення моніторингу на рівні закону (а не лише підзаконного акту), видається обґрунтованим запропонувати таку редакцію ч. 1 ст. 188 ЗКУ [65] і ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171]:

«Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель здійснюються органами публічної адміністрації, внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України» [202].

Запропоноване формулювання забезпечує чітке інституційне розмежування контролю, нагляду та моніторингу, унормовує їх взаємозв'язок і підвищує передбачуваність правозастосування у сфері

охорони земель (а відтак – і в контексті регулювання земельних правовідносин).

Система органів спеціальної компетенції у сфері земельних ресурсів була сформована указами Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 06.01.1996 р. № 34/96 та «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19.08.2002 р. № 720/2002 [180] [132].

На початковому етапі, з метою забезпечення раціонального використання й охорони земель, запроваджено єдину вертикаль державних органів земельних ресурсів у складі Державного комітету України по земельних ресурсах із підпорядкованими територіальними підрозділами та інститутом інженерів-землевпорядників на рівні сіл і селищ [144].

Відповідно до ст. 188 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють уповноважені органи виконавчої влади у сфері земельних ресурсів, а контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів [146]. Аналогічний підхід відтворено у ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171]. Зазначене питання деталізовано в розділі II останнього закону, де окреслено компетенцію органів публічної влади у сфері використання та охорони земель [171]. Згідно з ним, контрольні повноваження належать Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям, а також спеціально уповноваженим центральним органам виконавчої влади – у межах визначеної законом компетенції.

Водночас державний контроль за використанням та охороною земель в Україні фактично не обмежується лише переліком суб'єктів, прямо названих

у наведених актах. Так, ст. 5 Закону № 963-IV передбачає розподіл повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, та центральним органом, який реалізує державну політику з державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [146]. Окремо зафіксовано повноваження центрального органу з питань аграрної політики здійснювати моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію таких земель. Разом з тим, згідно зі ст. 8 цього ж закону, центральний орган, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, також уповноважений на моніторинг родючості ґрунтів, хоча в ст. 5 такий суб'єкт прямо не зазначений [146]. Це породжує питання щодо реальної участі центрального органу з питань аграрної політики в системі моніторингу й узгодженості повноважень між дотичними інституціями.

Додатковою проблемою є те, що Закон України від 19.06.2003 № 963-IV не передбачає окремо інститут нагляду у сфері охорони земель [146]. Водночас ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV визначає як спеціально уповноважені низку центральних органів виконавчої влади: той, що формує державну політику у сфері земельних відносин; той, що реалізує її; орган, що здійснює нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі; органи, що формують і реалізують політику у сфері охорони довкілля, а також ті, що забезпечують державний нагляд (контроль) у цій сфері [171]. Інакше кажучи, законодавство містить неоднакові позначення суб'єктів публічної адміністрації, залучених до регулювання охорони земель, і навіть варіативність їх найменувань. Наслідком є ускладнення планування та реалізації як планових, так і позапланових заходів контролю і нагляду у сфері охорони земель, зниження ефективності перевірок і ризик дублювання функцій.

Узагальнюючи, наявна нормативна архітектура демонструє фрагментарність і перетини компетенцій між органами, що здійснюють контроль, нагляд та моніторинг у сфері охорони земель. Для підвищення передбачуваності правозастосування і належного врядування у земельних правовідносинах доцільним видається: уніфікувати перелік і найменування суб'єктів публічної адміністрації на рівні законів; чітко розмежувати контрольні, наглядові та моніторингові функції між дотичними центральними органами виконавчої влади; синхронізувати норми спеціального земельного та екологічного законодавства щодо процедур і форм здійснення відповідних видів діяльності. Це, у свою чергу, сприятиме належній координації інституцій та ефективній реалізації державної політики у сфері охорони земель.

Варто зауважити, що відповідно до ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV саме на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, покладено обов'язки щодо проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Паралельно цей самий закон передбачає інститут громадського контролю, який здійснюють громадські інспектори, що призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, а також центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та у сфері охорони навколишнього природного середовища. За своєю суттю діяльність таких громадських інспекторів наближається до реалізації функцій моніторингу у сфері охорони земель громадськими організаціями, однак законодавче регулювання участі останніх є фрагментарним і недостатньо деталізованим. Відтак постає потреба чітко розмежувати повноваження між органами публічної адміністрації та громадськими інспекторами, особливо у частині проведення моніторингових заходів [171].

На засадах територіальності в Україні функціонує мережа спеціалізованих органів публічної адміністрації у сфері використання та охорони земель. Моніторинг за використанням і охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами всіх рівнів; водночас він може проводитися й громадськими об'єднаннями, якщо відповідна мета закріплена в їх установчих документах. З огляду на розширення участі інститутів громадянського суспільства доцільно надавати їм можливість долучатися до моніторингової діяльності у сфері охорони земель, але переважно у форматі участі в заходах, організованих органами публічної влади. Це відповідає ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, яка передбачає залучення представників громадськості до консультативно-дорадчих органів, участі у підготовці державних документів, проведенні конференцій і круглих столів з актуальних питань, зокрема у сфері охорони земель. Разом з тим, така практика потребує подальшої інституціоналізації та нормативного вдосконалення [144].

У цьому контексті запропоновані зміни й доповнення до Законів України: «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [168], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [146], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.06.2007 р. № 877-V [168], а також до ЗК України [65], мають на меті утвердити розуміння того, що для ефективного виконання органами публічної адміністрації своїх функцій контроль і нагляд у сфері охорони земель мають бути чітко відмежовані.

Нині контрольні та наглядові повноваження в означеній сфері розподілені між широким колом суб'єктів: Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі виконавчої влади; центральними органами виконавчої влади (міністерствами та відомствами) у межах їх компетенції; місцевими органами виконавчої влади – обласними, районними державними адміністраціями, а також міськими державними адміністраціями у Києві та

Севастополі. На рівні органів місцевого самоврядування контроль за охороною земель зазвичай охоплює: нагляд за станом використання земель; контроль за виконанням заходів із їх охорони; перевірку наявності у землевласників і землекористувачів правовстановлюючих документів та відповідної проєктної документації [29].

Водночас в Україні відсутній єдиний уповноважений орган, який би централізовано здійснював контроль у сфері охорони земель. Функція контролю розпорошена між різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, причому їх взаємодія часто є неефективною або взагалі не налагоджена. Погоджуючись із позицією А. О. Юрченка, слід підкреслити, що дублювання повноважень і брак координації між центральним органом виконавчої влади у сфері земельних ресурсів та іншими центральними органами, місцевими держадміністраціями й органами місцевого самоврядування негативно позначається на результативності їх діяльності [231]. Поділяючи міркування Д. В. Бусуйок, зауважимо, що часті зміни інституційного підпорядкування органів з питань земельних ресурсів, невизначеність щодо доцільності та організаційно-правової форми існування контролюючого органу, а також його місця в системі виконавчої влади істотно знижують спроможність держави забезпечувати раціональне використання та охорону земель [23].

Отже, на сучасному етапі розвитку України для забезпечення законності у діяльності фізичних та юридичних осіб необхідним є вдосконалення правового регулювання нагляду і контролю у сфері охорони земель шляхом їх чіткого розмежування. Взаємозв'язок цих інструментів не заперечує їх самостійності: вони мають різний суб'єктний склад, процедури та цільове призначення, але в практиці публічного адміністрування взаємодоповнюють один одного, передусім у превентивному вимірі забезпечення належного стану земельних правовідносин.

З метою забезпечення коректного розуміння та належного виконання покладених законом завдань у сфері охорони земель доцільним є чітке

інституційне розмежування між органами, що здійснюють контрольні повноваження, та органами, на які покладено наглядові функції, із фіксацією такого розмежування безпосередньо на законодавчому рівні. Для реалізації цього підходу пропонується перейменувати в Земельному кодексі України главу 32 розділу VI та викласти її назву так: «Контроль та нагляд за використанням і охороною земель», оскільки нині «нагляд» не виокремлено як самостійний вид діяльності органів публічної адміністрації.

З врахуванням зазначеного статтю 187 глави 32 розділу VI Земельного кодексу України пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 187. Завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель.

Контроль і нагляд за використанням і охороною земель спрямовуються на забезпечення додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України.

Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом аналітичної оцінки та фіксації інформації, отриманої для офіційного розгляду, організації превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель, а також ініціювання належного реагування шляхом повідомлення правоохоронних органів у разі виявлення ознак порушення законодавства.

Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом систематичного спостереження та моніторингу за використанням земель, у тому числі суб'єктами господарювання».

Статтю 188 глави 32 розділу VI Земельного кодексу України пропонується викласти так:

«Стаття 188. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель.

Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а додержання вимог законодавства про охорону земель забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду та/або контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель встановлюється законом» (додаток Б).

Нині моніторинг земель урегульовано переважно Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661-93-п, тобто підзаконним актом, що фіксує лише загальні засади. З огляду на публічно-правову природу та важливість моніторингу для належного врядування у сфері охорони земель, доцільно піднести регулювання до рівня закону (зокрема, через доповнення ЗКУ та спеціальних законів окремими статтями, які визначають мету, суб'єктів, об'єкти, інструментарій і результати моніторингу).

З врахуванням зазначеного, пропонується доповнити частину третю статті 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV положенням такого змісту:

«Моніторинг за використанням і охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів, а також може здійснюватися громадськими об'єднаннями за умови закріплення відповідної мети діяльності в їх установчих документах».

Запровадження запропонованих змін до чинного земельного законодавства України сприятиме: консолідації та узгодженню нормативно-правових актів, які регулюють контроль, нагляд і моніторинг у сфері охорони земель; забезпеченню чітке розмежування компетенцій між суб'єктами публічної адміністрації та визначенню процедурних меж їхньої діяльності; підвищенню передбачуваності правозастосування та

інституційній спроможності органів, відповідальних за належний стан земельних правовідносин.

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану, передбаченого Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII[175], спричинило трансформацію механізмів адміністративного регулювання та нагляду у сфері земельних правовідносин, оскільки земля в умовах війни набула додаткового правового статусу як елемент обороноздатності держави та об'єкт забезпечення продовольчої безпеки. Конституційні положення про землю як основне національне багатство (ст. 14 Конституції України) [88]. отримали у період воєнного стану прикладне змістовне наповнення через посилення контрольної юрисдикції держави й тимчасове звуження гарантій використання земель приватними особами. Таким чином, правове регулювання земельних правовідносин почало здійснюватися у режимі «підвищеної охорони», що впливає не лише з положень земельного законодавства, а й з особливого режиму публічно-владної діяльності під час воєнного стану.

Нормативно-регулятивні відносини у земельній сфері в умовах війни перебувають у прямій залежності від здатності держави оперативно попереджати порушення та контролювати цільове використання земель, зокрема тих, які мають стратегічну важливість. Це стосується насамперед земель оборони, спеціальний правовий режим яких прямо закріплено у ст. 77 та 149 Земельного кодексу України[65], та щодо яких передбачено можливість примусового вилучення або обмеження прав користування в інтересах національної безпеки. Додаткове правове підґрунтя такому застосуванню створює Постанова Кабінету Міністрів України № 326 від 11.03.2022[159], яка встановлює механізм реквізиції земельних ділянок для потреб оборони, а також Постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 07.04.2022[160], що регламентує передачу земель оборони для розміщення військових об'єктів і забезпечення фортифікаційних робіт.

Підвищення ваги публічно-владного примусу як механізму реагування на земельні порушення є закономірним наслідком правового режиму воєнного стану, оскільки відповідно до ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [175] держава отримує повноваження тимчасово обмежувати права фізичних і юридичних осіб з метою захисту суверенітету та обороноздатності. У сфері земельних правовідносин це виявляється через прискорений порядок перевірок, інспектування та видання адміністративних приписів (ст. 6–11 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [146]). Таким чином, адміністративний контроль перестає бути виключно формою правового реагування і набуває ознак превентивного механізму протидії діям, які становлять загрозу воєнній безпеці держави.

Сутність адміністративно-контрольних механізмів у період війни полягає у тому, що держава застосовує більш широкі та швидкі інструменти реагування, ніж у мирний час. До них належать перевірки, інспектування, огляд земельних ділянок, тимчасове обмеження прав землекористування, а також нормативно-процедурний моніторинг. Останній має особливе значення, оскільки відповідно до ст. 22 та 54 Закону України та Постанови КМ України № 661 від 20.08.1993 «Про затвердження Положення про моніторинг земель» моніторинг є системою постійного спостереження, спрямованого на оцінку стану ґрунтів, виявлення змін у їх якісних характеристиках та вжиття коригувальних заходів [156].

Моніторинг у воєнний період зазнав доктринальної трансформації: якщо до 2022 року він розглядався як допоміжний інформаційно-аналітичний інструмент, то нині він фактично став первинною формою публічно-владного втручання, що передує як адміністративному контролю, так і нагляду. Цьому сприяє не лише фактичний стан воєнних загроз, а й юридичні передумови: відповідно до ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ст. 19 Закону України «Про охорону земель» результати моніторингу можуть слугувати підставою для ініціювання контрольних заходів, у тому числі з

метою встановлення порушень і підготовки матеріалів для притягнення до відповідальності.

Воєнний стан підсилив і суб'єктний склад органів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями. Частина повноважень, які раніше були зосереджені виключно в центральних органах виконавчої влади, нині реалізуються військовими адміністраціями, які відповідно до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу Президента «Про утворення військових адміністрацій» [186] наділені правом ухвалювати рішення щодо використання земель оборони, встановлювати тимчасові обмеження щодо доступу до земель та вживати заходів адміністративного примусу. Аналогічні норми містяться і в актах Кабінету Міністрів України, що регламентують реквізицію та тимчасове вилучення земельних ділянок, що використовуються для військових потреб.

Крім того, під час дії воєнного стану змінюється сама логіка розподілу повноважень. Якщо у мирний час переважав контроль «реєстраційно-контрольного» типу (коли держава перевіряє відповідність поведінки суб'єкта правовим вимогам), то в умовах війни характерним стає «оперативно-запобіжний» тип контролю, коли держава діє превентивно. Саме тому правова оцінка дій землекористувача може надаватися до їх наслідків, а не *ex post facto*, як це було переважно раніше. Нормативним підґрунтям тут виступає не лише ст. 53–56 КУпАП, а й ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка прямо допускає скорочення процедур у разі існування воєнної загрози.

Особливої уваги заслуговує залучення громадських організацій і громадських інспекторів до здійснення елементів екологічного та земельного контролю. Таке залучення передбачене ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» та узгоджується з міжнародними стандартами участі громадськості (Конвенція Еспо, Оргуська конвенція, Рекомендації UNECE/FAO з управління земельними ресурсами 1996 р.). У співвідношенні із земельними правовідносинами така модель наближає Україну до *acquis*

ЄС, де публічно-приватна участь та громадський моніторинг розглядаються як частина демократичної моделі екологічного управління.

Разом із тим законодавство України досі не містить виразного і системного розмежування між контролем, наглядом і моніторингом. Чинний Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» фактично розглядає «державний нагляд (контроль)» як єдину правову категорію, що концептуально суперечить потребам публічного адміністрування у період воєнного стану. Оскільки моніторинг у період війни виконує також інформаційно-доказову функцію для притягнення до юридичної відповідальності, він не може залишатися лише підзаконною категорією, закріпленою Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 «Про Положення про моніторинг земель» [156], якою врегульовано лише загальні організаційні засади здійснення систематичних спостережень за станом земель, без визначення повноцінного правового статусу моніторингу як форми державного публічно-владного впливу. Цей правовий вакуум створює ризики компетенційного дублювання та управлінських колізій, особливо між Держгеокадастром, Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

З огляду на припис ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, саме центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, наділений обов'язком здійснювати моніторинг родючості ґрунтів і забезпечувати агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення. Поряд із цим у зазначеному законі закріплено інститут громадського контролю, який здійснюють громадські інспектори, призначені відповідними органами місцевого самоврядування, а також центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та у сфері охорони навколишнього природного середовища. Функціонально така діяльність

громадських інспекторів тяжіє до моніторингових форм спостереження за станом земель і може перетинатися з ініціативами громадських об'єднань; водночас участь останніх у моніторингу в українському законодавстві виписана лише загальними формулами й позбавлена детальної процедурної конкретизації. Саме тому постає нагальна потреба чітко розмежувати повноваження органів публічної адміністрації та громадських інспекторів, особливо там, де йдеться про проведення моніторингових заходів у сфері охорони земель [171].

Відповідно до підходу законодавця, спеціалізовані органи публічної адміністрації у сфері використання та охорони земель формуються за територіальним принципом. Функції моніторингу дотримання режиму використання та охорони земель покладено на органи місцевого самоврядування і їхні виконавчі органи (виконавчі комітети) усіх рівнів; окрім того, моніторинг може здійснюватися громадськими об'єднаннями, якщо відповідне завдання прямо закріплене в їхніх установчих документах. Враховуючи зростання ролі інститутів громадянського суспільства, видається виправданим надання таким об'єднанням можливості брати участь у моніторингових заходах у сфері охорони земель через інституціоналізовані форми співпраці з органами публічної влади (консультативно-дорадчі органи, участь у підготовці проєктів державних документів, організація публічних консультацій, конференцій та «круглих столів»), що узгоджується зі ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI і потребує подальшого розвитку та нормативного уточнення [144].

Окремого підкреслення потребує питання моніторингу земель. Нині відповідні суспільні відносини врегульовано переважно Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661-93-п [156], тоді як законодавчого визначення моніторингу як самостійної форми публічно-владної діяльності у сфері охорони земель фактично немає. Регламентація на рівні підзаконного акту має загальний характер і не відбиває ані сучасної складності процедур збору,

накопичення та аналізу даних про стан земель, ані зростаючої ролі моніторингу як інформаційно-аналітичної бази для ініціювання проваджень у справах про правопорушення. З огляду на це вважаємо доцільним законодавче закріплення інституту моніторингу (із визначенням його мети, суб'єктів, об'єктів, форм і результатів), не обмежуючись згаданим підзаконним регулюванням.

Узагальнюючи, пропоновані зміни до Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [171], Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [146], Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.06.2007 р. № 877-V [168] і до ЗК України [65] спрямовані на те, щоб інституційно розвести контроль і нагляд, унеможливити дублювання функцій, унормувати участь органів місцевого самоврядування в моніторинговій діяльності та посилити координацію між центральними органами виконавчої влади. На практичному рівні це має забезпечити більшу передбачуваність та результативність планових і позапланових заходів, а також підвищити якість державного управління у сфері охорони земель, що є критично важливим для належного функціонування і стійкості земельних правовідносин.

Екологічний стан земель в Україні унаслідок збройної агресії РФ набув вкрай критичного характеру. Значні площі зазнали деградації, механічних пошкоджень і хімічного забруднення; процеси водної й вітрової ерозії набули масового поширення. Бойові дії супроводжуються інтенсивним накопиченням у ґрунтовому середовищі токсичних речовин і важких металів, а вибухи мінно-вибухових боєприпасів формують численні воронки, що дезінтегрують ландшафтні структури та порушують просторову організацію земельних масивів. Наслідком є проникнення забруднювачів у ґрунтові горизонти й подальша контамінація підземних вод, що створює системні загрози для довкілля в цілому [105].

У цьому контексті обґрунтованою є й оцінка І. Заплітної про те, що «нові реалії вимагають вольових рішень та швидких і правильних дій». Дослідниця слушно акцентує на нагальній адаптації земельного законодавства до умов воєнного стану, яка передбачає поєднання оперативності та гнучкості регуляторних механізмів зі збереженням стратегічної логіки розвитку земельних правовідносин – з урахуванням актуальних викликів і перспектив післявоєнного відновлення. Починаючи з 24 лютого 2022 р., відбулися істотні трансформації земельного законодавства: частина первинно запроваджених обмежень згодом була пом'якшена для окремих правовідносин, натомість для інших – запроваджено нові режими і процедури регулювання [56]. Показово, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» (чинний з 09.06.2022) встановлено, зокрема, заборону проведення земельних торгів щодо прав оренди, емфітевзису та суперфіцію, а також щодо земель сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності; на період воєнного стану заборонено безоплатну передачу таких земель у приватну власність та відповідне розроблення документації із землеустрою [140].

Додатково, як слушно зауважує Д. Коломійцева, ще у Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленої Розпорядженням КМ України від 19.01.2022 р. № 70-р [185], констатовано прискорену деградацію, забруднення й виснаження земельних ресурсів. Причому на момент її ухвалення пріоритетами державної політики у сфері земельних правовідносин визнавалося впровадження та належне фінансування загальнодержавних програм у галузі охорони земель – зі спеціальним фокусом на зменшення розораності, відновлення й підвищення родючості ґрунтів [80]. Це підкреслює необхідність подальшої кодифікаційної конкретизації та інституційного посилення механізмів

контролю, нагляду й моніторингу для ефективного реагування на воєнні екологічні виклики у сфері охорони земель.

Таким чином, адміністративно-контрольні механізми у земельній сфері під час воєнного стану мають подвійний вимір:

охоронний (захист земельних ресурсів як стратегічного об'єкта публічного права),

превентивний (запобігання загрозам національній безпеці через нецільове або незаконне використання земель).

Чинна Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель не кореспондує поточним умовам і потребує корекції з урахуванням завдань відновлення ділянок, що зазнали ушкоджень унаслідок збройної агресії РФ [15]. Дослідники слушно підкреслюють необхідність доповнення Концепції положеннями, які відображатимуть воєнні реалії та орієнтири післявоєнної відбудови земельного фонду. Звернімо увагу, що документ готувався до початку повномасштабних бойових дій і концентрувався переважно на проблематиці мирного періоду – підвищеній кислотності, засоленні та солонцюватості ґрунтів; процесах ерозії, деградації та забруднення, зумовлених інтенсивним агровикористанням; виснаженні земельних ресурсів через недотримання екологічних стандартів. Натомість війна породила новий спектр ризиків, які Концепція належним чином не охоплює: забруднення територій вибухонебезпечними предметами і токсикантами, фізичну деструкцію ґрунтового покриву (воронки, порушення мікрорельєфу), а також нагальну потребу у відновленні земель на деокупованих територіях [15].

Звідси логічно випливає, що оновлення Концепції має передбачати перехід від суто превентивного «довоєнного» фокусу на недопущенні деградації до комплексу реабілітаційно-відновних заходів. Йдеться, зокрема, про включення програм розмінування та очищення земель від вибухонебезпечних предметів; механізмів нейтралізації хімічного забруднення ґрунтів; удосконалення методик рекультивації і відновлення

пошкоджених територій; розвиток системної інформаційно-аналітичної підтримки моніторингу з подальшим управлінським реагуванням. Такий підхід кореспондує з висновками доктрини та практичними потребами земельних правовідносин, у межах яких держава і суб'єкти господарювання здійснюють відтворення та охорону земель.

Підтвердженням нагальності перезавантаження політики є й те, що вже у Концепції, затвердженій Розпорядженням КМ України від 19.01.2022 р. № 70-р, тобто напередодні повномасштабного вторгнення, констатовано прискорене виснаження, деградацію та забруднення земельних ресурсів; при цьому серед пріоритетів державної політики у сфері земельних правовідносин прямо називалися запровадження й належне фінансування загальнодержавних програм з охорони земель, зокрема щодо зниження рівня розораності, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [185;15]. Воєнні події лише загострили окреслені у Концепції проблеми та висунули додаткові виклики, які потребують фіксації в оновлених нормативних приписах.

Сукупність наведених обставин підводить до висновку про необхідність термінового перегляду Концепції з урахуванням викликів воєнного часу і завдань післявоєнного відновлення. Актуалізована редакція має забезпечити ефективне та безпечне використання земельних ресурсів, закласти механізми моніторингу, рекультивації й очищення територій, а також інтегрувати участь інститутів громадянського суспільства у відповідних процедурах. Поза тим, охорона земель в Україні потребує комплексного підходу: нині бракує дієвих методик оцінювання шкоди ґрунтам і чітких протоколів їх відновлення, а низький рівень фінансування реабілітаційних програм посилює загрози для довгострокового екологічного та економічного розвитку держави. Отже, доцільною видається розробка цілісної державної стратегії, що враховуватиме регіональні особливості, ступінь деградації та доступність ресурсів; включатиме науково обґрунтовані технології відновлення (у тому числі сучасні біотехнології – фіторе mediaцію,

використання мікроорганізмів, застосування органо-мінеральних добрив для відновлення родючості); передбачатиме постійну систему моніторингу і прозорий механізм оцінки збитків як підстави для визначення пріоритетів реабілітації. Важливо одночасно посилити фінансові інструменти підтримки екологічних проєктів – через державні програми, цільові фонди, залучення інвестицій і стимулювальні механізми для суб'єктів господарювання.

Підсумовуючи, сучасний стан охорони земель в Україні вимагає не лише технічних рішень, а й послідовної політичної волі, стабільного бюджетного забезпечення та широкої суспільної підтримки. Лише поєднання зазначених чинників дасть змогу зупинити деградаційні процеси, підвищити стійкість земельних правовідносин і сформувати надійний фундамент для сталого відновлення держави після завершення війни.

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що ефективність регулювання земельних правовідносин у воєнний і післявоєнний періоди критично залежить від чіткого розмежування й узгодження трьох інститутів – контролю, нагляду та моніторингу. Нині їх нормативна змішаність зумовлює дублювання повноважень, прогалини у відповідальності та управлінські колізії. Необхідними кроками є: законодавче визначення змісту кожного інституту; створення Державного реєстру контрольних і наглядових органів із фіксацією компетенцій, процедур і результативних показників; уніфікація термінології в земельному, екологічному та господарському законодавстві. Okремо слід підкреслити необхідність визначення на законодавчому рівні механізмів здійснення моніторингу земель, що вимагає його інтеграції до системи управлінських рішень (планування перевірок, притягнення до відповідальності, відновні заходи).

В умовах війни пріоритетами стають: очищення територій, нейтралізація хімічного забруднення, рекультивація і відновлення родючості–із адекватним фінансуванням, прозорими методиками оцінки шкоди та регіональними програмами. Актуалізація Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель має закласти

післявоєнну рамку політики, узгоджену з стандартами ЄЕК ООН, FAO та acquis ЄС, а також забезпечити інституціоналізовану участь громадськості. Реалізація цих рішень підвищить передбачуваність правозастосування, посилить спроможність держави захищати земельні ресурси як стратегічний актив і створить підвалини для сталого екологічного та економічного відновлення України.

2.3. Адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану

Як уже підкреслювалося у першому розділі дисертаційного дослідження, адміністративно-юрисдикційна діяльність є одним із ключових напрямів функціонування органів публічної адміністрації. У сучасній науковій та нормативно-правовій площині її зазвичай пов'язують із розглядом справ про адміністративні правопорушення, ухваленням постанов та застосуванням адміністративних стягнень без звернення до суду. Проте, на нашу думку, адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації слід тлумачити у більш широкому розумінні – з урахуванням також судової складової, яка має специфічні риси й не може бути ототожнена з іншими формами владної діяльності.

Необхідність саме розширеного підходу зумовлена тим, що в науковій доктрині цьому питанню приділяється недостатньо уваги, тоді як на практиці одні й ті самі органи публічної адміністрації водночас реалізують управлінські, контрольні, наглядові та юрисдикційні повноваження. Внаслідок цього виникають труднощі як у процедурному вимірі, так і на етапі визначення компетентного органу, до якого суб'єкт має звернутися у разі порушення його прав чи законних інтересів у сфері земельних правовідносин. Така колізійність безпосередньо позначається на

ефективності механізму притягнення до юридичної відповідальності та ускладнює провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У ст. 6 КУпАП визначено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації та трудові колективи розробляють і впроваджують заходи щодо запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення та усунення причин і умов, які сприяють їх вчиненню, а також забезпечують виховання громадян у дусі правосвідомості та дисципліни. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, виконуючи обов'язки щодо забезпечення законності, громадського порядку та охорони прав і свобод, координують діяльність інших суб'єктів на відповідній території та здійснюють керівництво адміністративними комісіями.

Отже, хоча Кодекс і містить загальне окреслення кола суб'єктів, наділених юрисдикційними повноваженнями, він не конкретизує їх функціональне наповнення, зокрема у контексті реалізації владно-примусових заходів у земельних правовідносинах. Саме ця невизначеність створює практичні труднощі як для органів публічної влади, так і для учасників земельних правовідносин, потребуючи подальшої нормативної конкретизації [78].

Стаття 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV закріплює коло повноважень державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням і охороною земель та дотриманням вимог законодавства про охорону земель. Зокрема, інспектори наділені правом: у встановленому порядку безперешкодно обстежувати земельні ділянки, що перебувають у власності чи користуванні фізичних та юридичних осіб, і перевіряти документацію, пов'язану з їх використанням та охороною; видавати обов'язкові для виконання приписи з питань використання та охорони земель і дотримання профільного законодавства, у тому числі щодо приведення ділянки у попередній стан у визначених законом випадках за рахунок правопорушника

з відшкодуванням збитків власникові; складати акти перевірок і протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення та направляти матеріали до компетентних органів для притягнення винних осіб до відповідальності; у разі неможливості ідентифікації правопорушника доставляти його до органів Національної поліції або до виконавчих органів місцевих рад для встановлення особи і складення протоколу; викликати громадян і посадових осіб для одержання усних чи письмових пояснень; передавати матеріали до органів прокуратури та досудового розслідування, якщо у виявлених діяннях вбачаються ознаки кримінального правопорушення; звертатися до суду з позовами, зокрема щодо повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок після спливу строку користування [146].

Виходячи з наведеного, у переліку контрольних повноважень державних інспекторів простежуються й юрисдикційні елементи (квазіюрисдикційні форми), насамперед повноваження на винесення обов'язкових приписів і ініціювання залучення до юридичної відповідальності. Ефективність такої юрисдикційної діяльності безпосередньо залежить від реальної спроможності органу публічної адміністрації впливати на підконтрольних суб'єктів і примушувати їх дотримуватися встановлених правил.

Саме з цією метою контрольним і наглядовим органам у сфері охорони земель законодавець надає широкий інструментарій примусового впливу. Водночас відсутність чіткого розмежування між власне контрольними та юрисдикційними повноваженнями різних суб'єктів знижує результативність притягнення до відповідальності, породжує компетенційні перетини та ускладнює практику правозастосування.

Крім того, на сьогодні бракує системних наукових розвідок, які б комплексно висвітлювали зміст, межі та процесуальні форми юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Систематизація відповідних нормативних приписів і теоретичних підходів

має не лише наукове, а й практичне значення: вона здатна підвищити передбачуваність процедур, оптимізувати розподіл компетенцій і, зрештою, посилити гарантії законності у цій чутливій сфері [234].

На нашу думку, організаційний вимір адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації у земельних правовідносинах і досі залишається недостатньо висвітленим. Потребують окремого аналізу: особливості здійснення такої діяльності, механізми застосування примусових заходів, а також переосмислення її сутності та змісту з позицій гарантування прав і свобод людини. Перш ніж розкривати структуру і ключові риси юрисдикційної діяльності у земельних правовідносинах, доцільно зупинитися на дефініції базового поняття.

Термін «юрисдикція» (jurisdiction) має латинське походження (jus – право; dico – говорити) і у загальному вигляді означає сукупність установлених законом (чи іншим нормативним актом) повноважень відповідних органів публічної влади розглядати правові спори та справи про правопорушення [229, с. 869]. У юридичній літературі трапляються кілька взаємодоповнювальних підходів до її тлумачення:

а) як компетенцію судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ і коло питань, віднесених до відання держави чи державної установи [126];

б) як сукупність повноважень державних органів на здійснення певного роду діяльності [7];

в) як вид публічно-владної діяльності, безпосередньо спрямованої на охорону суспільних відносин, що полягає в розгляді компетентним суб'єктом (органом публічної адміністрації) юридичної справи по суті та ухваленні обов'язкового рішення, забезпечуваного державно-примусовою силою [6, с. 304];

г) як коло повноважень особи чи органу щодо правової оцінки конкретних фактів, включно з вирішенням спорів та застосуванням санкцій відповідно до закону [8].

В. К. Колпаков у праці «Адміністративно-деліктний правовий феномен» зазначає, що юрисдикція – це компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів; відповідно адміністративна юрисдикція – це юридично оформлене право органів і посадових осіб публічної влади на реалізацію функцій у сфері публічного права щодо визначених об'єктів [83].

У широкому розумінні адміністративна юрисдикція постає як урегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади чи посадової особи з вирішення індивідуальних адміністративних справ, що виникають із адміністративно-правових відносин громадянина або недержавної організації з органом публічної адміністрації (здебільшого виконавчої влади). Прихильники цього підходу відносять до юрисдикційної діяльності розгляд будь-якого публічно-правового спору, включно з провадженням в адміністративному судочинстві [74;84].

Отже, адміністративну юрисдикцію доречно розуміти як здійснюваний уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими особами розгляд різних категорій справ, ухвалення по них рішень і застосування юридичних санкцій, у тому числі засобами державного примусу, з метою відновлення порушеного режиму законності у земельних правовідносинах. Недаремно в літературі обґрунтовується теза, що адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації частини владних повноважень відповідних органів виконавчої влади [123, с. 27].

З огляду на викладене, подальший аналіз буде спрямовано на: уточнення організаційної моделі юрисдикційної діяльності у земельних правовідносинах; опис процесуальних форм і гарантій (у т. ч. прав людини і належного адміністрування); охарактеризування механізмів примусу та їх пропорційності; а також встановлення меж взаємодії юрисдикційної, контрольної й наглядової складових у системі публічного адміністрування земель. Такий підхід дозволяє усунути термінологічну розмитість, уникнути

дублювання компетенцій та забезпечити послідовність правозастосування у чутливій сфері земельних правовідносин.

Виходячи з того, що будь-яка діяльність органів державної влади має здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, визначені законом, пропонуємо замість категорії «адміністративна юрисдикція» уживати більш точний термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність» [84]. Така лексична корекція краще фіксує динамічний, процедурно-процесуальний характер владної активності, а не лише її статичну компетенцію. Разом з тим, поділяючи підхід В. К. Колпакова, зазначимо: юрисдикція трактується як компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції стосовно визначених об'єктів; відповідно адміністративна юрисдикція – це компетенція на реалізацію функцій у сфері публічного права щодо окресленого кола об'єктів [83]. Зазначені авторські позиції формують аналітичну основу для подальшої розробки цієї категорії й вироблення пропозицій з її вдосконалення.

Як слушно узагальнює В. Ю. Шильник, за аналогією до адміністративного процесу в доктрині розрізняють «вузьке» та «широке» розуміння адміністративної юрисдикції. Прибічники «вузького» підходу акцентують, що юрисдикційна діяльність виникає лише за наявності правового спору або правопорушення і слугує правоохоронним цілям. Натомість «широке» бачення охоплює всю владну діяльність компетентних органів, спрямовану на вирішення індивідуальних публічно-правових спорів, які постають у сфері дії права [226].

Своєю чергою В. К. Колпаков пропонує функціональну класифікацію адміністративної юрисдикції на:

- адміністративно-регулятивну (позитивна, управлінська діяльність),
- адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів),
- адміністративно-деліктну (розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень) [230]. Такий підхід фактично дозволяє охопити адміністративною юрисдикцією увесь

масив адміністративного процесу – від регулятивних процедур до правозастосування у деліктній площині та судового контролю [83].

Узагальнюючи, адміністративно-юрисдикційна діяльність доцільно розуміти як процесуальну форму реалізації частини владних повноважень уповноваженими органами та їх посадовими особами: вона включає виявлення, кваліфікацію та вирішення індивідуальних публічно-правових справ, прийняття обов'язкових рішень і, за потреби, застосування заходів державного примусу з метою відновлення порушеного правопорядку. Така концептуалізація забезпечує більш точне відмежування від інших видів адміністративної діяльності та слугує методологічною основою для подальших досліджень і кодифікаційних пропозицій.

Виходячи з того, що будь-яка діяльність органів державної влади має здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, визначені законом, пропонуємо замість категорії «адміністративна юрисдикція» уживати більш точний термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність» [84]. Така лексична корекція краще фіксує динамічний, процедурно-процесуальний характер владної активності, а не лише її статичну компетенцію. Разом з тим, поділяючи підхід В. К. Колпакова, зазначимо: юрисдикція трактується як компетентність уповноважених органів здійснювати свої функції стосовно визначених об'єктів; відповідно адміністративна юрисдикція – це компетенція на реалізацію функцій у сфері публічного права щодо окресленого кола об'єктів [83]. Зазначені авторські позиції формують аналітичну основу для подальшої розробки цієї категорії й вироблення пропозицій з її вдосконалення.

Як слушно узагальнює В. Ю. Шильник, за аналогією до адміністративного процесу в доктрині розрізняють «вузьке» та «широке» розуміння адміністративної юрисдикції. Прибічники «вузького» підходу акцентують, що юрисдикційна діяльність виникає лише за наявності правового спору або правопорушення і слугує правоохоронним цілям. Натомість «широке» бачення охоплює всю владну діяльність компетентних

органів, спрямовану на вирішення індивідуальних публічно-правових спорів, які постають у сфері дії права [226].

У розвиток цієї дискусії А. Б. Калюта виокремлює три підходи до змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності:

а) діяльність, виключно пов'язана із застосуванням адміністративних стягнень;

б) діяльність, що не зводиться лише до стягнень і включає виявлення та фіксацію фактів вчинення адміністративних правопорушень;

в) діяльність, що здійснюється не тільки в межах проваджень у справах про адміністративні правопорушення і може реалізовуватися в інших видах адміністративних проваджень, зокрема в адміністративному судочинстві [75;107].

Своєю чергою В. К. Колпаков пропонує функціональну класифікацію адміністративної юрисдикції на:

- адміністративно-регулятивну (позитивна, управлінська діяльність),
- адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів),
- адміністративно-деліктну (розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень) [82].

Такий підхід фактично дозволяє охопити адміністративною юрисдикцією увесь масив адміністративного процесу – від регулятивних процедур до правозастосування у деліктній площині та судового контролю [74].

Узагальнюючи, адміністративно-юрисдикційна діяльність доцільно розуміти як процесуальну форму реалізації частини владних повноважень уповноваженими органами та їх посадовими особами: вона включає виявлення, кваліфікацію та вирішення індивідуальних публічно-правових справ, прийняття обов'язкових рішень і, за потреби, застосування заходів державного примусу з метою відновлення порушеного правопорядку. Така концептуалізація забезпечує більш точне відмежування від інших видів адміністративної діяльності та слугує методологічною основою для подальших досліджень і кодифікаційних пропозицій.

Відповідно до чинного законодавства суд виступає ключовим посередником у вирішенні публічно-правових спорів, однак у теорії адміністративного права єдності поглядів щодо цього немає. Безперечно, місцеві адміністративні суди створено насамперед для розгляду спорів, у яких однією зі сторін є орган публічної адміністрації. Водночас постає питання: чи належать інші суди загальної юрисдикції до кола суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель?

Частина третя ст. 21 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII визначає, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, прямо передбачені процесуальним законом [183]. Отже, до системи суб'єктів, що здійснюють публічно-владне вирішення спорів у сфері охорони земель, можуть бути віднесені й інші суди, якщо це впливає з процесуальних норм. Так, за ч. 1 ст. 19 ЦПК України суди у порядку цивільного судочинства розглядають справи, що виникають, зокрема, із земельних правовідносин, за винятком тих, що підлягають розгляду в іншому судочинстві [215]. Тим самим законодавець фактично зближує судочинство з юрисдикційною діяльністю адміністративних судів, не завжди забезпечуючи чітку межу між юрисдикціями.

Принципова відмінність полягає в тому, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади має обмежену предметну сферу й перебуває під судовим контролем, тоді як юрисдикційна діяльність судів охоплює ширший масив публічно-правових спорів. На наш погляд, суди слід вважати основними суб'єктами публічної адміністрації у сфері охорони земель, тоді як інші органи публічної влади доцільно уповноважувати на розгляд малозначних спорів або таких, що можуть бути врегульовані досудово в межах однієї процесуальної процедури (переговори, адміністративне провадження). Ефективність такого механізму прямо залежить від компетентності органу та чіткості нормативного визначення його повноважень.

Другою відмінністю є обсяг заходів юридичної відповідальності: суди, вирішуючи спори, можуть застосовувати санкції різної правової природи (у тому числі адміністративні), тоді як інші органи публічної адміністрації оперують переважно адміністративною відповідальністю [123;74]. У цьому контексті показовою є критична позиція С. М. Тараненка, який негативно оцінює адміністративно-юрисдикційну практику відомчих інспекцій, вказуючи на надмірну фрагментацію «відомчого адміністративного правосуддя» та відсутність єдиної системи адміністративної юрисдикції. Він пропонує передати розгляд усіх справ про адміністративні правопорушення адміністративним судам, хоча водночас наголошує: рішення щодо галузевих порушень на першій стадії мають ухвалювати спеціалізовані органи – державні інспекції, спроможні забезпечити фахову первинну оцінку [240].

Підсумовуючи, адміністративна юрисдикція має розглядатися як особливий вид правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яким законом делеговано повноваження розглядати адміністративно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення у визначеній законом адміністративно-процесуальній формі – як судовій, так і позасудовій – із можливістю накладення адміністративних стягнень. Обов'язковими передумовами запуску юрисдикційного механізму у сфері охорони земель є наявність складу адміністративного правопорушення або публічно-правового спору про право у цій сфері.

З огляду на чинне нормативне поле, до суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель, окрім судів, належать також правоохоронні органи, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи, а також Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) та її територіальні підрозділи. Водночас Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [146] не містить легальної дефініції юрисдикційної діяльності у цій сфері.

Разом із тим низка адміністративних повноважень органів публічної влади, закріплених у спеціальних актах, має юрисдикційний характер. Так, відповідно до підпунктів 8 і 9 пункту 4 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275, Держекоінспекція уповноважена пред'являти претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, завданих державі порушенням законодавства у межах її компетенції, розраховувати їх розмір, звертатися до суду з відповідними позовами, а також вживати заходів досудового врегулювання спорів та виступати позивачем або відповідачем у судах [163], що підтверджує існування квазіюрисдикційного сегменту у діяльності контрольних органів та підсилює аргументацію щодо потреби систематизації і нормативної конкретизації їхніх юрисдикційних повноважень у сфері охорони земель.

Відповідно до пунктів 1 та 2 Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6, визначено процедурний порядок складання матеріалів у випадку виявлення порушень вимог земельного законодавства: їх фіксації, обліку, розгляду, а також процедуру оскарження та контролю за провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Норми Інструкції мають імперативний характер і є обов'язковими для державних інспекторів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

Держгеокадастр та його територіальні органи (державні інспектори) уповноважені законом складати протоколи, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення, виконуючи такі повноваження як державні інспектори сільського господарства відповідно до ст. 244 КУпАП [153]. Таким чином, ключовою ознакою адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної

адміністрації у сфері охорони земель є: здійснення правової кваліфікації порушення, розгляд справи, ухвалення рішення про застосування адміністративного стягнення та забезпечення виконання такого рішення.

Далі варто звернутися до адміністративно-юрисдикційних повноважень правоохоронних органів у цій сфері. Особливості юрисдикційної діяльності Національної поліції полягають, зокрема, в наступному:

значно ширша сфера правовідносин, що захищаються в адміністративно-юрисдикційній формі порівняно з іншими органами;

розширений обсяг повноважень щодо застосування адміністративних стягнень (попередження, штраф, штрафні бали);

велике коло посадових осіб, уповноважених накладати санкції (працівники поліції зі спеціальними званнями);

спеціалізація щодо розгляду окремих категорій справ, встановлена на рівні законодавства;

можливість спрощеної процедури (без складання протоколу);

право накладати стягнення безпосередньо на місці вчинення правопорушення з використанням безготівкових платіжних засобів.

На думку О. В. Джафарової, адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів становить врегульовану нормами адміністративного права, специфічну, державно-владну, підзаконну та виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується через визначення у законі обсягу повноважень щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [153].

Стосовно ролі органів прокуратури у захисті сфери охорони земель слід зауважити, що скасування загального нагляду за додержанням і застосуванням законів докорінно змінило їхній функціональний профіль: акценти було перенесено на представницьку та кримінально-процесуальну діяльність [216]. Це інституційне переформатування закріплено, зокрема, п. 55 Прикінцевих положень Закону України «Про прокуратуру» від 01.01.2015 р. № 1697-VII, яким абз. дев'ятий ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державний

контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV викладено у новій редакції: замість повноваження інспекторів «звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову» передбачено право безпосередньо звертатися до суду з позовом [177;146].

На наш погляд, доцільним є відновлення участі прокуратури в охороні земель із наданням їй оновлених процесуальних інструментів: повноваження самостійно ініціювати позови та здійснювати представництво інтересів держави з метою захисту землі як основного національного багатства від протиправних посягань фізичних та юридичних осіб.

Узагальнюючи, на етапі триваючого адміністративного реформування першорядного значення набувають: концептуальне уточнення змісту адміністративної юрисдикції; інституційне вибудування системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель, наділених чітко визначеними юрисдикційними повноваженнями. Попри різні доктринальні підходи, ми поділяємо вузьке тлумачення адміністративної юрисдикції – як діяльності з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель. Такий вибір обумовлений як домінуванням цієї позиції в адміністративно-правовій науці, так і її практичною релевантністю для правозастосування [70].

Відтак до кола органів публічної адміністрації, що здійснюють юрисдикційну діяльність у відповідній сфері, належать: суди, правоохоронні органи, а також спеціально уповноважені органи матеріального й контрольного профілю – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державна екологічна інспекція України (разом із територіальними підрозділами). Вважаємо також, що поняття «юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» адекватно відбиває функціонально-динамічний аспект адміністративної юрисдикції і має застосовуватися тоді, коли йдеться про поєднання правових повноважень із процедурами їх реалізації, а також про координацію між різними публічними суб'єктами у межах єдиного механізму захисту земель.

Запровадження воєнного стану в Україні як особливого публічно-правового режиму зумовлює істотну трансформацію механізмів правового регулювання земельних відносин та процедур захисту прав учасників земельного обороту. У період збройної агресії акцент державного впливу переміщується з приватноправової сфери у площину публічно-правового реагування, що закономірно посилює інструментарій адміністративної юрисдикції як ключового механізму оперативного управлінського впливу на земельні ресурси. У цьому контексті адміністративно-юрисдикційні заходи відіграють роль правових засобів забезпечення ефективного, контрольованого і суспільно доцільного використання земель, що виступають критично важливими для оборони держави та підтримання публічної безпеки.

Адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин являють собою уповноважені владні дії органів публічної адміністрації, спрямовані на припинення правопорушень, запобігання шкоді земельному фонду, поновлення правомірного стану використання земель, а також притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [16]. Їх особливість під час воєнного стану полягає в домінуванні превентивної та охоронної функції над відновною, а також у розширенні підстав і повноважень суб'єктів владних повноважень щодо обмеження права власності, користування або розпорядження земельними ділянками.

З урахуванням специфіки воєнного стану адміністративно-юрисдикційні заходи, як обґрунтовує В.В. Носік, виступають правовою формою публічно-владного впливу негайного характеру, що застосовується без складних процедур, які є типовими для мирного періоду [113, с. 242]. Їм притаманні такі риси: публічно-владний (імперативний) характер (органи держави можуть втручатися у сферу земельних прав без згоди власника або користувача); оперативність ухвалення рішень (процедурні строки мінімізовані, а деякі дії вчиняються без попереднього повідомлення); тимчасовість і спеціальний правовий режим (обмеження не є скасуванням

права власності, однак призупиняють можливість його реалізації); пріоритет оборонного інтересу над приватним; постфактумний характер компенсації (виплати за вилучені або обмежені у використанні землі часто відтермінуються до припинення воєнного стану).

З огляду на зазначене, адміністративно-юрисдикційні заходи в умовах збройної агресії є не лише механізмом реагування, а й інструментом публічного управління земельними ресурсами, що тимчасово підмінює ринкові та договірні механізми регулювання.

Правове регулювання таких заходів ґрунтується на комплексі законодавчих актів, які утворюють цілісний спеціальний режим, де ключову роль відіграють: Земельний кодекс України (де виокремлюються норми щодо вилучення земель, примусового відчуження, обмеження прав користувачів); Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; Кодекс України про адміністративні правопорушення; акти Кабінету Міністрів та військового командування; акти військових адміністрацій територій.

У період воєнного стану сфера дискреції держави розширюється, що зумовлює більший ступінь допустимого втручання у приватні права задля реалізації стратегічних інтересів національної безпеки.

Адміністративно-юрисдикційні заходи в аналізованій сфері мають складну структуру та різну правову природу, що зумовлює потребу їх класифікації за декількома критеріями. В умовах воєнного стану найбільш науково обґрунтованою є класифікація за функціональним призначенням та формою правового впливу.

За функціональним призначенням адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин поділяються на [53, с. 383-390]: превентивні (спрямовані на запобігання можливим порушенням земельного законодавства або перешкодам для використання земель в оборонних цілях), де необхідно виділити такі заходи, як встановлення охоронних зон, заборона проведення землерийних робіт, тимчасове обмеження доступу до ділянок тощо; припиняючі (мають на меті негайне усунення вже вчинюваного

правопорушення чи фактичного стану, що створює загрозу оборонним інтересам), де виділяються такі заходи, як видання приписів про припинення робіт, тимчасове вилучення землі з користування, примусове обмеження права на забудову; відновлювальні (спрямовані на відтворення правомірного стану земельних правовідносин – зобов'язання повернути ділянку, усунути наслідки псування або засмічення тощо); каральні (штрафні) – притягнення до адміністративної відповідальності шляхом накладення штрафів, інших стягнень, пов'язаних із незаконним використанням або пошкодженням земель.

За інтенсивністю правового обмеження адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин можна поділити на: звичайні (застосовуються уповноваженими органами в межах звичайної адміністративної процедури); посилені (надзвичайні) – застосовуються військовими адміністраціями, органами військового командування та мають негайний імперативний характер.

За юридичними наслідками для суб'єкта права: обмеження правомочностей власника (тимчасових); зміна правового титулу (тимчасове вилучення або встановлення тимчасового сервітуту); фактичне припинення права користування; застосування санкцій.

Таким чином, у період воєнного стану адміністративна юрисдикція у сфері земельних правовідносин стає гнучким та багаторівневим інструментом публічного впливу, що дає змогу державі оперативно управляти земельними ресурсами та адаптувати їх правовий режим до потреб оборони.

Суб'єктний склад адміністративної юрисдикції в земельних правовідносинах в умовах воєнного стану істотно розширюється. Якщо в мирний час центральним органом виступає Держгеокадастр та його територіальні підрозділи, то під час дії особливого правового режиму провідну роль відіграють військово командування та військові адміністрації.

До ключових суб'єктів належать адміністративної юрисдикції в земельних правовідносинах в умовах воєнного стану: військове командування Збройних Сил України та інших військових формувань – уповноважене приймати рішення щодо використання, тимчасового обмеження або вилучення земель, необхідних для оборони, розміщення військових об'єктів, укріплень, техніки тощо; військові адміністрації населених пунктів та територій, що мають право встановлювати спеціальний правовий режим користування земельними ділянками, обмежувати доступ до них, забороняти будівельні та землеупорядні роботи; органи місцевого самоврядування, продовжують виконувати делеговані державою функції контролю, однак їх дискреція звужена, якщо рішення мають оборонне значення; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), що зберігає контрольні повноваження щодо дотримання земельного законодавства, проводить перевірки, видає приписи та ініціює притягнення до адміністративної відповідальності; суди, що виступають органами адміністративної юрисдикції в частині розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність адміністративних органів, також підтверджують законність вилучення земель у разі потреби; військові адміністрації [26].

Важливою рисою сучасного воєнного земельного менеджменту є переміщення центру юридичної влади від традиційної системи цивільно-правових гарантій до системи адміністративного управління з домінуванням державної безпекової функції.

Порядок застосування адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану відзначається спрощеною процедурністю, зумовленою потребою у швидкому управлінському реагуванні. Процесуальні гарантії приватних осіб формально зберігаються, проте їх реалізація може бути відтермінованою або скороченою у часі.

Процедура зазвичай включає мінімум чотири ключові стадії: встановлення юридичного факту (правопорушення, загрози, перешкоди

оборонним потребам, невиконання приписів тощо); прийняття владного рішення, що оформлюється наказом, розпорядженням, приписом, актом військового командування або рішенням військової адміністрації; реалізація заходу, що полягає у фактичному обмеженні права користування, демонтажі споруд, огороженні або блокуванні доступу до ділянки, встановленні тимчасових режимів; контроль за виконанням, що набуває особливого значення в умовах війни, оскільки невиконання рішень може становити загрозу обороноздатності та тягнути посилену адміністративну відповідальність.

Юридичною особливістю є те, що більшість заходів мають безспірний (імперативний) характер, тобто не вимагають попереднього перегляду чи погодження судом. Оскарження можливе постфактум, без зупинення дії адміністративного акта.

Одним із найбільш правово та соціально чутливих заходів є примусове вилучення земельних ділянок або встановлення тимчасових обмежень на їх використання [111]. Відповідно до чинного законодавства, таке вилучення може мати дві правові форми: тимчасове примусове відчуження – земля переходить у користування держави або військового командування до припинення воєнного стану; вилучення (реквізиція) з подальшою компенсацією – застосовується тоді, коли ділянка використовується тривало або набуває характеру об'єкта оборони. Такі заходи не є конфіскацією, оскільки право приватної власності зберігається, хоча реалізація його обмежується. Компенсація може бути матеріальною або грошовою, а момент її фактичної виплати законом допускається після закінчення особливого правового режиму.

Юридичні наслідки мають комплексний характер і проявляються у трьох напрямках: матеріально-правовому – зміна або тимчасове припинення титулу користування землею, встановлення додаткових правових обмежень, необхідність повернення ділянки попередньому стану після припинення заходу; процесуальному – виникнення підстав для оскарження дій влади,

притягнення до відповідальності за невиконання розпоряджень чи приписів, можливість судового перегляду; публічно-управлінському – перерозподіл владних повноважень та посилення ролі військових адміністрацій як тимчасових органів юрисдикції.

Значення адміністративних заходів в умовах воєнного стану також полягає в тому, що вони функціонують як правовий місток між нормальним режимом земельного обігу та режимом оборонної мобілізації. Вони слугують гарантією того, що земельні ресурси не будуть використані всупереч інтересам оборони, навіть якщо інтереси власника суперечать державній потребі.

Практичне застосування адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану здійснюється переважно через акти військового командування та військових адміністрацій, що наділені правом оперативного обмеження чи вилучення земельних ділянок. Найбільш характерними серед таких форм правозастосування є встановлення спеціальних режимних зон навколо об'єктів оборонного значення та обмеження доступу до земель, які набувають стратегічного статусу. Такі рішення приймаються негайно, без необхідності проведення попередніх погоджень чи процедур перевірки правового титулу власника, оскільки пріоритет надається інтересам державної безпеки.

Іншим поширеним практичним проявом є заборона здійснення землевпорядних, будівельних або геодезичних робіт у зонах, де такі дії можуть створювати загрозу розкриття місця розташування військових об'єктів або утруднювати фортифікаційні заходи. Така заборона має імперативний характер і не підлягає попередньому обговоренню з користувачем або власником земельної ділянки. Значна частина адміністративно-юрисдикційних заходів реалізується також у формі тимчасового вилучення земель для потреб оборони; за таких умов земля фактично переходить під безпосереднє управління військового

командування, а власник втрачає можливість користуватися нею до моменту припинення воєнного стану.

Окрему групу становлять заходи, пов'язані з регулюванням земель сільськогосподарського призначення у прикордонних або прифронтових районах. У таких випадках господарська діяльність може бути обмежена або повністю заборонена, навіть за умови відсутності формального примусового вилучення. Правовий титул при цьому зберігається, однак його реалізація фактично зупиняється. Додатково адміністративні органи мають право притягати осіб до юридичної відповідальності за порушення встановлених заборон або невиконання розпоряджень військового командування, що слугує превентивним механізмом забезпечення правового порядку.

Взаємодія зазначених заходів із судовим контролем характеризується принциповим відкладальним характером реалізації права на оскарження, що означає, що виконання адміністративного акта не призупиняється його оскарженням, а перевірка законності такого акта здійснюється вже після його застосування. Така модель правового контролю є виправданою з огляду на природу воєнного стану, в межах якого публічно-правові інтереси держави отримують виразний пріоритет над приватними майновими правами. Судова влада за цих умов виконує не превентивну, а корекційну функцію, здійснюючи постфактум перевірку відповідності адміністративних обмежень нормам законодавства.

У науковому вимірі значення адміністративно-юрисдикційних заходів у період воєнного стану полягає не лише у захисті земель як об'єкта природного ресурсу, але і в забезпеченні їх своєчасної мобілізації у сферу публічного оборонного управління. Вони стають інструментом перерозподілу земельного ресурсу відповідно до тимчасових публічних потреб, водночас не трансформуючи остаточно структуру власності, а лише встановлюючи особливий тимчасовий режим її реалізації. Саме завдяки таким заходам земельні ділянки можуть бути ефективно включені до

оборонно-безпекових процесів без застосування складних і тривалих процедур, характерних для мирного часу.

Адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану становлять собою правовий механізм тимчасового, але інтенсивного втручання держави у режим реалізації земельних прав з метою забезпечення публічних інтересів, пов'язаних з обороною, національною безпекою та територіальною цілісністю держави. Їх запровадження обумовлюється не лише потребою усунути або запобігти порушенням земельного законодавства, а й необхідністю створити належні умови для використання земельного фонду як ресурсу, здатного забезпечити обороноздатність держави у надзвичайних умовах.

Юридична природа таких заходів визначається поєднанням двох ключових характеристик: з одного боку, вони функціонують як класичні інструменти адміністративної юрисдикції, спрямовані на усунення протиправної поведінки та притягнення винних до відповідальності; з іншого – вони набувають виразної управлінської спрямованості, перетворюючись на засіб перерозподілу та регулювання земельних ресурсів відповідно до потреб оборони. У цьому полягає їхня відмінність від традиційних інститутів адміністративного впливу, характерних для мирного періоду.

У межах спеціального правового режиму воєнного стану співвідношення приватного і публічного інтересу трансформується: пріоритет надається імперативним вимогам національної безпеки, тоді як приватноправові гарантії реалізуються в обмеженому і відкладеному форматі. Держава фактично набуває розширеної дискреції щодо визначення цільового режиму земель, їх допустимого використання, обсягу та тривалості обмежень. Попри це, адміністративні заходи не мають конфіскаційного характеру та не призводять до остаточного позбавлення права власності, а лише тимчасово модифікують механізм його реалізації.

Наявність можливості подальшого судового контролю за діями органів публічної влади забезпечує збереження правового балансу та свідчить про те,

що обмеження правомочностей власника або користувача землі у воєнний період не є свавільним, а ґрунтується на об'єктивно зумовлених обставинах. Такий підхід узгоджується з доктринальною позицією щодо тимчасового перегрупування правових пріоритетів: публічний інтерес домінує, однак не анулює приватноправові гарантії, натомість лише відкладає їх повну реалізацію у часі.

Загалом адміністративно-юрисдикційні заходи в системі воєнного земельного правопорядку виконують інтегративну функцію: вони з'єднують публічне управління, правозахисний механізм та елементи оперативної мобілізації земельних ресурсів у єдиний режим. Саме через них забезпечується можливість швидкого реагування на виклики оборонного характеру, що є неможливим у межах загального правового режиму мирного часу. Вони виступають правовою формою адаптації земельного законодавства до умов збройного конфлікту та гарантують, що земельний фонд держави використовується у спосіб, сумісний із потребами національної безпеки.

Узагальнюючи викладене, адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин у період воєнного стану постають як спеціальний інструмент публічно-правового впливу, що забезпечує оперативну мобілізацію земельного ресурсу на потреби оборони за збереження формальних гарантій приватної власності. Їхня нормативна конструкція ґрунтується на пріоритеті публічного інтересу та допускає тимчасову модифікацію правомочностей власника й користувача при збереженні можливості постфактумного судового контролю та компенсації. Водночас розмитість меж між контрольними й юрисдикційними повноваженнями окремих органів, а також фрагментарність процедурних регламентацій зумовлюють ризики колізій компетенції й неоднаковість правозастосування. Концептуалізація адміністративно-юрисдикційної діяльності як процесуальної форми реалізації владних повноважень, що охоплює виявлення порушення, його кваліфікацію, прийняття обов'язкового

рішення і забезпечення його виконання, дозволяє відмежувати її від суто контрольних чи наглядових практик. Подальше методологічне та кодифікаційне опрацювання цієї сфери має бути спрямоване на уточнення суб'єктного складу, встановлення єдиних процесуальних стандартів, посилення гарантій належного адміністрування та збалансування публічних і приватних інтересів у режимі надзвичайних обставин.

2.4 Гарантії правомірності застосування обмеження як засіб адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану

Умови воєнного стану зумовлюють посилення публічно-правового впливу на сферу земельних правовідносин, що, своєю чергою, актуалізує проблему гарантування правомірності обмежень прав власників і користувачів земельних ділянок [109]. Обмеження у цьому контексті розуміються як тимчасове звуження обсягу правомочностей володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, запроваджене на підставі закону для досягнення легітимної мети оборони і безпеки. Гарантії правомірності таких втручань формують цілісну систему матеріально-правових, процесуальних та інституційно-організаційних запобіжників, покликаних не лише утримати баланс між публічним і приватним інтересами, а й забезпечити відновлюваність прав після припинення надзвичайного режиму.

Матеріально-правовий вимір гарантій охоплює, по-перше, вимогу законності як формальної визначеності підстав, меж і тривалості обмеження. Наявність чіткої нормативної основи забезпечує передбачуваність для адресата і мінімізує ризик свавільного втручання. По-друге, діє принцип легітимної мети: обмеження допустиме лише настільки, наскільки воно

спрямоване на захист національної безпеки, територіальної цілісності та обороноздатності. По-третє, застосовується доктрина пропорційності у трьох компонентах – придатності, необхідності та співмірності у вузькому розумінні. Втручання має бути здатним досягти мети, не мати менш обтяжливих альтернатив і не покладати на власника надмірного індивідуального тягара порівняно з вигодами для суспільства. Невід’ємними є часовість і ревокабельність: обмеження має діяти лише протягом періоду, об’єктивно зумовленого загрозою, а по її усуненні – бути скасованим із відновленням можливостей реалізації права та наданням справедливої компенсації у разі заподіяних збитків. З огляду на європейські стандарти захисту права власності (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції), втручання вимагає підтримання «справедливого балансу» між загальним інтересом і правами особи, що в українських реаліях трансформується у презумпцію пріоритету оборонного інтересу за умови наявності реальних механізмів відшкодування.

Процесуальна площина гарантій забезпечує належну адміністративну процедуру як форму правового контролю над дискрецією влади. Ключовими елементами є фіксація фактичних обставин, що обґрунтовують необхідність обмеження; надання особі, наскільки це сумісно з безпековими вимогами, можливості бути вислуханою; ухвалення вмотивованого акта з чітким описом підстав, обсягу і строку обмеження; офіційне повідомлення адресата та внесення відомостей про обмеження до відповідних публічних реєстрів (зокрема до Державного земельного кадастру у випадках встановлення сервітутів або охоронних зон). Необхідною є внутрішня та зовнішня ревізійність: наявність періодичного перегляду обмеження на предмет актуальності та суворих строків для його продовження. Процедурні гарантії включають також доступ до матеріалів, що стали підставою для втручання, у тій мірі, в якій це не розкриває чутливу інформацію, та забезпечення ефективного засобу оскарження адміністративного акта, навіть якщо такий

засіб має постфактум-характер і не призводить до автоматичної зупинки виконання рішення в умовах війни.

Третій – інституційний – рівень гарантій покладається на систему розподілу функцій і контролю. Розмежування управлінських, контрольних і юрисдикційних повноважень зменшує ризик концентрації надмірної влади в одному суб'єкті. Внутрішньосистемний контроль (відомчий нагляд, службові перевірки, дисциплінарна відповідальність посадових осіб за перевищення повноважень) поєднується із зовнішнім контролем судів, парламентським і омбудсманським моніторингом дотримання прав людини. У сфері земельних обмежень додатковим запобіжником виступає публічність обігу інформації про обтяження, що створює можливість для ex post контролю обґрунтованості і меж втручання та запобігає «прихованим» обмеженням.

Окремого значення набуває компенсаційний механізм як завершальна ланка гарантій правомірності. Справедлива та своєчасна компенсація, передбачувана за правилами закону і забезпечена бюджетними або спеціальними фондами, виконує функцію відновлення «справедливого балансу» у випадках, коли обмеження спричинило майнові втрати чи втрачену вигоду. У поєднанні з обов'язком держави відновити попередній правовий і фактичний стан земельної ділянки після припинення надзвичайного режиму це утворює замкнений цикл правового захисту: від законної мети і коректної процедури – до ефективного відшкодування та реінтеграції права.

Зазначена трикомпонентна модель гарантій – матеріальна, процесуальна й інституційна – дозволяє трансформувати надзвичайну дискрецію, притаманну воєнному часу, у керовану законом публічну владу. Саме через таку систему забезпечується сумісність воєнних обмежень у земельній сфері зі стандартизованими вимогами верховенства права, правової визначеності та пропорційності, що, зрештою, зміцнює легітимність державного втручання і довіру до механізмів публічного адміністрування у період збройних викликів [31; 32; 33; 34].

Подальший аналіз гарантій правомірності застосування обмежень у земельних правовідносинах потребує розкриття їхнього конституційного підґрунтя, оскільки саме воно визначає допустимі межі втручання у право власності. Відповідно до статті 41 Конституції України, право приватної власності є непорушним, а позбавлення чи обмеження цього права можливе лише з мотивів суспільної необхідності та на підставі закону, за умови попереднього і повного відшкодування збитків. Однак у період воєнного стану виникає правовий режим «тимчасової розширеної допустимості обмежень», при якому компенсація може бути відтермінована, але не скасована. Тим самим формується специфічний баланс між негайністю оборонних потреб та гарантіями подальшого відновлення економічного становища власника.

У цьому контексті доктрина належного адміністрування набуває значення не просто процедурної вимоги, а конституційного критерію правомірності втручання. Правова визначеність, обґрунтованість та передбачуваність адміністративного акта переважають суто формальне посилення на військову необхідність. Саме через забезпечення об'єктивної й доказової природи підстав обмеження здійснюється запобігання зловживанню владою та «псевдовоєнним» обмеженням, які не відповідають реальним загрозам або переслідують інші (нелегітимні) цілі.

Іншим системним елементом гарантій є юрисдикційна підзвітність – наявність дієвого контролю за законністю обмежень навіть тоді, коли стадія застосування заходів передусє судовому перегляду. Юрисдикційна підзвітність не обмежується судовим контролем: вона включає і внутрішньовідомчу ревізію, і парламентський нагляд, і звернення до інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що фактично слугує каналом конституційної корекції негативних наслідків надмірного адміністративного втручання.

Таким чином, гарантії правомірності обмежень у земельних правовідносинах у воєнний період мають не лише юридичний, а й публічно-

ціннісний характер. Вони спрямовані на збереження правового режиму власності як інституційного блага, що не може бути замінене економічною компенсацією. Належне нормотворче й правозастосовне забезпечення цих гарантій виступає показником зрілості публічної адміністрації, а також критерієм легітимності воєнних обмежень як таких, що здійснюються не *ultra vires*, а в межах верховенства права [32].

Подальший теоретико-прикладний аналіз гарантій правомірності адміністративних обмежень у земельних правовідносинах в умовах воєнного стану доцільно розгорнути у порівняльно-правовій площині, оскільки саме міжнародні стандарти визначають граничні параметри допустимого державного втручання у право власності навіть за умов надзвичайних ситуацій.

Найбільш послідовно такі стандарти вироблено в практиці Європейського суду з прав людини щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. ЄСПЛ виходить із того, що навіть у період суспільної небезпеки та війни держава не позбавляється обов'язку забезпечити «справедливий баланс» (*fair balance*) між інтересом суспільства та правами приватної особи. Суд наголошує, що тимчасовість обмежень не звільняє державу від необхідності обґрунтувати їх пропорційність, а компенсація – навіть якщо вона відтермінована – є «невід'ємним елементом легітимного втручання». Таким чином, міжнародні стандарти підтверджують, що повна втрата права без компенсації, навіть тимчасова, трансформується у непряме позбавлення власності і потребує найбільш суворих виправдань.

На рівні правових систем держав Європейського Союзу усталився підхід, згідно з яким воєнні або кризові обмеження у сфері земельного права допустимі лише за умов дотримання трьох кумулятивних критеріїв: чітко визначеної правової підстави; конкретної легітимної мети; пропорційності заходу у вузькому сенсі (тобто співмірності між наслідками для власника і суспільною вигодою). У сучасному публічному праві саме комбінація

пропорційності та компенсаційності розглядається як «подвійна гарантія» правомірності: пропорційність виконує функцію превентивного фільтра втручання, а компенсація – відновлювального.

У контексті воєнного часу зазначена модель забезпечує правову стійкість обмежень, оскільки не дозволяє перетворити тимчасове публічне керування земельними ресурсами на приховане або остаточне позбавлення приватних прав. Іншими словами, навіть за умов повної мобілізації державного управлінського ресурсу зберігається юридична реконструкція права власності як такого, що «перебуває у стані тимчасової недоступності», але не припиняється.

Така логіка узгоджується з принципом верховенства права у його матеріальному вимірі: держава може обмежувати право, але не може «скасовувати» його сутність. Саме тому гарантії правомірності обмежень повинні тлумачитися не лише як техніко-юридичні запобіжники, а як структурний бар'єр проти перетворення надзвичайних заходів на постійні.

Подальше поглиблення питання гарантій правомірності обмежень у земельних правовідносинах вимагає уточнення критерію пропорційності як ключового орієнтира оцінки законності державного втручання. На відміну від формальної законності, пропорційність виконує роль матеріального обмежувача публічної влади, оскільки змушує державу не просто посилатися на воєнну необхідність, а доводити, що застосований захід є найменш обтяжливим з усіх можливих засобів досягнення тієї ж легітимної мети. Саме ця обставина перетворює пропорційність на конституційно-процесуальну гарантію, а не на декларативний принцип.

У земельних правовідносинах пропорційність має три площини верифікації. Перша – змістовна, яка передбачає оцінку адекватності втручання характеру та інтенсивності загрози. Друга – функціональна, що потребує перевірки наявності менш обмежувальних альтернатив (наприклад, встановлення режимної зони замість вилучення ділянки). Третя – часова, оскільки надмірна тривалість тимчасового обмеження де-факто наближає

його до експропріації. Саме тому виведення меж пропорційності невіддільне від зобов'язання органу, який застосував обмеження, періодично переглядати його обґрунтованість.

Водночас гарантії правомірності передбачають і чітке розмежування юридичної природи обмеження, реквізиції та фактичної експропріації. Обмеження зберігає титул власника і стосується лише модифікації способу та обсягу використання ділянки. Реквізиція тимчасово передає земельну ділянку у державне користування з компенсацією, але не знищує права власності. Експропріація (позбавлення права) можлива лише у виняткових випадках, за процедурою, максимально наближеною до судового контролю *ex ante*, і не може бути обґрунтована посиланням лише на «воєнну доцільність». Таке розмежування має не теоретичне, а безпосереднє практичне значення, оскільки запобігає підміні обмеження конфіскаційними за своєю суттю актами.

З огляду на це судовий контроль виступає фундаментальною гарантією правомірності адміністративних обмежень у земельній сфері. Він спрямований не стільки на перегляд доцільності заходу, скільки на перевірку дотримання критеріїв законності, необхідності та пропорційності. Суд не замінює собою адміністративного розсуду, але запобігає перетворенню надзвичайних повноважень на свавільні. Саме завдяки судовій ревізійності обмеження набувають юридичної легітимності, а не лише формальної правомірності.

В аспекті процесуальних гарантій правомірності обмежень ключовим елементом виступає стандарт доказовості, тобто обов'язок органу публічної влади не лише послатися на загальні міркування безпеки, а надати належні фактичні аргументи, які свідчать про реальність і конкретність загрози, що обумовила втручання. У правопорядках держав ЄС та у практиці ЄСПЛ такий стандарт формулюється як вимога встановлення «достатнього фактичного базису» (*sufficient factual basis*). Це означає, що обмеження не

може вважатися правомірним, якщо воно випливає з припущень або абстрактної доцільності, а не з доведених обставин.

Саме тому юридична аргументація в адміністративному акті набуває статусу матеріальної гарантії, а не просто формального реквізиту. В мотивувальній частині має бути не лише вказано норму, а й пояснено, чому конкретна земельна ділянка, а не інша; чому саме таке втручання, а не менш обтяжливе; і чому обмеження запроваджується саме на такий строк. Такий підхід відповідає принципу «дискреція не дорівнює свавілля», який є інтегральним елементом верховенства права.

Другим процесуальним запобіжником є періодичний перегляд обмеження, що запобігає його «застиглому» характеру. Адміністративне рішення не може вважатися безстроковим, якщо підстави для обмеження мають тимчасову природу. Перегляд у регулярні проміжки часу виступає гарантією того, що обмежувальний правовий режим не переросте у фактичне позбавлення права.

Окремого значення набуває право на інформацію, без якого особа позбавлена можливості ефективно захищати своє право. Навіть у воєнний час орган публічної влади має забезпечити мінімальний стандарт інформування – у тій мірі, у якій це не розкриває службові або оборонні дані. Іншими словами, гарантією правомірності виступає не стільки обсяг, скільки «достатність» інформації для розуміння суті обмеження та засобів його оскарження.

Таким чином, процесуальна складова гарантій правомірності перетворює адміністративний розсуд на «розсуд, обмежений правом». Вона забезпечує зв'язок між об'єктивною необхідністю втручання і юридичною відповідальністю держави за його пропорційність, часовість і компенсаторність. Саме завдяки процесуальним механізмам надзвичайні обмеження не руйнують сутність права власності, а лише тимчасово змінюють умови його здійснення.

Гарантії правомірності застосування обмежень у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану становлять багаторівневу систему юридичних, інституційних і процесуальних запобіжників, спрямованих на забезпечення відповідності державного втручання принципам верховенства права та пропорційності. Їхнє призначення полягає не лише у формальному підтвердженні законності адміністративних рішень, а у фактичному збереженні сутнісного змісту права власності попри тимчасову неможливість його повної реалізації. Обмеження, накладені в оборонних цілях, не можуть перетворюватися на приховану експропріацію; вони мають бути тимчасовими, обґрунтованими, ревізійними та компенсованими після припинення дії надзвичайного правового режиму.

Правомірність адміністративних обмежень забезпечується через поєднання матеріально-правових критеріїв (легітимна мета, необхідність, пропорційність), процесуальних гарантій (обґрунтування рішення, доступ до інформації, можливість оскарження) та інституційної підзвітності (наявність зовнішнього й судового контролю). Саме така структура унеможливорює свавільне звуження обсягу земельних прав під приводом воєнної доцільності. В українських умовах ці гарантії виконують подвійну роль: з одного боку, вони дозволяють державі оперативно мобілізувати земельний ресурс для потреб оборони, а з іншого – утримують правовий баланс, який забезпечує наступну реінтеграцію приватних прав після завершення воєнних дій. Таким чином, гарантії правомірності є ключовою умовою трансформації надзвичайного регулювання у правопорядок, що зберігає легітимність влади та довіру до публічного адміністрування навіть у період збройного конфлікту.

Запровадження воєнного стану не лише розширило дискреційні повноваження суб'єктів публічного адміністрування у сфері земельних відносин, але й докорінно змінило зміст їхньої управлінської діяльності, яка з регулятивної перетворилася на мобілізаційно-превентивну. У цих умовах земля розглядається насамперед як ресурс оборонного потенціалу держави та

елемент воєнної інфраструктури, що зумовлює зміщення балансу між приватним і публічним інтересом на користь останнього. Водночас такі трансформації не усувають вимоги правомірності адміністративних рішень, оскільки навіть у період надзвичайних повноважень конституційний принцип верховенства права не може бути призупинений.

Правозастосування у сфері земельних відносин у період війни ускладнюється ще й тим, що управлінські рішення державних органів та військових адміністрацій мають тривало діючі правові наслідки, які зберігатимуть чинність і після припинення воєнного стану. Це об'єктивно формує підвищені вимоги до правової визначеності, прозорості обмежень та забезпечення механізмів подальшого відновлення земельних прав. У повоєнній відбудові саме наявність або відсутність належних гарантій правомірності втручання стане визначальним критерієм легітимності ухвалених у воєнний період рішень.

За цих умов гарантії правомірності обмежень мають подвійний характер: *ex ante* – як інструмент запобігання свавільному втручання, та *ex post* – як передумову відновлення прав на землю і забезпечення компенсацій за завдані збитки. Перші зорієнтовані на встановлення меж дискреції та процесуальних стандартів обґрунтування рішень; другі – на реінтеграцію земель до цивільного обороту після завершення бойових дій.

Така доктринальна логіка свідчить, що публічне адміністрування земельних відносин у воєнний період набуває рис особливого «режиму юридичної опіки» над земельним фондом, де кожне прийняте рішення повинно мати інституційно відтворювані наслідки у майбутньому правопорядку відбудови. Саме цей зв'язок між воєнним режимом і повоєнною юридичною перспективою визначає актуальність розроблення та закріплення гарантій правомірності застосування обмежень як ключового механізму захисту публічно-владних рішень від втрати легітимності в майбутньому.

Повномасштабна війна спричинила безпрецедентну внутрішню міграцію населення, сформувавши новий масштабний соціально-правовий феномен – масову внутрішню переміщеність. За таких умов міські землі набули значення не лише просторового ресурсу урбанізації, але фактично перетворилися на інструмент соціальної стабілізації, оскільки саме вони стали просторовою основою для розміщення тимчасового, модульного, транзитного та постійного житла для ВПО. Таким чином, забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб набуло стратегічного характеру, поставивши перед системою земельного права нові завдання, які поєднують урбаністику, адміністративне право, соціальну політику і містопланування.

У воєнних умовах традиційні підходи до використання міських земель виявилися недостатніми, адже законодавство передбачало переважно планомірне, економічно зумовлене будівництво, тоді як актуальною постала потреба у швидкому, юридично спрощеному, але водночас правомірному виділенні територій для розміщення житла тимчасового характеру. Внаслідок цього було застосовано низку нормативних інновацій, які істотно модифікували режим використання земель міської забудови. По-перше, суттєво скорочено терміни прийняття рішень щодо надання земельних ділянок під гуманітарні житлові проекти, інфраструктуру адаптації ВПО та супутні об'єкти соціальної підтримки. По-друге, запроваджено можливість видачі дозволів і погоджень у порядку прискорених адміністративних процедур, у тому числі без містобудівної документації повного циклу, що було б неможливим у мирний період. По-третє, локальні органи влади отримали змогу тимчасово відхилятися від детальних планів територій, якщо цього вимагають житлові потреби переміщеного населення.

Реалізація таких правових механізмів також стимулювала переосмислення правового статусу міських земель. Якщо за класичною моделлю землі житлової та громадської забудови трактувалися як пасивний об'єкт регулювання, що слугує містобудівній політиці, то у воєнний час вони перетворилися на активний інструмент гуманітарної безпеки. Місто як

соціотериторіальна система почало виконувати функцію притулку, що вимагає оперативної та гнучкої трансформації простору.

Окремого аналізу потребує питання співвідношення тимчасового і постійного житла. Досвід перших місяців вторгнення показав, що тимчасові житлові рішення часто набувають тенденції до тривалого використання, що зумовлює необхідність заздалегідь інтегрувати їх у стратегії відновлення міських територій. На відміну від звичайного житлового будівництва, тимчасові поселення ВПО потребують особливого земельно-правового режиму: можливість тимчасової реєстрації земельного користування, механізми сервітутного використання під масове проживання та спеціальні правила житлової санітарно-інфраструктурної безпеки. Саме тому почали формуватися правові підходи до «мікроурбаністичного зонування» – створення локальних кластерів адаптивного житла без зміни категорії земель у класичному розумінні.

Варто також зазначити, що тема забезпечення ВПО житлом неминуче пов'язана із плануванням повоєнної реконструкції. У більшості європейських держав, які переживали воєнні конфлікти, спочатку формувався режим тимчасового житлового реагування, а вже згодом – стратегія інтегрованого відновлення міст, яка передбачала трансформацію просторової логіки забудови з урахуванням демографічних зрушень. Аналогічна тенденція формується і в Україні: житлові кластери, що нині зводяться як тимчасові, можуть у майбутньому відіграти роль стабілізаційних мікрорайонів, а тому потребують правового закріплення у планувальних документах середньострокового або довгострокового горизонту.

Це означає, що правове регулювання міських земель в умовах війни не може обмежуватися суто адміністративними дозволами. Воно неминуче трансформується у комплексну модель, що включає:

соціальний компонент – право людини на житло як базову гарантію гідності;

містобудівний компонент – адаптивне планування, яке допускає гнучку зміну функціонального призначення землі;

земельно-правовий компонент – можливість тимчасового та спеціального режиму користування;

економіко-ресурсний компонент – оптимальний розподіл міських територій з урахуванням потреб як ВПО, так і громади;

реінтеграційний компонент – перехід від тимчасового житла до постійного з поверненням до регуляторної моделі мирного часу.

Саме такий міждисциплінарний підхід визначає якісно нову перспективу земельного права: регулювання не лише факту користування землею, а і її соціальної функції. Оскільки ВПО часто переміщуються у регіони, що раніше не мали відповідної соціальної інфраструктури, виникає потреба у швидкому юридичному механізмі перерозподілу міських земель на користь житлових або соціальних об'єктів без ризику майбутньої незаконності цього перерозподілу.

Звідси впливає важливе теоретичне узагальнення: міські землі в умовах війни виконують функцію правового стабілізатора людського переміщення, і тому потребують окремого нормативного режиму, який поєднує тимчасовість з правовою передбачуваністю. Цей режим покликаний зберігати баланс між правами місцевих громад і потребами ВПО, а також запобігати виникненню правових конфліктів після завершення війни, коли постане питання постійного статусу тимчасових поселень.

Перспектива повоєнного відновлення вимагає заздалегідь закладених механізмів інтеграції тимчасового використання землі у постійні містобудівні рішення. Інакше існує ризик виникнення «сірих зон» – територій без чітко визначеного режиму, які з часом ставатимуть предметом спорів між громадами, місцевою владою, потенційними інвесторами або державою. Отже, своєчасне нормативне унормування має стати запобіжником для майбутніх юридичних конфліктів.

З огляду на зазначене, подальші дослідження у цій сфері закономірно потребують міждисциплінарного підходу: земельне право має взаємодіяти з урбаністикою, конституційно-правовою доктриною прав людини, адміністративною процедурологією та соціальною політикою. Без цієї синергії неможливо створити ефективну модель регулювання міських земель ані під час війни, ані в процесі відбудови.

Умови воєнного стану зумовлюють невідворотне посилення публічно-правового впливу на сферу земельних правовідносин, однак правомірність обмежень має ґрунтуватися на поєднанні матеріально-правових, процесуальних та інституційних гарантій. Критичною є вимога законності, визначеності підстав, меж і строків втручання, а також досягнення легітимної мети оборони й безпеки за дотримання доктрини пропорційності у вимірах придатності, необхідності та співмірності. Процесуальна коректність передбачає фіксацію фактичних підстав, мотивованість і публічність рішень, періодичний перегляд актуальності обмежень та доступність ефективного оскарження без автоматичної зупинки дії акта. Інституційний рівень гарантує підзвітність через розмежування повноважень, внутрішньовідомчий нагляд і зовнішній контроль судів, парламенту та омбудсмана. Відмежування обмеження від реквізиції та експропріації, а також наявність передбачуваного компенсаційного механізму унеможливають трансформацію тимчасових заходів у приховане позбавлення права. У підсумку сформована модель «дискреції, обмеженої правом» забезпечує справедливий баланс між публічним інтересом і приватною власністю, підтримує легітимність надзвичайного регулювання та створює правові передумови для повоєнної реінтеграції і відновлення земельних прав.

Висновки до розділу 2

1. У підсумку дослідження адміністративно-дозвільних процедур у сфері земельних правовідносин у звичайних умовах та в умовах воєнного

стану визначено ключові параметри сучасної моделі публічного регулювання, встановлено її сильні та вразливі сторони, а також описано практичні кроки модернізації. Насамперед визначено, що дозвіл у земельній сфері виконує подвійну функцію: у мирний час – сервісну (легітимація прав, забезпечення передбачуваності обігу земель), у період воєнного стану – мобілізаційно-управлінську (оперативне забезпечення оборонних та критичних потреб). У межах цієї дихотомії встановлено асиметрію процедур: спрощення для рішень, пов'язаних із національною безпекою, і посилення фільтрів для приватних ініціатив.

Визначено, що базовий цикл дозвільних дій (клопотання – проєкт землеустрою – погодження – затвердження – реєстрація – правочин) у воєнний період зазнає редукції або «відкладеної формалізації»; частину перевірок перенесено на поствоєнний етап, що вимагає чіткого механізму ретроспективної верифікації. У цьому контексті описано ризики правової невизначеності (накладення прав, неузгоджені межі, прогалини у кадастрових даних) і встановлено залежність якості рішень від інтеграції реєстрів та прозорості даних. Водночас визначено, що цифровізація (електронні регламенти, журнали подій, машинні перевірки) є не лише інструментом прискорення, а й антикорупційним запобіжником.

Стосовно інституційної структури дозвільних процедур у сфері земельних правовідносин встановлено: перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та центральними органами виконавчої влади потребує уніфікованих процедур взаємодії. Описано доцільність створення в системі Держгеокадастру спеціалізованого підрозділу зі стандартизації та нормування в охороні земель, який забезпечуватиме системний перегляд нормативів і методик. Паралельно визначено роль ЦНАП як фронт-офісу надання послуг за єдиними технічними умовами взаємодії з кадастром і реєстром речових прав.

У частині реєстраційних дій встановлено у сфері земельних правовідносин ключову проблему – фрагментацію інформаційних масивів і

неоднакові правила доступу. Описано концепцію окремого, але інтегрованого електронного реєстру прав на землю та їх обтяжень (із вбудованими аудит-треками, автоматизованими зв'язками з кадастром, відкритими API для контролю сумісності даних). Таке рішення визначено як необхідну передумову зменшення транзакційних витрат і підвищення правової визначеності.

Щодо сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів встановлено її критичну значущість для якості землеустрою і безпеки управлінських рішень. Водночас описано надмірність контрольних ланок (множинні погодження, експертизи), що подовжують строки та формують корупційні ризики. Визначено доцільним впровадження «одного дотику» на стадії внесення відомостей до кадастру, ризик-орієнтованих перевірок та прозорих, цифрових механізмів анулювання сертифікатів із гарантіями на оскарження.

У сфері стандартизації та нормування встановлено істотну інерцію нормативної бази (спадщина 60–70-х років ХХ ст.) і нестачу сучасних показників якості ґрунтів, допустимого антропогенного навантаження, а також методик контролю якості землеустрою. Описано необхідність пакетного оновлення через регулярний, календарно закріплений перегляд стандартів; визначено орієнтиром міжнародні підходи (у т.ч. ISO/IEC) із подальшою імплементацією в акти обов'язкової дії. Така реформа встановлено базисом для єдності практики й судової передбачуваності.

Норми воєнного стану описано як такі, що перетворюють дозвіл із «індивідуального правовстановлюючого акта» на інструмент оперативного управління земельним фондом. Визначено дві моделі, що співіснують: прискорена (для оборонних і життєзабезпечувальних потреб) та стримувальна (для приватних ініціатив). Встановлено, що баланс між цими моделями має забезпечуватися через чіткі матеріальні критерії (зв'язок з обороною, критичною інфраструктурою, продовольчою безпекою) і

процесуальні гарантії (фіксація фактичних рішень, їх наступна повна реєстрація та перевірка).

У площині подальших кроків з питань здійснення дозвільних процедур у сфері земельних правовідносин визначено пріоритети: 1) кодифікаційне упорядкування дозвільного блоку земельного законодавства; 2) повну цифровізацію процедур і даних; 3) інституційне закріплення функції стандартизації та нормування; 4) впровадження ризик-орієнтованого нагляду; 5) навчальні та сертифікаційні програми для підвищення спроможності кадрів. Для кожного напрямку описано очікуваний ефект: зниження строків і витрат заявників, мінімізація корупційних ризиків, підвищення якості рішень і сталості землекористування.

Отже, у світлі отриманих результатів встановлено системну залежність ефективності дозвільних механізмів у сфері земельних правовідносин від якості даних, стандартизованих процесів та збалансування публічного і приватного інтересу. Визначено, що саме поєднання сервісної логіки, технологічної прозорості й мобілізаційної готовності дозволяє земельним інститутам витримувати тиск війни і водночас бути фундаментом для відновлення.

2. Використано комплексний підхід до аналізу правового регулювання контрольно-наглядових механізмів у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану, що поєднав нормативно-догматичний, інституційний та функціональний виміри. На основі порівняльно-правового й системного аналізу встановлено, що чинне законодавство України містить фрагментарні та неузгоджені положення щодо розмежування понять «контроль», «нагляд» і «моніторинг», унаслідок чого виникає дублювання повноважень, прогалини відповідальності й управлінські колізії між центральними та місцевими органами публічної адміністрації. Описано ключові законодавчі вузли (ЗК України, закони про охорону земель, про державний контроль у земельній сфері, про засади нагляду/контролю у господарській діяльності), в яких

простежується ототожнення контрольних і наглядових функцій та недостатня нормативна конкретизація інституту моніторингу.

Охарактеризовано трансформації правового режиму земельних правовідносин під впливом воєнного стану: посилення публічно-владного примусу, прискорення процедур реагування, розширення дискреції уповноважених органів, зростання ролі військових адміністрацій, а також переорієнтація контрольної-наглядової діяльності на оперативно-превентивну модель. Виявлено, що моніторинг із допоміжного інформаційно-аналітичного інструмента перетворився на первинний елемент адміністративного впливу, результати якого слугують підставою для ініціювання перевірок, застосування приписів і притягнення до юридичної відповідальності. Разом із тим встановлено, що його регулювання переважно підзаконне і не відповідає ані масштабам воєнних викликів, ані доказовій ролі моніторингових даних.

Проаналізовано європейські підходи (ЄЕК ООН/FAO, *acquis EC*) до «управління землею» як до системи фіксації та поширення даних про права, вартість і використання земель. На цій основі обґрунтовано доцільність імплементації стандартів належного адміністрування земель (*land administration*) у вітчизняну інфраструктуру просторових даних і процедури контролю. Узагальнено доктринальні позиції українських науковців щодо необхідності функціонального розмежування контролю та нагляду; доведено, що змішування цих категорій знижує ефективність правозастосування, ускладнює координацію і створює ризики формального дотримання процедур без реального забезпечення охорони земель.

З урахуванням аналізу описано практичні наслідки повномасштабної агресії для земельного фонду: деградація, забруднення, ерозія, мінно-вибухові ураження, хімічна контамінація, що потребують інтегрованих програм розмінування, рекультивації та відновлення родючості ґрунтів. Окреслено прогалини в державній політиці України у сфері земельних правовідносин: відсутність уніфікованих методик оцінки шкоди ґрунтам,

недостатнє фінансування відновних програм, нечіткі правила взаємодії між екологічними, земельними та оборонними інституціями, нерозвинуті механізми участі громадськості у моніторингу.

На рівні нормотворчих рішень сформульовано такі ключові пропозиції. По-перше, запропоновано законодавчо розвести дефініції «контроль», «нагляд» і «моніторинг», убравши їх з «об'єднаної» формули; у законі про засади нагляду (контролю) у господарській діяльності встановити окремі визначення та процесуальні наслідки для кожного інституту. По-друге, обґрунтовано підвищення регуляторного статусу моніторингу до рівня закону (із визначенням мети, суб'єктів, об'єктів, процедур, джерел даних, стандартів доказовості та публічності результатів). По-третє, запропоновано створити Державний реєстр контрольних і наглядових органів у земельній сфері з фіксацією компетенцій, зон відповідальності, порядку координації та індикаторів результативності. По-четверте, встановлено необхідність оновлення Концепції загальнодержавної програми використання та охорони земель із включенням блоків воєнної/післявоєнної реабілітації (розмінування, хімічна детоксикація, біоремедіація, фіторемедіація, органо-мінеральна реконструкція ґрунтів) і регулярного фінансування через спеціальні фонди та стимулювальні механізми.

Додатково охарактеризовано роль військових адміністрацій як суб'єктів оперативного втручання у сфері земель оборони; визначено необхідність чітких процедур взаємодії з Держгеокадастром, Міністерством економіки, довкіллям та сільського господарства і органами місцевого самоврядування. Систематизовано форми реалізації контролю (перевірка, інспектування, аудит, експертиза) та нагляду (спостереження, моніторинг), а також встановлено доцільність їх послідовного застосування, де виділено процедури моніторингу, процедури контрольних дій, процедури відновних заходів.

3. У межах проведеного дослідження встановлено, що адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного

стану становлять цілісну систему публічно-правових інструментів, покликаних забезпечити оперативне, пропорційне і правомірне втручання держави у реалізацію прав власників та користувачів земельних ділянок задля досягнення легітимних цілей оборони і безпеки. Використано комплексний підхід, який поєднав доктринальний аналіз, норми конституційного, адміністративного та земельного законодавства, а також методологію публічного адміністрування, завдяки чому досліджено співвідношення приватних і публічних інтересів, описано матеріальні та процесуальні гарантії правомірності обмежень і окреслено інституційні механізми контролю. Акцентовано, що зміщення акценту із приватноправових механізмів на публічно-управлінські рішення не скасовує верховенства права, а, навпаки, підвищує вимоги до законності, визначеності та передбачуваності втручання.

Визначено, що правовий режим воєнного стану не змінює сутності права власності, але модифікує спосіб і межі його реалізації. З'ясовано, що обмеження слід розуміти як тимчасове звуження правомочностей володіння, користування і розпорядження, яке ґрунтується на законі, слугує захисту національної безпеки та відповідає критеріям пропорційності. Обґрунтовано триєдину структуру гарантій правомірності: матеріально-правову (законність підстав, чіткість меж, тимчасовість і ревокабельність), процесуальну (належна адміністративна процедура, мотивованість рішення, періодичний перегляд актуальності, ефективне оскарження) та інституційну (розмежування повноважень, внутрішньовідомчий нагляд, судовий і парламентський контроль, участь омбудсмана). Доведено, що саме сукупна дія цих елементів не допускає трансформації тимчасових обмежень у непряме позбавлення права.

У роботі досліджено і відмежовано правову природу суміжних явищ: обмеження, реквізиції та фактичної експропріації. Встановлено, що обмеження не змінює титулу та спрямоване на модифікацію режиму користування; реквізиція передбачає тимчасовий перехід у державне

користування з обов'язковою компенсацією; експропріація можлива лише у виняткових випадках із максимальним судовим контролем *ex ante*. Описано, як надмірна тривалість або недостатня мотивованість обмеження наближає його до експропріаційних за суттю заходів, що вимагає особливої пильності з боку адміністрації та судів. Акцентовано, що наявність реалістичного, фінансово забезпеченого компенсаційного механізму є завершальною ланкою правомірності: компенсація відновлює «справедливий баланс», визнаний європейськими стандартами захисту права власності, і легітимує тимчасові втручання.

Встановлено, що стандарт доказовості для застосування обмеження має включати достатній фактичний базис, причинно-наслідковий зв'язок між загрозою і заходом, а також аналіз менш обтяжливих альтернатив. Використано підхід «дискреція, обмежена правом», за яким адміністративний розсуд верифікується через мотивувальну частину акта, публічність інформації про обтяження (у межах, сумісних із безпекою), можливість бути вислуханим і доступність ефективного засобу захисту. Описано, що постфактумний судовий контроль у воєнний період не нівелює гарантій, якщо суд системно перевіряє законність, необхідність і пропорційність, а орган, який застосував обмеження, забезпечує регулярний перегляд його доцільності.

Інституційно встановлено розширення суб'єктного складу юрисдикції: поряд із Держгеокадастром України і його територіальними органами провідну роль відіграють військове командування та військові адміністрації, які ухвалюють оперативні рішення про режим земель, необхідних для оборони. Водночас визначено, що посилення цих повноважень має супроводжуватися чіткою координацією з органами місцевого самоврядування та належним відображенням обмежень у публічних реєстрах. Акцентовано на потребі нормативної конкретизації квазіюрисдикційних повноважень контрольних органів (зокрема

Держекоінспекції України) та уніфікації процедурних стандартів, щоб уникнути колізій компетенції та фрагментації правозастосування.

Досліджено зв'язок між тимчасовими воєнними заходами і повоєнною відбудовою: рішення, прийняті нині, матимуть довгострокові правові наслідки для відновлення земель, природних екосистем і цивільного обороту. Встановлено, що ефективність реінтеграції прав залежить від того, наскільки повно під час війни дотримано матеріальних і процесуальних гарантій. Обґрунтовано доцільність кодифікаційних кроків: закріплення дефініцій обмеження, реквізиції, компенсації; єдиних правил фіксації, перегляду й припинення обмежень; стандартизованих вимог до мотивування і доказовості.

Визначено і доведено, що адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин за воєнного стану є легітимними за умови, що використано чітку правову основу, досліджено фактичні підстави загрози, описано і мотивовано вибір найменш обтяжливого засобу, акцентовано на тимчасовості та можливості перегляду, забезпечено інституційну підзвітність і реальну компенсацію. Така структура гарантій не лише утримує баланс між інтересами оборони та приватною власністю, а й формує юридичні передумови для справедливої повоєнної реінтеграції прав, зміцнюючи довіру до публічного адміністрування і легітимність надзвичайного правового режиму.

4. Встановлено, що гарантії правомірності застосування обмежень у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану становлять собою не поодинокі юридичні приписи, а цілісну доктринально-правову конструкцію, спрямовану на забезпечення сумісності надзвичайних механізмів державного втручання з принципом верховенства права. Визначено, що зміна балансу між приватним і публічним інтересом не означає нівелювання права власності як конституційної гарантії; навпаки – вона вимагає посилення матеріально-правових та процесуальних запобіжників з метою недопущення перетворення тимчасового обмеження у фактичне позбавлення права.

Досліджено, що правовий режим воєнного стану передбачає лише трансформацію обсягу правомочностей власника або користувача землі, але не ліквідацію змісту самого суб'єктивного права, яке зберігається у «уповільненому режимі» до моменту припинення надзвичайної ситуації.

З'ясовано, що ключовою передумовою правомірності будь-якого втручання є наявність легальної підстави, зміст якої визначається не лише фактом посилення на норму, а й реальним зв'язком між заходом обмеження та легітимною метою, визначеною державою як необхідну для оборони, безпеки або захисту фундаментальних інтересів суспільства. Встановлено, що матеріально-правова складова гарантій охоплює обов'язок держави забезпечити передбачуваність обмеження, тобто чітко визначити його межі, тривалість та умови припинення. Саме передбачуваність обмеження перетворює його з інструменту владного диспозитивного розсуду на правовий механізм, узгоджений із принципом юридичної визначеності.

Досліджено застосування доктрини пропорційності як конституційного фільтра правомірності втручання. З'ясовано, що пропорційність у воєнних умовах набуває не декларативного, а операційного значення, оскільки пов'язує воєнну необхідність із вимогою мінімізації втручання у право власності. Обґрунтовано, що пропорційність є динамічним критерієм, який вимагає постійної перевірки, а не одноразового тесту: надзвичайний захід повинен зберігати необхідність упродовж усього періоду своєї дії, інакше він трансформується із допустимого у свавільне. У цьому сенсі доведено, що періодичний перегляд обмеження є не факультативним, а обов'язковим елементом гарантій правомірності.

Визначено, що процесуальний вимір гарантій виконує функцію «юридичної стриманості» дискреційної влади. У дослідженні встановлено, що обґрунтування адміністративного акта є не деталлю оформлення, а нормативно необхідною формою легітимації обмеження. Саме мотивувальна частина дозволяє відрізнити обґрунтоване втручання від довільного. У роботі доведено, що навіть у період воєнного стану органи публічної влади

зберігають обов'язок засвідчувати зв'язок між загрозою та застосованим заходом, а також демонструвати, що менш інтенсивні альтернативи були неналежними або недостатніми.

Досліджено також інституційний вимір гарантій у сфері земельних правовідносин, який передбачає багаторівневий контроль за правомірністю рішень. Встановлено, що розмежування між адміністративними, контрольними та юрисдикційними повноваженнями запобігає концентрації надмірної влади та виконує роль стримувального механізму. Підкреслено, що судовий контроль у сфері обмеження земельних прав є не звичайним інструментом оскарження, а ключовою інституційною гарантією збереження балансу приватних і публічних інтересів. Обґрунтовано, що суд здійснює не заміну адміністративного розсуду, а його правову корекцію, запобігаючи перетворенню надзвичайних заходів на постійні.

У результаті дослідження визначено також, що гарантії правомірності передбачають не лише попередній, але й відновлювальний (компенсаційний) механізм. Наявність компенсації як завершальної ланки механізму гарантій є тим фактором, що перетворює тимчасове обмеження на легітимне втручання, сумісне із статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Доведено, що обмеження без компенсаційної перспективи юридично зближується з експропріацією, а тому втрачає ознаки правомірності. Таким чином, належна компенсація виступає гарантією непорушності сутності права власності за умов обмеження його реалізації.

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила докорінну трансформацію публічно-правових механізмів використання земельного фонду. Одним із найсуттєвіших наслідків стало розширення правового інструментарію держави щодо відчуження та тимчасового обмеження прав на земельні ділянки для потреб оборони. Поряд з цим актуалізувалися питання компенсації власникам та користувачам земель, а також необхідність оперативного адаптування норм земельного законодавства до нового режиму функціонування земельних правовідносин.

У воєнних умовах земля фактично набуває статусу стратегічного ресурсу, що може використовуватися не лише як об'єкт господарювання, а як елемент воєнної інфраструктури: розташування військових частин, будівництво фортифікацій, створення логістичних вузлів, розгортання систем ППО, розміщення польових шпиталів чи тимчасових укриттів. За цих умов держава змушена реалізовувати превентивні та імперативні механізми доступу до земель, які у мирний час були б обмежені суворішими процедурними рамками.

Правова основа таких дій міститься у Конституції України (ст. 41), Законі «Про правовий режим воєнного стану», Земельному кодексі України та спеціальних підзаконних актах військового командування. Застосовуються дві базові правові форми вилучення: тимчасове примусове відчуження та реквізиція. Їх відмежування має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки визначає обсяг компенсації, обов'язок доказування та порядок повернення ділянки.

Тимчасове примусове відчуження означає передачу державі фактичного контролю над ділянкою без зміни титулу власності, спрямоване на короткострокове використання, зазвичай пов'язане з розміщенням військових чи захисних об'єктів. Реквізиція передбачає триваліше вилучення із наступною компенсацією та можливістю неповернення у разі перетворення ділянки на об'єкт постійної оборонної інфраструктури. Ця різниця відображує баланс між оборонними потребами та збереженням сутності приватної власності як конституційно захищеного блага.

Не менш важливою є роль компенсаційних механізмів. Вони забезпечують відновлення «справедливого балансу» між суспільним і приватним інтересом, що впливає з практики ЄСПЛ та визнаної доктрини верховенства права. Законодавство допускає відтермінування компенсації до завершення воєнного стану, але не її нівелювання. У цьому полягає ключова гарантія правомірності обмеження: відсутність компенсаційної перспективи

перетворює вилучення на експропріацію, що потребує значно суворішої правової процедури й судового контролю *ex ante*.

Компенсація може надаватися у формі:

грошової виплати (повної вартості або розміру завданих збитків),
відшкодування в натурі (повернення ділянки у попередньому стані),
надання рівноцінної ділянки (як винятковий, але допустимий механізм),

поєднання двох чи більше форм залежно від фактичних наслідків.

Проблемним залишається питання визначення розміру збитків та моменту виконання компенсаційного обов'язку. Переважна більшість рішень нині має постфактумний характер, що є виправданим в умовах війни, проте потребує системної постлегітимації після відновлення контролю над територіями.

Окремого значення набули регуляторні зміни у земельному законодавстві. Воєнний стан прискорив процес дерегуляції процедур, скоротив строки прийняття рішень і спростив механізм погоджень. Пріоритет оборонних потреб відсунув на другий план процедурні бар'єри, властиві мирному правопорядку. Так, частину функцій органів місцевого самоврядування тимчасово було передано військовим адміністраціям; запроваджено можливість ухвалення актів без громадських слухань, кадастрових витягів чи погоджень архітектурно-будівельних органів; створено спрощений порядок встановлення сервітутів воєнного характеру.

Разом з тим запроваджено правовий режим «відкладеного підтвердження», який передбачає, що після завершення воєнного стану суб'єкти земельних правовідносин мають право вимагати перегляду правових наслідків, оцінки пропорційності та відшкодування шкоди. Цей перехідний механізм де-факто перетворює воєнні рішення на такі, що підлягають наступній правовій ревізії, чим забезпечується єдність земельного правопорядку в часовій перспективі.

Трансформація земельного законодавства під впливом воєнної необхідності свідчить про перехід від стабільного нормативного регулювання до адаптивної моделі управління ресурсами. Виникає тимчасовий пріоритет функціонального призначення землі над титульним володінням, але за умови подальшого повернення до режиму приватноправової диспозиції після завершення бойових дій. Отже, право власності в Україні набуває особливої конструкції «перерваної реалізації, але не припиненої сутності».

Важливою тенденцією є поступова інституціоналізація воєнного використання земель. Держава і військові адміністрації більше не діють суто як emergency-управлінці; формується окрема специфічна галузь «воєнного земельного адміністрування». Очевидно, що частина тимчасових практик буде кодифікована й після війни – зокрема механізми оперативного встановлення сервітутів, режимних зон оборонного призначення та компенсаційні моделі для територій, які втратили господарський потенціал через бойові дії чи мінування.

Таким чином, аналіз свідчить, що використання земель для оборонних потреб у воєнний період є не стільки актом вилучення, скільки елементом масштабного перерозподілу функцій правового режиму землі – з ресурсного на оборонний. Компенсація виконує роль відкладеного гаранта непорушності права власності, а регуляторні зміни – інструменту оперативного управління земельними ресурсами в умовах збройної агресії. У подальшій повоєнній реконструкції саме ці елементи стануть точкою відліку для формування модернізованої системи земельного адміністрування, в якій оборонні потреби будуть інтегровані як постійний, а не випадковий елемент публічного інтересу.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що гарантії правомірності обмежень у земельних правовідносинах у період воєнного стану виконують подвійну функцію: по-перше, вони забезпечують контроль за публічною владою *ex ante*, стримуючи її можливе свавілля; по-друге, вони

гарантують *ex post* відновлення порушеного статусу прав, що забезпечує легітимацію вилучених або обмежених правомочностей у майбутньому цивільному обороті. У підсумку визначено, що саме наявність структурованої системи гарантій правомірності є чинником, який перетворює надзвичайні заходи публічного адміністрування на такі, що відповідають принципу верховенства права, зберігають публічну довіру та закладають підвалини для юридично коректної повоєнної реінтеграції земельних прав.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в установленні змісту інституційного механізму забезпечення адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану й обґрунтуванні напрямів підвищення його ефективності. За результатами дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. У дисертації використано системний і ризик-орієнтований підхід до аналізу правового режиму землекористування в умовах війни, що дозволило встановити, що ефективність регулятивних механізмів залежить від балансу між оборонними потребами та гарантіями приватної власності та визначає доцільність здійснення відчуження земель, що має супроводжуватися чіткими процедурами компенсації, рекультивації та відновного планування, а також впровадження ГІС-моніторингу та єдиних стандартів публічного управління, основою побудови яких є інтеграція містобудівних, екологічних та земельних інструментів у єдину нормативно-правову модель.

2. Використано комплексний підхід до правового регулювання землекористування, що дало змогу встановити прогалини законодавчого визначення правового режиму земель населених пунктів у мирний час та його суттєве ускладнення в умовах воєнного стану. Визначено, що чинні норми мають фрагментарний характер та не забезпечують сталості правового статусу земель при переході до спеціального режиму. Встановлено залежність ефективності регулювання від чіткості класифікаційних критеріїв та юридичних механізмів тимчасового обмеження прав. Узагальнено, що подальший розвиток земельного законодавства має ґрунтуватися на адаптивній моделі, де гарантії приватної власності поєднані з оперативними інструментами оборонного планування.

3. Встановлено прогалини законодавчого визначення правового режиму земель населених пунктів у мирний час та його суттєве ускладнення в умовах воєнного стану, що визначається фрагментарністю регулювання та нездатністю забезпечити сталість правового статусу земель при переході до спеціального режиму воєнного стану. Встановлено залежність ефективності регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану від чіткості класифікаційних критеріїв та юридичних механізмів тимчасового обмеження прав. Узагальнено, що подальший розвиток земельного законодавства України має ґрунтуватися на адаптивній моделі, де гарантії приватної власності на землю мають бути поєднані з оперативними інструментами оборонного планування.

4. На основі аналіз адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин засвідчено їх ключову роль у забезпеченні публічного порядку та обороноздатності держави в умовах воєнного стану. Встановлено, що воєнний стан зумовлює переорієнтацію механізмів правового впливу з превалювання приватноправових гарантій на пріоритет публічного інтересу, що проявляється у розширенні дискреції органів публічної адміністрації, прискоренні процедур і можливості негайного застосування обмежень до власників та користувачів земельних ділянок. Підкреслено, що, навіть за наявності тимчасового звуження доступу до класичних гарантій, зберігається можливість подальшого судового контролю та компенсації, що підтримує системну єдність земельного та адміністративного права. Аргументовано, що адміністративно-юрисдикційні заходи виявляються не лише реактивним механізмом припинення порушень, але й активним інструментом переорієнтації земельних ресурсів на виконання оборонної функції, тимчасово замінюючи ринкові або договірні форми регулювання.

Зроблено висновок, що подальший розвиток адміністративно-юрисдикційних заходів у сфері земельних правовідносин має полягати у встановленні чітких меж компетенції суб'єктів, процедурної уніфікації та

нормативній конкретизації гарантій пропорційності й тимчасовості обмежень, що забезпечить юридичну визначеність і дозволить узгодити пріоритет оборонного інтересу з фундаментальними засадами захисту права власності.

5. Визначено, що ключовою тенденцією правозастосування у сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану є посилення публічно-владного примусу та перехід від «реєстраційно-контрольної» до «оперативно-запобіжної» моделі державного впливу.

Встановлено, що воєнні умови зумовлюють розширення кола суб'єктів контролю у сфері землекористування (включно з військовими адміністраціями), що пов'язується із необхідністю прискорення процедур, збільшення регуляторних повноважень та домінування оборонного інтересу над приватними правомочностями. Доведено, що моніторинг у воєнний період перетворюється на вихідну стадію контролю і водночас виконує доказово-аналітичну функцію для подальших адміністративних дій.

Обґрунтовано, що відсутність нормативного розмежування між контролем, наглядом і моніторингом у сфері земельних правовідносин підвищує ризики дублювання компетенції, управлінських колізій і знижує передбачуваність правозастосування.

6. Констатовано, що адміністративно-юрисдикційні заходи у сфері земельних правовідносин у період воєнного стану істотно трансформуються як за суб'єктним складом, так і за процесуальною формою реалізації. Воєнний режим вимагає оперативності, що зумовлює превалювання імперативного, безспірного механізму застосування обмежень і примусу над процедурними гарантіями, характерними для мирного часу.

Підкреслено, що така трансформація не знищує приватноправові гарантії, але переводить їх у режим «відкладеної реалізації» з подальшим судовим контролем та компенсацією.

7. Визначено, що задля забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану є

необхідним внесення змін до : 1) до Закону України «Про охорону земель», де необхідно: доповнити частиною третьою статтю 9, де визначити зміст категорії «стандартизації у сфері охорони земель»; викласти частину першу статті 19 щодо запровадження Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом; 2) до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де необхідним є законодавче закріплення таких дефініцій, як «оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід)», «профілактичний (превентивний) нагляд», «консультаційна підтримка», «електронна взаємодія»; 3) до статей 187, 188 Земельного кодексу України, де переглянути зміст та сутність завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право: підруч.: у 2 т. Том 1. Загальна частина. ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 т. Т. 1.: Загальна частина. ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). К.: «Юридична думка», 2007.
3. Адміністративне право України: підруч. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України: підручник Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Адміністративні послуги. URL: <https://land.gov.ua/icat/administratyvni-posluhy/>
6. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: навч. Посібник. С.М.Алфьоров, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк; за заг. ред.. С.М. Алфьорова; Дніпропетр. держ.ун-т внутр..справ. Х.: Право, 2014. 400 с.
7. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навч. Посібник. за заг. ред. заслуженого юриста України В. А. Глуховері. Дніпро: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
8. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 336 с.
9. Андрейцев В. І. Земельні правовідносини за чинним Земельним кодексом України: міфи та реальність. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.* 2005. Вип. 68. С. 47–51.

10. Андрейцев В.І. Відповідь № 042-4547 від 26.07.2004 р. на запит судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Г. № 313-16/777 від 23.06.2004. Київ, 2004. 4 с.
11. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. К.: Знання, 2005. 445 с.
12. Балащенко М.І. До питання оренди земельних часток (паїв) за чинним законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 355-358. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/89.pdf
13. Балащенко М.І. Система речових прав на землю за законодавством України: дис. ... д-ра філос. 081.Київ, 2021. 275 с.
14. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. Х.: Консум, 1996.
15. Бардадим Е.М., Луц Д.М. Правові засади охорони земель в умовах воєнного стану. Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень. 2023. С. 96-97
16. Батигіна О. М. Захист земельних прав суб'єктів агробізнесу в адміністративному порядку через звернення до колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації ...Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах : збірник тез А43 наукових доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 березня 2025 р.) за заг. ред. Д. В. Лученка, Т. В. Курман. Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. С. 13-15.
17. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності: монографія. К.: Атіка, 2004. 296 с.
18. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11-19.
19. Блінова Г.О. Інформаційна систем управління відходами : сучасний стан правового регулювання та перспективи. *Юридичний бюлетень*. 2023. Випуск 29. С. 45-54.

20. Блінова Г.О. Інформаційно-правове забезпечення механізму поведження з відходами війни. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №7. С. 93-99.
21. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 188-194.
22. Бусуйок Д. В. Правове регулювання виникнення, здійснення та припинення прав на землю: навчальний посібник. Київ: Видавництво Європейського університету, 2010. 185 с.
23. Бусуйок Д. В. Принципи побудови системи органів державного управління землею. *Правова держава*. Київ, 2010. Вип. 21. С. 398-405.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
25. Вказівка Держкомзему „Про склад вихідної інформації при інвентаризації земель в населених пунктах (кадастровий землеустрій) від 25 вересня 1997 р. Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи. К.: Урожай, 1998.
26. Воробей П.А., Галуцько В.В., Шишка Р.Б., Лазарев А.А. Військові адміністрації як адміністративні органи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №7. С. 552-555.
27. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. URL: <http://sipl.com.ua/?p=3570>
28. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. [та ін.]; Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
29. Гамалій О. Л. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8->

2014/item/314-klassyfikatsiya_vydiv-kontrolno-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn-hamalii-o-l

30. Гурський В.С. Особливості земельних правовідносин в умовах спеціальних нормативних режимів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №5. С. 616-618

31. Гурський В.С. Правове регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану: сучасний стан. «Молодь: наука та інновації» 2024: матеріали XII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 13–15 листопада 2024 року (у 3-х томах). Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2024. Том 3. С. 161-163

32. Гурський В.С. Теоретичне підґрунтя для здійснення дослідження проблеми правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. *Правова система України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: Матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут»*, 21 лютого 2025 р. Тернопіль: Вектор, 2025. С. 525-528.

33. Гурський В.С. Стан наукової розробки проблеми регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. *Law. State. Technology*. 2025. № 2. С. 59–63. URL:<https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-10>

34. Гурський В.С. Стратегія реформування земельних правовідносин в Україні: питання нормативно-правового регулювання. *Law. State. Technology*. 2024. № 4. С. 43–48. URL:[10.32782/LST/2024-4-8](https://doi.org/10.32782/LST/2024-4-8)

35. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята 16 липня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

36. Декларація щодо забруднення навколишнього середовища від 01.10.1976р. № 995_455. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455#Text

37. Державне управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 4 (35). С. 34-39
38. Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 року № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2022-п#Text>
39. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 року №209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-п#Text>
40. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-п#Text>
41. Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року №164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-п#Text>
42. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах: монографія. Д.С. Добряк., Д.І. Бабміндра. К.: Урожай, 2006. 336 с.
43. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля. А. Андрусевич, Н. Андрусевич, З. Козак. Л., 2009. 203 с.
44. Дорош Й. Структурно-логічна модель формування обмежень у використанні земель . *Землевпорядний вісник*. 2007. № 7. С. 45–47.
45. Дорош Й.М. Еколого-економічні основи формування інституту обмежень та обтяжень при використанні земель. К.: ЦЗРУ, 2007. 236 с.
46. Дудар В. І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 151-156.

47. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 30-33.
48. Жилін О.В. Регулювання ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні: дис. ... д-ра філос. : 051. Київ, 2021. 271 с.
49. Житлове право України: Навчальний посібник. За ред. В.С. Гопанчука, Ю.О. Заїки. К.: Істина, 2003. 208 с.
50. Журавель Я. В., Теремецький В. І. Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2 (89). С. 227-238.
51. Прикінцеві положення Лісового кодексу України в редакції Закону від 8 лютого 2006 року № 3404-IV. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 8 лютого 2006 року № 3404-IV внесені відповідні зміни до ст. 57 Земельного кодексу України, згідно з якими землі лісового фонду перейменовані у «землі лісгосподарського призначення».
52. Загальна теорія держави і права: навч. Посібник. А. М. Колодій [та ін.]; ред. В. В Копейчиков; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 317 с.
53. Загальне адміністративне право України : підручник. за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
54. Зайкова Л.М. Окремі аспекти адаптації законодавства України про відходи до законодавства ЄС. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 145-149. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/28.pdf>.
55. Зайкова Л.М., Легеза Ю.О. Правові аспекти поводження з безхазяйними відходами в Україні. *Правова освіта та наука в умовах євроінтеграції: Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Дніпро, 18 березня 2021 р.)* за заг. ред. д.ю.н., проф. Ю.О. Легези. Дніпро : НТУ «ДП», 2021. С. 47-51.

56. Запліна І.А. Земельне законодавство в період воєнного стану. *Галицькі студії*. Юридичні науки. № 1. 2023. С. 22–27.
57. Запотоцька О. В. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. № 30. Том 1. URL: [file:///C:/Users/Marina/Downloads/Nvmgu_jur_2017_30\(1\)_31.pdf](file:///C:/Users/Marina/Downloads/Nvmgu_jur_2017_30(1)_31.pdf).
58. Заставний Ф.Д. Географія України. Львів: Світ, 1994. 359 с.
59. Земельне право України: Підручник. За ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. К.: Істина, 2003. 448 с.
60. Земельне право України: підручник. М. В.Шульга [та ін.]; Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
61. Земельне право: підручник. В. І.Семчик [та ін.]; Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 424 с.
62. Земельний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
63. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.
64. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. Станом на 26 вересня 2024 року. За заг. ред. Ховпуна О. С. Київ: Вид. «Центр учбової літератури», 2024. 820 с.
65. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
66. Земельний кодекс України: Коментар. За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків: ТОВ „Одіссей”, 2002. 600 с.
67. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар. За ред. В.І. Семчика. К.: Видавничий Дім „ІнЮре”, 2003. 676 с.
68. Земельний кодекс Української РСР: Прийнятий Верховною Радою УРСР 18 грудня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98. (втратив чинність)

69. Землеустрій та оцінка земель в Україні: на часі системна дерегуляція. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/propozits-vchenikh-0>
70. Зьолка В. Л. Сучасні підходи до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної прикордонної служби України. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 216-222.
71. Іванова Є.О. Дотримання земельного та природоохоронного законодавства при використанні земельних ресурсів у містах. *Юридичний вісник*. Одеса: Юридична література, 2005. № 3. С. 87-92.
72. Іванова Є.О. Землі міст як необхідна складова адміністративно-територіального устрою. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса: Юридична література. 2005. Вип. 26. С. 226-232.
73. Іванова Є.О. Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 1. С. 130-133.
74. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. №1. С. 419-424. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP /2011-1/11iocsjpd.pdf>.
75. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 16 с.
76. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Т. О.Карабін. Ужгород: Гражда, 2016. 296 с.
77. Коваленко В. Удосконалення механізмів державного управління розвитком земельних відносин в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4. С. 175-183.
78. Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 13.08.2020 р. № 80731-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073110#Text>
79. Козаченко Н. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації . *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4. С. 236-243.

80. Коломійцева Д.М. Проблеми правового регулювання використання та охорони земель сільськогосподарського призначення. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 4. С. 198–201.

81. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.

82. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття. *Держава і право: зб. наук. праць: юридичні і політичні науки*, 2003. Вип. 19. С. 256-258.

83. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. В. К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

84. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf>.

85. Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998р. № 994_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

86. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 р. № 995_272. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text

87. Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом від 10.10.1989 р. № 995_837. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_837#Text

88. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

89. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від

15.02.2006 р. № 90-2006-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006%D1%80#Text>

90. Концепція сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року. *Офіційний вісник України*. 2000. № 1. С. 29.

91. Коцовська О. Л. Права споживачів як об'єкта адміністративно правової охорони. *Держава і право (юридичні і політичні науки)*. 2013. №59. С.159-165.

92. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

93. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник. К.: Юринком Інтер, 2012. 205 с.

94. Легеза Ю.О. Забезпечення безпеки використання природних ресурсів в умовах адміністративно-правового режиму антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України. ***Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 75–79.**

95. Легеза Ю.О. Юридична відповідальність за забруднення морського простору небезпечними відходами: сучасний стан проблеми. ***Право і суспільство*. 2023. №3. С. 440-446.**

96. Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах від 20.02.2007р. № 6-8-326 «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_326489-07

97. Макарова В.В.Обмеження прав землекористування за різних форм власності. *Економіка і суспільство*. 2016. Випуск 3. С. 343-349.

98. Малохліб О.С. Правове регулювання земельних відносин в Україні та Кнаді : компаративний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №4. С. 334-337.

99. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному правлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: <http://www.apdp.in.ua/v62/11.pdf>. С.70-71
100. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за ред Р. С. Мельника. К. Ваїте, 2014. 376 с.
101. Мірошниченко А. М. Земельне право України: підручник. К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
102. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: дис. канд. юрид. наук: 12. 00. 06. Київ, 2004. 206 с.
103. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. К.: Алерта, 2013. 544 с.
104. Мірошниченко А.М. Напрями вдосконалення системи прав на земельні ділянки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. Київ, 2010. № 1 (99). С. 102-112
105. Місінкевич Л.Л., Місінкевич А.Л. Правові проблеми охорони та відновлення земель під час дії воєнного стану в Україні. *Університетські наукові записки*. 2022. № 5-6 (89-90). С. 27–34
106. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень (ДБН 360-92): Затверджено наказом Мінінвестбуду України від 17 квітня 1992 року. К.: Укрархбудінформ, 2002.
107. Молчанов Р. Ю. Актуалізація дослідження адміністративно юрисдикційної діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю в умовах реформування правоохоронних органів. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 2. С. 141-148.
108. Мосьондз С О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. К.: Прецедент, 2006. 176 с.

109. Нечипорук Л.Д. Правовий статус землі в Україні під час воєнного стану: особливості правового регулювання. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Випуск № 04. частина 2. С. 64-68.

110. Нечитайло О. Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрями модернізації. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науковопрактичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року). За заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваіте, 2015. С. 29.-32

111. Носік В.В. Законодавче забезпечення спрощеного адміністрування інституційно-правових процедур у сфері сільського господарства в умовах воєнного стану та після його скасування чи припинення. Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз : матеріали круглого столу. Харків, Нац.юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. С.107-110.

112. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

113. Носік В.В. Правові засади публічного адміністрування земельних відносин в умовах воєнного стану та у період повоєнного відновлення України за європейським вектором розвитку. Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України (м. Київ, 25 червня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. С. 241-246

114. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: монографія. Вінниц. нац. аграр. ун-т. Вінниця: Едельвейс і К, 2010. 220 с.

115. Ольхова Т. О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 206 с.
116. Ольхова Т. О. Проблеми співвідношення контрольно-наглядової діяльності органів публічної влади. URL: <http://wap.lduvs.forum24.ru/?1-14-900000013-000-0-0>.
117. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf
118. Панасько Т. Оцінка земельних ділянок сільгосппризначення за міжнародними стандартами, або наскільки ми готові застосовувати світовий досвід. *Землепорядний вісник*. 2012. № 1. С. 24-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2012_1_7
119. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. К., 2015. 31 с.
120. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія. за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
121. Петлюк Ю.С. Співвідношення понять «правове регулювання земельних правовідносин» і «правовий режим земель» : порівняльно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2010. №2. С. 248-251.
122. Петков С. В. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку. С. В. Петков, Л. В. Спицька. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2017. Вип. 2(спецвип.). С. 79-83.
123. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 26-31.

124. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

125. Польські фермери поновлюють блокування кордону з Україною – Львівська митниця. Радіо «Свобода». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-polski-fermery-blokuvannja-kordonu/33150764.html>

126. Популярна юридична енциклопедія. кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) [та ін.]; К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

127. Порядок складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту: Затверджений наказом Держбудархітектури і Держкомзему від 24 вересня 1993 року. *Закон і бізнес*. 1994. № 8.

128. Потіп М.М. Правове регулювання використанні відходів війни як ресурсу для відновлення України. *Нове українське право*. 2023. №3. С. 98-110.

129. Потіп М.М. Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері утилізації відходів війни. *Юридичний бюлетень*. 2023. Випуск 29. С. 98-110.

130. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія. за ред.: А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича ; НДІ правознавства НУ "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого". Х. : Право, 2012. 448 с.

131. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

132. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19.08.2002р. № 720/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/2002#Text>

133. Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення: розпорядження Кабінету Міністрів

України від 14.08.2019 р. № 636-2019-р. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/636-2019-%D1%80#Text>

134. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 27 липня 2023 року №3272-IX. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3272-20#Text>

135. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України №2259-IX від 12.05.2022 . URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

136. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19 жовтня 2022 року № 2698-IX. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text>

137. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 20 липня 2022 року №2486-IX. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>

138. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 8 жовтня 2024 року № 3993-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-IX#Text>

139. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів: Закон України від 20 червня 2022 року № 2321-IX URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2321-20#Text>

140. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану:

Закон України від 12 травня 2022 року № 2247-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text>

141. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності: Закон України від 27 липня 2023 року № 3272-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3272-20#Text>

142. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України № 2145-IX від 24.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

143. Про внесення змін до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2023 року № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2023-п#Text>

144. Про громадські об'єднання: Закон України від 23.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

145. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>

146. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

147. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15#Text> (

148. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

149. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15-2015-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>

150. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>

151. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

152. Про затвердження Державних санітарних правил планування та будови населених пунктів: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 173 від 19 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96#Text>

153. Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17>

154. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану : Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 04.04.2022 року № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0406-22#Text>

155. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 року . *Зібрання постанов Уряду України*. 1996. № 21. Ст. 601.

156. Про затвердження Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661-93-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text>

157. Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою,

договорів оренди землі: постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. № 1021-2009-п. URL: 202 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2009-%D0%BF#Text>.

158. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051-2012 п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>

159. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації постанова Кабінету Міністрів України № 326 від 11.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п#Text>

160. Про затвердження Порядку тримання військовополонених : Постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 07.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2022-п#Text>

161. Про затвердження Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF> (втратив чинність)

162. Про затвердження форми книги реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 11 квітня 2022 року № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0429-22#Text>

163. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

164. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 10. Ст. 100.

165. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>

166. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. № 1389 XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#Text>

167. Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017р. № 223-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2017%D1%80#Text>

168. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877–V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

169. Про основні напрямки земельної реформи на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text> (втратив чинність)

170. Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період: Проект Закону України № 6013 від 09.09.2021. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72707

171. Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>

172. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25.06.1991р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

173. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1699-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14/print> (втратив чинність).

174. Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 36-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/36-2017-%D1%80#Text>

175. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

176. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року №303 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>

177. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

178. Про стандартизацію: Закон України від 17.05.2001 р. № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>

179. Про статус гірських населених пунктів України: Закон України від 15 лютого 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 9. Ст. 58.

180. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів: Указ Президента України від 06.01.1996 р. № 34/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34/96#Text>

181. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>

182. Про Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2020 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

183. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: звернення (01.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

184. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-р#Text>

185. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-р#Text>

186. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

187. Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 18. Ст. 225. (втратив чинність)

188. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: проект Закону України №9156 від 29 березня 2023 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41671>

189. Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до парламентів та урядів іноземних держав, міжнародних організацій та їх міжпарламентських асамблей щодо засудження вчинених російською федерацією злочинів примусової депортації українських дітей (проект № 9267 від 02.05.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41874>

190. Рибалка К. І. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України.: дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 231 с.

191. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19#n63>

192. Савченко С.В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. С. 53–57.

193. Саприкін Л. Г. Завдяки земельній реформі сільські громади отримують додаткові живі кошти на розвиток інфраструктури. *Реклама на село*. Газета. 2011. № 49. С. 22-23.

194. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 120-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_26 С. 120-124

195. Сидор В.Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. *Адвокат*. 2010. №8. С. 27-31.

196. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010.220 с.

197. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. пер. з рос. Х.: Консул, 2001.

198. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР, Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]; Київ: Наук. думка, 1970-1980. Т. 2: Г-Ж ред. тому: П. П. Доценко, Л. А. Юрчук. 1971. 550 с.

199. Собакаръ А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. С. 61.

200. Соболь Є. Ю. Удосконалення окремих напрямів діяльності органів публічної влади, визначених в межах закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 42. С. 117-122.

201. Соболь Є. Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації». *Науковий збірник «Актуальні проблеми правознавства»*. 2018. № 4. С. 86-93.

202. Соболь Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум*

права. 2019. № 58(5). С. 46-53. URL: http://forumprava.pp.ua/files/046-053-2019-5-FP-Sobol,Chorna_6.pdf.

203. Стандартизація та нормування у землеустрої: навч. посіб. Третяк А. М., Другак В. М., Колганова І. Г. К.: «Агроосвіта», 2013. 224 с. URL: <https://lektsii.com/2-99118.html>.

204. Стосовно договору оренди земельної ділянки. URL: <http://poltavska.land.gov.ua/info/стосовно-договору-оренди-земельної-д/>

205. Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання. *Право України*. 1998. № 4. С.10-15.

206. Титова Н.І. Новий Земельний кодекс України: позитивні і негативні аспекти. *Право України*. 2002. № 4. С. 70-76.

207. Топчієв О.Г. Суспільно-географічні дослідження: методологія, методи, методики: Навчальний посібник. Одеса: Астропринт, 2005. 632 с.

208. Третяк А. В. Правова охорона довкілля в умовах децентралізації. дис. ... д-ра філос. : 081. Харків, 2023.

209. Третяк А.М. Планування та формування землекористування в населених пунктах. К., 1998. 115 с.

210. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація земель в Україні. К., 1998. 224 с.

211. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і 186 їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21.03.2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

212. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 20 с.

213. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. 2004. 435 с.

214. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

215. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618 IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

216. Чорна М. В. Діяльність органів прокуратури у сфері охорони земель. Збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми національного законодавства». м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року. С. 125-129.

217. Чорна М. В. Мета адміністративно-правового регулювання органів публічної влади у сфері охорони земель. Міжнародна науково-практична конференція. (м.Запоріжжя, травень 2017 року). м.Запоріжжя. 2017. С.124-126.

218. Чорна М. В. Надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С. 63- 68.

219. Чорна М. В. Особливості державної політики у сфері охорони земель. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2017. Вип. 2(спецвип.). С. 27-31.

220. Чорна М. В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 78-83

221. Чорна М. В. Поняття адміністративно-правових відносин у сфері охорони земель. Всеукраїнська науково-практична конференція. (м. Черкаси, листопад 2018 року). м.Черкаси. С. 123-125.

222. Чорна М. В. Публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.

223. Чорна М. В. Юридичні факти у сфері охорони земель як складова частина адміністративно-правових відносин. Всеукраїнська науково-практична конференція (м.Черкаси, листопад 2017 року). м. Черкаси, 2017. С. 107-108.

224. Швець О. М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 3. С. 101-105.

225. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06. К., 2005. 220 с.

226. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 16 с.

227. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 20 с.

228. Шульга М. В. Історико-правовий аспект використання кормових угідь як різновиду права землекористування. *Екологічне право України*. 2017. № 1-2. С. 74-80.

229. Юридичний словник. за ред.Б. М. Бабія [та ін.]; уклад.: І. П. Бутко, Р. І. Гричук; 2-ге вид., переробл. та допов. К.: Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.

230. Юрков М. В. Правові засади приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств: дис. ... д-ра філос.: 081. Харків, 2024. 206 с.

231. Юрченко А. О. Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми і шляхи їх усунення. *Національна безпека і оборона*. 2009. Вип. 3. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD107_2009_ukr.pdf

232. Юрченко Е.С. Юридична природа права оренди та права короткострокового користування землями сільськогосподарського призначення в Україні. Держава і право : збірник наукових праць (Серія «Юридичні науки»). Київ, 2017. Вип. 75. С. 298-305.

233. Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. Basel, 22 March 1989. URL:

https://treaties.un.org/doc/treaties/1992/05/19920505%2012-51%20pm/ch_xxvii_03p.pdf

234. Chorna M.V. Administrative and jurisdictional activities of public administration bodies in the field of land protection. *European Reforms Bulletin*. 2019. № 4. С. 6-12. URL: [http://aord.com.ua/wp-content/uploads/2020/06/European Reforms-Bulletin_4_2019.pdf](http://aord.com.ua/wp-content/uploads/2020/06/European-Reforms-Bulletin_4_2019.pdf)

235. Chorna M.V. Standartization and normalization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. *Наукові записки*. Серія: Право. Кропивницький: ТОВ «ПолімедСервіс». 2019. Вип. 7. С. 137-142.

236. Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-6&chapter=27&clang=_en

237. Gursky Vitalii, Zaykova Liliya, Serhiy Miroschnyenko, Anton Borysenko, Yevgen Volko. Administrative and legal regulation of tax payment for land pollution as a component of regional environmental policy. *Cuestiones Politicas*. 2022. Vol. 40. № 75. P. 104-113.

238. Koliushko I. Corruption risks in the fields of administrative services and control-supervision activities of public administration in Ukraine. I. Koliushko, V. Tymoshchuk, O. Banchuk. Centre for Political and Legal Reforms of Ukraine. 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806edf52>.

239. Leheza Yu.O., Pushkina O.V., Iliushchenko H.V., Tiuria Yu.I. Legal regulation of the use of technogenic waste of a mining enterprises in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2021. № 6. P. 153-157.

240. Pearse J.A. Strategic Management. J.A. Pearse, R.B. Robinson. 2-nd ed. Homewood III: Richard D.Irwin, 1985. 268 p.

241. UN-ECE: Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition. United Nations Economic Commission for Europe ECE/HBP/96, New York and Geneva, 1996. 112 p. URL:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПРАЦЬ,
ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:***Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Gursky Vitalii, Zaykova Liliya, Serhiy Miroshnychenko, Anton Borysenko, Yevgen Volko (2022). Administrative and legal regulation of tax payment for land pollution as a component of regional environmental policy. *Cuestiones Politicas*. Vol. 40. № 75. P. 104-113 (Web of Sciences)

2. Гурський В.С. Особливості земельних правовідносин в умовах спеціальних нормативних режимів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №5. С. 616-618. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/153>

3. Гурський В. Стратегія реформування земельних правовідносин в Україні: питання нормативно-правового регулювання. *Law. State. Technology*. 2024. №4. С. 43–48, doi: 10.32782/LST/2024-4-8

4. Гурський В. Стан наукової розробки проблеми регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. *Law. State. Technology*. 2025. №2. С. 59–63. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-10>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Гурський В.С. Правове регулювання земельних відносин в загальних умовах та в умовах воєнного стану: сучасний стан. «*Молодь: наука та інновації*» 2024: матеріали XII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 13–15 листопада 2024 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2024. Том 3. С. 161-163

6. Гурський В.С. Теоретичне підґрунтя для здійснення дослідження проблеми правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану. *Правова система України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: [Матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 21 лютого 2025 р.]. Тернопіль: Вектор, 2025. С. 525-528.

**Проект Закону України «Про забезпечення ефективності
адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в
умовах воєнного стану»**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. до Закону України «Про охорону земель»:

1.1. Доповнити частиною третьою статтю 9 у такій редакції:

Доповнити статтею 29 у такій редакції:

«Стандартизацію у сфері охорони земель слід розуміти як діяльність органів публічної адміністрації щодо розроблення, затвердження, перевірки та періодичного перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності або об'єктів, що впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також визначають вимоги до здійснення заходів із охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання земель та інших дій, що порушують норми законодавства у сфері охорони земель»;

1.2. Викласти частину першу статті 19 у такій редакції:

«Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель здійснюються органами публічної адміністрації, внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

2. до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»:

2.1.Доповнити статтю 1 такими дефініціями:

– оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід) – діяльність органів державного нагляду (контролю), що полягає у визначенні ймовірності настання негативних наслідків для прав, законних інтересів громадян, суспільства та держави внаслідок здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання, з метою встановлення періодичності та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);

- профілактичний (превентивний) нагляд – система заходів, спрямованих на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності до їх фактичного вчинення, у тому числі шляхом надання роз'яснень, консультацій, інформаційної підтримки та рекомендацій суб'єктам господарювання;

- консультаційна підтримка – надання органом державного нагляду (контролю) роз'яснень з питань застосування вимог законодавства, ведення господарської діяльності та усунення виявлених порушень без застосування заходів примусу;

- електронна взаємодія – обмін офіційною інформацією між органами державного нагляду (контролю) та суб'єктами господарювання з використанням державних інформаційних систем, у тому числі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, з метою ініціювання, проведення та документування заходів державного нагляду (контролю);

2.2. Доповнити частину 3 статті 5 таким положенням:

«Моніторинг за використанням і охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів, а також може здійснюватися громадськими об'єднаннями за умови закріплення відповідної мети діяльності в їх установчих документах»;

3. до Земельного кодексу України:

3.1. Викласти статтю 187 у такій редакції:

«Завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель.

Контроль і нагляд за використанням і охороною земель спрямовуються на забезпечення додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України.

Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом аналітичної оцінки та фіксації інформації, отриманої для офіційного розгляду, організації превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель, а також ініціювання належного реагування шляхом повідомлення правоохоронних органів у разі виявлення ознак порушення законодавства.

Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом систематичного спостереження та моніторингу за використанням земель, у тому числі суб'єктами господарювання;

3.2. Викласти стаття 188 у такій редакції:

Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель

1. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а додержання вимог законодавства про охорону земель забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду та/або контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель встановлюється законом.

II. Прикінцеві та перехідні положення

2.1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Порівняльна таблиця до проєкту Закону України «Про забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин в умовах воєнного стану»

Закон України «Про охорону земель»		
Стаття 29. Відсутня	Доповнити статтею 29 у такій редакції: «Стандартизацію у сфері охорони земель слід розуміти як діяльність органів публічної адміністрації щодо розроблення, затвердження, перевірки та періодичного перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності або об'єктів, що впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також визначають вимоги до здійснення заходів із охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання	Стаття 29. Поняття адміністративного правопорушення Стандартизацію у сфері охорони земель слід розуміти як діяльність органів публічної адміністрації щодо розроблення, затвердження, перевірки та періодичного перегляду нормативних документів (стандартів), які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності або об'єктів, що впливають чи можуть вплинути на якісний стан земель, а також визначають вимоги до здійснення заходів із охорони земель від забруднення, псування, порушення вимог природоохоронного законодавства, нецільового використання земель та інших дій, що порушують норми законодавства у сфері охорони земель

	земель та інших дій, що порушують норми законодавства у сфері охорони земель».	
<p>Стаття 19. Державний контроль за використанням та охороною земель</p> <p>Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.</p> <p>Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою</p>	<p>Викласти частину першу статті 19 у такій редакції:</p> <p>«Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель здійснюються органами публічної адміністрації, внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство</p>	<p>Стаття 19. Державний контроль за використанням та охороною земель</p> <p>Державний контроль, державний нагляд та моніторинг як особливий вид нагляду за використанням та охороною земель здійснюються органами публічної адміністрації, внесеними до Державного реєстру контрольних та наглядових органів, відповідно до їхніх повноважень, визначених законом. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства України.</p>

<p>рішення про здійснення такого контролю. <...></p>	<p>розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України»</p>	
<p>Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»</p>		
<p>Стаття 1. Стаття 1. Визначення термінів</p> <p>У цьому Законі нижчезазначені терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості</p>	<p>Доповнити статтю 1 такими дефініціями:</p> <p>– оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід) – діяльність органів державного нагляду (контролю), що полягає у визначенні ймовірності настання негативних наслідків для прав, законних інтересів громадян, суспільства та держави внаслідок здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання, з метою встановлення періодичності та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);</p> <p>- профілактичний (превентивний) нагляд – система заходів, спрямованих на</p>	<p>Стаття 1. Стаття 1. Визначення термінів</p> <p>У цьому Законі нижчезазначені терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості</p>

<p>продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища;</p> <p>заходи державного нагляду (контролю) - планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом;</p> <p>інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) - єдина автоматизована система збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду (контролю), призначена для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду (контролю), координації роботи органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю), моніторингу ефективності та законності здійснення</p>	<p>запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності до їх фактичного вчинення, у тому числі шляхом надання роз'яснень, консультацій, інформаційної підтримки та рекомендацій суб'єктам господарювання;</p> <p>- консультаційна підтримка – надання органом державного нагляду (контролю) роз'яснень з питань застосування вимог законодавства, ведення господарської діяльності та усунення виявлених порушень без застосування заходів примусу;</p> <p>- електронна взаємодія – обмін офіційною інформацією між органами державного нагляду (контролю) та суб'єктами господарювання з використанням державних інформаційних систем, у тому</p>	<p>продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища;</p> <p>заходи державного нагляду (контролю) - планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом;</p> <p>інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) - єдина автоматизована система збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду (контролю), призначена для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду (контролю), координації роботи органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю), моніторингу ефективності та законності здійснення</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>заходів державного нагляду (контролю).</p> <p>прийнятний ризик - соціально, економічно, технічно і політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня;</p> <p>ризик - ймовірність виникнення негативних наслідків від провадження господарської діяльності та можливий розмір втрат від них, що вимірюється у кількісних та якісних показниках;</p> <p>спосіб здійснення державного нагляду (контролю) - процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена законом;</p> <p>створення перешкод органам державного нагляду (контролю) чи їх посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) - невиконання законних вимог посадових осіб органу державного нагляду (контролю) або недопущення посадових осіб цього органу до здійснення заходів державного нагляду (контролю),</p>	<p>числі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, з метою ініціювання, проведення та документування заходів державного нагляду (контролю).</p>	<p>заходів державного нагляду (контролю).</p> <p>прийнятний ризик - соціально, економічно, технічно і політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня;</p> <p>ризик - ймовірність виникнення негативних наслідків від провадження господарської діяльності та можливий розмір втрат від них, що вимірюється у кількісних та якісних показниках;</p> <p>спосіб здійснення державного нагляду (контролю) - процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена законом;</p> <p>створення перешкод органам державного нагляду (контролю) чи їх посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) - невиконання законних вимог посадових осіб органу державного нагляду (контролю) або недопущення посадових осіб цього органу до здійснення заходів державного нагляду (контролю),</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>підстави яких визначені законом;</p> <p>треті особи - юридичні та фізичні особи (адвокати, аудитори, громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників та інші), які залучаються суб'єктами господарювання або органами державного нагляду (контролю) в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю).</p>		<p>підстави яких визначені законом;</p> <p>треті особи - юридичні та фізичні особи (адвокати, аудитори, громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників та інші), які залучаються суб'єктами господарювання або органами державного нагляду (контролю) в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю);</p> <p><i>оцінка ризиків (ризик-орієнтований підхід) – діяльність органів державного нагляду (контролю), що полягає у визначенні ймовірності настання негативних наслідків для прав, законних інтересів громадян, суспільства та держави внаслідок здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання, з метою встановлення періодичності та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);</i></p> <p><i>профілактичний (превентивний) нагляд – система заходів, спрямованих на</i></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності до їх фактичного вчинення, у тому числі шляхом надання роз'яснень, консультацій, інформаційної підтримки та рекомендацій суб'єктам господарювання;</p> <p>консультаційна підтримка – надання органом державного нагляду (контролю) роз'яснень з питань застосування вимог законодавства, ведення господарської діяльності та усунення виявлених порушень без застосування заходів примусу;</p> <p>електронна взаємодія – обмін офіційною інформацією між органами державного нагляду (контролю) та суб'єктами господарювання з використанням державних інформаційних систем, у тому числі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, з метою ініціювання, проведення та документування</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<i>заходів державного нагляду (контролю).</i>
<p>Стаття 5. Органи, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, проведення моніторингу родючості ґрунтів</p> <p>Державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.</p> <p>Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель</p>	<p>Доповнити частину 3 статті 5 таким положенням:</p> <p>«Моніторинг за використанням і охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів, а також здійснюватися громадськими об'єднаннями за умови закріплення відповідної мети діяльності в їх установчих документах»</p>	<p>Стаття 5. Органи, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, проведення моніторингу родючості ґрунтів</p> <p>Державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.</p> <p>Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель</p>

<p>здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.</p> <p>Моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики.</p>		<p>здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.</p> <p><i>Моніторинг за використанням і охороною земель здійснюється органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами) усіх рівнів, а також може здійснюватися громадськими об'єднаннями за умови закріплення відповідної мети діяльності в їх установчих документах.</i></p> <p>Моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		політики.
Земельний кодекс України		
Стаття 187. Завдання контролю за використанням та охороною земель Контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.	Викласти статтю 187 у такій редакції: «Завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель. Контроль і нагляд за використанням і охороною земель спрямовуються на забезпечення додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України. Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом аналітичної оцінки та фіксації інформації, отриманої для офіційного розгляду, організації превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель, а також ініціювання	Стаття 187. Завдання контролю за використанням та охороною земель Завдання контролю та нагляду за використанням і охороною земель. Контроль і нагляд за використанням і охороною земель спрямовуються на забезпечення додержання органами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України. Органи публічної адміністрації здійснюють контроль шляхом аналітичної оцінки та фіксації інформації, отриманої для офіційного розгляду, організації превентивних заходів протидії порушенням у сфері охорони земель, а також ініціювання належного реагування шляхом повідомлення правоохоронних органів у разі виявлення ознак порушення

	<p>належного реагування шляхом повідомлення правоохоронних органів у разі виявлення ознак порушення законодавства. Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом систематичного спостереження та моніторингу за використанням земель, у тому числі суб'єктами господарювання»</p>	<p>законодавства. Органи публічної адміністрації здійснюють нагляд шляхом систематичного спостереження та моніторингу за використанням земель, у тому числі суб'єктами господарювання.</p>
<p>Стаття 188. Державний контроль за використанням та охороною земель</p> <p>1. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони</p>	<p>Стаття 188. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель</p> <p>1. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а додержання вимог законодавства про охорону земель забезпечується центральним</p>	<p>Стаття 188. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель</p> <p>1. Державний контроль та нагляд за використанням і охороною земель здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду та/або контролю в агропромисловому комплексі, а додержання вимог законодавства про охорону земель забезпечується центральним органом виконавчої влади, що</p>

<p>навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.</p> <p>Державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.</p>	<p>органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду та/або контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель встановлюється законом.</p>	<p>реалізує державну політику у сфері державного нагляду та/або контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель встановлюється законом.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------