

УДК 332.27:349.415]:355.4(470+57):(477)

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

М. Богіра, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0003-0598-2851

Львівський національний університет природокористування

<https://doi.org/10.31734/architecture2024.25.184>

### Богіра М. Особливості проведення державного контролю за використанням та охороною земель в умовах воєнного стану в Україні

Розкрито особливості проведення державного контролю за використанням і охороною земель в умовах воєнного стану. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303, здійснення заходів державного нагляду в умовах воєнного стану припинено. Перевірки можна проводити винятково на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, за наявності загрози, що негативно впливає на захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України.

Проаналізовано вплив війни на використання та охорону земель і доведено, що необхідно кардинально змінити ставлення держави до охорони земельного фонду. Запропоновано заходи щодо повоєнного відновлення земельного фонду держави, враховуючи охорону від самовільного захоплення, розбазарювання, деградацію. Унаслідок припинення робіт із боротьби з ерозією ґрунтів, їхнім забрудненням, постійно зростають площі деградованих угідь. Проблеми землекористування, використання земельно-ресурсного потенціалу, екологічної напруги тощо – наслідок недосконалого управління використанням та охороною земель і потребують негайного вдосконалення, адже досить часто погіршення земель є незворотним процесом, який може суттєво вплинути на продовольчу безпеку в Україні.

Запропоновано нові підходи до вирішення цих проблем. Органи влади вже розпочали дії щодо посилення охорони земель. Зокрема, 27 листопада набув чинності наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04 вересня 2023 року №1625 «Про затвердження уніфікованої форми акту, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, та інших форм розпорядчих документів».

**Ключові слова:** воєнний стан, продовольча безпека держави, регіональний розвиток, територіальні громади, земельна реформа, агропромисловий комплекс, ринкові відносини, охорона земель, екологізація технологій.

### Bohira M. Peculiarities of state control over land use and protection under martial law in Ukraine

The article discusses the peculiarities of state control over land use and protection under martial law in Ukraine. According to Resolution No. 303 of the Cabinet of Ministers of Ukraine, issued on March 13, 2022, state supervision measures are suspended under martial law. This means such measures can only be conducted based on decisions from central executive authorities when there is a threat of negative impacts on the natural environment or state security, as well as to meet Ukraine's international obligations.

The impact of the war on land use and protection has been analyzed, revealing a need for a fundamental shift in the state's approach to protecting the land fund. It is essential to develop strategies for the post-war restoration of the land fund while safeguarding against arbitrary seizure, squandering, and degradation. Due to the suspension of measures against soil erosion and pollution, the areas of degraded land are continuously on the rise. Issues related to land use, underutilization of land resources, and ecological stress stem from inadequate land management practices and require immediate improvement. The deterioration of land can often be an irreversible process, significantly affecting food security in Ukraine.

New approaches to address these challenges have been proposed, and authorities have begun taking action to strengthen land protection. For instance, on September 4, 2023, the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine issued Order No. 1625 "On Approval of the Unified Form of an Act to be Drawn Up Based on the Results of a Scheduled (Unscheduled) State Supervision (Control) Event Concerning Compliance by a Business Entity with the Requirements of Legislation in the Field of Land Use and Protection, and Other Forms of Administrative Documents". This order came into effect on November 27.

**Keywords:** martial law, food security of the state, regional development, territorial communities, land reform, agroindustrial complex, market relations, land protection, greening of technologies.

**Постановка проблеми.** Забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу, особливо земель, їхня родючість – глобальна проблема економічного

розвитку всіх країн світу. Родючість земель неабияк визначає споживчу вартість землі, її корисність і спроможність у поєднанні з працею бути джерелом одержання сільськогосподарської продукції, не погіршуючи при цьому якісного стану земель. Однак через відсутність дієвого контролю за використанням та охороною земель, особливо в умовах воєнного стану, Україна швидкими темпами втрачає родючість не тільки своїх чорноземів, а всіх земель, передусім сільськогосподарського призначення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Організацію контролю за використанням і охороною земель сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану в Україні вивчають спеціалісти – землевпорядники А. Мартин, А. Третяк, О. Дорош, Ю. Яремко, В. Другак та інші. Завдяки працям цих авторів є певні напрацювання щодо організації використання земель в аграрному секторі та розроблено окремі практичні рекомендації щодо проведення контролю за використанням і охороною земель в умовах війни.

Однак огляд наукових публікацій свідчить, що задане питання постійно видозмінюється й потребує подальшого вивчення і вдосконалення. Фактично не розроблені теоретичні засади і механізм проведення державного контролю за використанням земель в умовах воєнного стану, не вирішене питання мобілізації коштів для фінансування інспекторів – контролерів територіальних громад за використанням земель, для фінансування постійного відновлення родючості ґрунту, захисту земель від деградації, забруднення тощо.

**Постановка завдання.** Здійснення земельної та адміністративно територіальної реформ в Україні суттєво вплинуло на проведення державного контролю за використанням та охороною земель, зумовило потребу в перебудові взаємовідносин між центром і регіонами, формуванні системи управління розвитком територіальних громад, вирішенні всього спектру регіональних проблем.

Державна регіональна політика в Україні – невід’ємна частина загальнодержавних соціально-економічних заходів, спрямованих на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил територіальних громад, регіональне використання їхнього ресурсного потенціалу з метою підвищення життєвого рівня населення, охорони навколишнього природного середовища.

Окрім поточних проблем, які постійно виникають у процесі розвитку територіальних громад, надзвичайно на розвиток агропромислового комплексу, а відтак на продовольчу безпеку держави, і не тільки – впливає війна, яку розпочала і веде росія вже понад два роки. Війна в Україні може призвести до того, що 1,7 мільярда людей – понад одна п’ята – людства – зазнають злиднів та голоду. Про це заявив генсек ООН Антоніо Гутерріш, представляючи доповідь про наслідки війни в Україні для найбільш

уразливих верств населення світу. Гутерріш зазначив, що хоча основна увага зосереджена на наслідках війни для самих українців, але криза матиме і глобальний вплив у світі [1].

Якщо державні структури, органи місцевого самоврядування переважно зосереджують увагу на розподіл чи на розбазарювання земельних ресурсів, то значно менше уваги приділяють питанням охорони земель. Частково це можна пояснити значним зменшенням кількості земель державної власності і відповідно, збільшенням приватної. Здавалось би, власники землі повинні дбати про раціональне використання своїх земель, однак, частина землевласників навіть не знає конкретного місця розташування земельних наділів, переданих в оренду.

**Вклад основного матеріалу.** Під час воєнного стану суттєво обмежені можливості реалізації повноважень у сфері державного контролю за використанням та охороною земель як Держгеокадастром України, його територіальними органами, так і виконавчими органами територіальних громад. Вживання заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану припинено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 [7]. Перевірки можуть здійснюватися лише на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах за наявності загрози, що негативно позначається на правах, законних інтересах, житті та здоров’ї людини, захисті навколишнього природного середовища та забезпеченні безпеки держави, а також на виконанні міжнародних зобов’язань України [4].

За оцінками «The Food and Agriculture Organization» (FAO), близько 20 % сільськогосподарських земель України вже зазнали суттєвої деградації, а решта – під загрозою. Дегуміфікація, зниження вмісту поживних елементів, фізична деградація, ерозія, пестицидні забруднення, – все це призвело до того, що за останні 130 років українські землі втратили 30 % гумусу. В Україні рівень розораності – один із найвищих у Європі – 53 %. Наприклад, у сусідній Польщі цей показник становить 36 %, у Німеччині – 34 %, у США – 17 %. За приблизними оцінками Національної академії аграрних наук, Україна щорічно недоотримує близько 40 млрд грн прибутку [2].

Формування ефективного використання та охорони сільськогосподарських земель, як нагальна важлива природничо-наукова, соціально-економічна та екологічна проблема, здійснюється на основі балансу між необхідними економічним зростанням та збереженням земельних ресурсів. Більшість сучасних проблем землекористування, використання земельно-ресурсного потенціалу, екологічної напруги тощо є наслідком недосконалого управління використанням та охороною земель і потребує не-

гайного вдосконалення, адже досить часто погіршення земель – незворотний процес, який може суттєво вплинути на продовольчу безпеку в Україні.

Сьогодні в Україні для всіх землевласників і землекористувачів формується нове економічне середовище, яке спрямовує використання земель на одержання лише економічної вигоди, ігноруючи екологічні чинники, внаслідок чого активізуються деградаційні процеси та зменшується цінність земель. А для забезпечення продовольчої безпеки в Україні необхідно створити надійну та стабільну правову базу землекористування й управління земельними ресурсами. Україна в системі землекористування має відмовитись від високої розораності, збільшуючи площі стабілізуючих угідь.

Як відомо, основним джерелом наповнення бюджетів територіальних громад є земельний податок. Однак через відсутність дієвого контролю за використанням земель органи місцевого самоврядування недоотримують до бюджету кошти через неоформлене право, самовільне зайняття, нецільове використання, порушення заходів з охорони земель, розорювання природних сіножатей і пасовищ, схилів крутизною понад 3–5 градусів, самовільне вирубування лісосмуг тощо. Враховуючи ці недоліки, для ефективного регулювання земельними відносинами держава вже надала територіальним громадам повноваження з контролю за використанням і охороною земель. Це дає підстави територіальним громадам готуватися до проведення в майбутньому взятих на себе повноважень у здійсненні державного контролю щодо дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, до проведення землеустрою.

Одним із найскладніших завдань землеустрою в сучасних умовах залишається вирішення проблем охорони земель. Необхідно кардинально змінити ставлення органів держгеокадастру та місцевого самоврядування до охорони земельного фонду. Землю треба охороняти не лише від самовільного захоплення та розбазарювання, а й, насамперед, від деградації. Унаслідок припинення робіт із боротьби з ерозією ґрунтів, засоленням, заболоченням земель, забрудненням їх важкими металами та хімічними речовинами постійно зростають площі деградованих угідь. Катастрофічно знижується рівень гумусу. Ми фактично експлуатуємо родючість ґрунту, яка не належить нам, а є власністю наших дітей і онуків. Проблема охорони земель дедалі більше переростає у проблему національної безпеки країни. Без участі держави у виконанні землеохоронних робіт, без державного фінансування відповідних заходів нам не вдасться вирішити таку важливу проблему [3, с. 27].

Механізм управління земельними ресурсами формується системою заходів економічного впливу, які спрямовані на реалізацію земельної політики держави, забезпечення конституційних

прав землевласників і землекористувачів, економічне стимулювання раціонального та ефективного землекористування, введення економічних санкцій за нераціональне використання і погіршення екологічного стану земельних ділянок, на захист земельних угідь від псування і безгосподарного ставлення до них.

Ситуацію можна вирішити лише розробивши і застосувавши на практиці положення про державно-приватне партнерство в галузі фінансування заходів щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель. Без залучення коштів власників, орендарів земельних ділянок, інвесторів, органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади зрушити це питання односторонньо не під силу жодній структурі. Не буде позитивних змін і в питаннях охорони земель, якщо сільськогосподарські угіддя використовуватимуть без землевпорядної документації, яка є одним з елементів державного контролю за використанням та охороною земель.

Приватна власність на землю, ринок земель сільськогосподарського призначення потребують нових підходів до економічного механізму регулювання земельних відносин. Відсутність чіткої ефективною системи правового регулювання процесу використання земель, економічних нормативів, регламентів та контролю за їх дотриманням – причина виникнення багатьох конфліктних ситуацій, численних невинуватих втрат, економічних збитків та, найголовніше, порушення екологічної стабільності природного середовища. Основною умовою подолання негативних процесів землекористування в Україні є активізація регуляторної участі держави у формуванні земельних відносин і особливо організації дієвого контролю за використанням та охороною земель.

У статті 19 Закону України «Про охорону земель» чітко визначено, що державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель 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 [6], тому держгеокадастру потрібно активізувати свою діяльність в питаннях контролю за використанням та охороною земель, рішучіше виконувати свої повноваження, регульовані законом.

Із боку центральних органів влади вже розпочато дії щодо посилення охорони земель. Так, 27 листопада набув чинності наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04 вересня 2023 року № 1625 «Про затвердження уніфікованої форми акту, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотри-

мання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, та інших форм розпорядчих документів» [5]. У зв'язку з цим територіальним громадам надано повноваження з контролю за використанням та охороною земель. Потрібно посилити роль землеустрою й у правовому забезпеченні системи земельних відносин розробкою, прийняттям і реалізацією необхідних законів та нормативно-правових актів.

**Висновки.** Для прийняття територіальною громадою делегованих повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах території територіальної громади потрібні чіткі положення щодо дій територіальної громади із впровадження повноважень щодо державного контролю за використанням та охороною земель та посадова інструкція головного спеціаліста (посадової особи), яка здійснює повноваження з державного контролю за використанням та охороною земель.

Така посадова інструкція має передбачати, що головний спеціаліст – інспектор територіальної громади – повинен вести претензійну та договірну роботу з відшкодування збитків і недоотриманої плати за землю, окрему увагу приділяти моніторингу використання земельних ресурсів громад, наданню землекористувачам консультацій із земельного законодавства, заходам зі стягнення грошових коштів із юридичних та фізичних осіб, які не оформили документально земельні відносини з органами місцевого самоврядування або ухиляються від оформлення таких відносин. Розвиток земельних відносин має сприяти всебічному захисту землевласників й гарантувати права селянам – орендодавцям – через поліпшення їхньої правової обізнаності.

Якщо розробити і застосовувати дієві механізми відповідальності за недотримання орендними умовами договорів оренди, передусім щодо раціонального використання і охорони земель, добитися дієвого державного контролю за використанням та охороною земель, це в комплексі забезпечить доступність інформації про стан і розвиток земельних відносин, прогнозування динаміки змін стану земельних відносин, підвищення якості управління земельними ресурсами на державному,

регіональному та місцевому рівнях, сприятиме покращанню інвестиційної привабливості та бізнес-клімату в Україні в умовах воєнного стану і в післявоєнний період.

#### Бібліографічний список

1. Війна в Україні: більше однієї п'ятої людства може зіткнутися з голодом та злиднями – ООН. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/04/14/novyna/svit/vijna-ukrayini-bilshe-odniyeyi-pyatoyi-lyudstva-mozhe-zitknutysya-holodom-ta-zlydnyia> (дата звернення: 19.02.2024).
2. Деградовані ґрунти, або чому чверть земної поверхні непридатна для землеробства. URL: <https://latifundist.com/reportazhy/149-degradovani-runti-abo-chomu-chvert-z> (дата звернення: 19.02.2024).
3. Довідник із землеустрою / за ред. Л. Я. Новаковського, 4-те Д 58 вид., перероб. і доп. Київ: Аграр. наука, 2015. 492 с.
4. Контроль за використанням земель у громадах: пояснення щодо виконання повноважень. URL: <https://www.prostir.ua/?library=kontrol-za-vykorystannyam-zemel-u-hromadah-poyasnennya-schodo-vykonannya-povnovazhen/> (дата звернення: 19.02.2024).
5. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04 вересня 2023 року № 1625 «Про затвердження уніфікованої форми акту, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, та інших форм розпорядчих документів». URL: <https://kharkivska.land.gov.ua/info/nakaz-ministerstva-agrarnoyi-polityky-ta-prodovolstva-ukrayiny-vid-04-veresnya-2023-roku-№-1625-pro-zatverdzhennya-unifikovanoyi-formy-akta-shho-skladayetsya-za-rezultatamy-provedennya/> (дата звернення: 19.02.2024).
6. Про охорону земель: Закон України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 129. С. 9–29.
7. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-p#Text>.

Стаття надійшла 17.03.2024