

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова праця на
правах рукопису*

ГАЙДАЙ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ

УДК 354.31:305

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ
РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

08 – Право

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

_____ **С. С. Гайдай**

Науковий керівник – **Булик Ірина Леонтіївна**, кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Гайдай С. С. Публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2026.

Сформульовано етапи становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів: період трипільської культури (друга половина IV до II тис. до н.е.); період скіфської держави (III – IV ст. до н.е.); період Київської Русі (IX ст. до XIII ст.); період роздробленості українських земель (XIV ст. – XIX ст.); радянський період (початок XIX ст. – XX ст.); перехідний, незалежності українських земель та початок земельної реформи (кінець XX ст. – початок XXI ст.); сучасний період цифровізації (початок XXI ст. – до теперішнього часу). Охарактеризовано ключові особливості кожного періоду становлення та розвитку сфери охорони земельних ресурсів.

Доведено, що державна політика у сфері захисту земельних ресурсів України – це цілеспрямована, системна та організаційно-правова діяльність органів публічної адміністрації та уповноважених інституцій, яка спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення та відновлення земель як основного національного багатства, з урахуванням екологічних, економічних і соціальних пріоритетів сталого розвитку держави, водночас виокремлено її особливості.

Публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це комплексна, інституційно та нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-розпорядчими та публічно-сервісними повноваженнями, яка спрямована на формування та реалізацію публічної політики в галузі земельних відносин як основного національного багатства та просторової бази соціально-економічного розвитку. Окрім того, сформовані та охарактеризовані особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні, зокрема, воно є багатокомпонентним управлінським процесом, який інтегрує правові, організаційні, економічні й

екологічні механізми забезпечення раціонального використання та відтворення земель. Його сутність полягає в цілеспрямованій діяльності суб'єктів публічної адміністрації – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших уповноважених структур, що реалізують державну політику у сфері охорони земель на основі делегованих адміністративно-управлінських та публічно-сервісних повноважень. Особливістю зазначеного виду публічного управління є поєднання владно-розпорядчих і сервісно-координаційних функцій, спрямованих на забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Водночас публічне адміністрування у земельній сфері не зводиться лише до контролю чи регулювання – воно передбачає формування сприятливих умов для сталого використання земельних ресурсів, відновлення їх родючості, запобігання деградаційним процесам і забезпечення екологічної безпеки територій. Важливе місце в системі адміністрування посідають принципи взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, децентралізації, дискретності, взаємної відповідальності та самокерованості, які забезпечують гнучкість і результативність управлінських рішень. Такий підхід сприяє переходу від традиційної моделі державного управління до сучасної парадигми публічного врядування, у межах якої ключовими орієнтирами стають відкритість, підзвітність, ефективність та якісне надання публічних послуг у сфері охорони земельних ресурсів. У результаті публічне адміністрування набуває системного, цілісного й орієнтованого на сталий розвиток характеру, що забезпечує підвищення ефективності управління земельним фондом, зміцнення прав власників і землекористувачів та формування екологічно відповідальної моделі використання земель в Україні.

Водночас механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів та ресурсів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань щодо раціонального використання й охорони земельних ресурсів. Виокремлено ключові елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, а саме: система

нормативно-правових актів; публічна адміністрація, що наділена владними повноваженнями у сфері охорони земельних ресурсів; фінансово-економічні інструменти; інформаційні та технологічні засоби; адміністративні процедури.

Нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це системна діяльність уповноважених органів державної влади щодо розроблення, прийняття, впровадження та контролю за виконанням правових норм, спрямованих на раціональне використання, охорону, відтворення та відновлення земель, що охоплює встановлення правил і стандартів охорони ґрунтів, організацію моніторингу земель, забезпечення дотримання вимог екологічної безпеки, застосування заходів юридичної відповідальності та створення умов для ефективного управління земельними ресурсами в інтересах суспільства та довкілля. Також класифіковано нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів: а) за змістовно-функціональним призначенням (полягає в тому, яку функцію акт виконує у сфері публічного адміністрування та захисту земель); концептуально-програмні акти – визначають державну політику, цілі та пріоритети у сфері охорони земель (наприклад, Стратегія державної екологічної політики України, державні цільові програми з охорони земель); регулятивні акти – встановлюють правила використання, охорони, відновлення земель, права й обов'язки суб'єктів (Земельний кодекс України, Закон «Про охорону земель» тощо); процедурно-процесуальні акти – регламентують порядок здійснення управлінських дій, контролю, експертизи, моніторингу (наприклад, Порядок ведення державного земельного кадастру, Положення про державний контроль за використанням і охороною земель); контрольно-наглядові акти – визначають порядок перевірок, застосування санкцій, відповідальність за порушення (постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо); інформаційно-аналітичні акти – регулюють ведення кадастрів, звітності, доступу до інформації про стан земель; б) за напрямками регулювання земельних відносин: акти щодо охорони земель від деградації, ерозії, забруднення; акти щодо відновлення та рекультивації земель; акти щодо раціонального використання

земельних ресурсів; акти щодо моніторингу, оцінки та кадастрового обліку земель; акти щодо економічного стимулювання охорони земель.

Встановлено, що публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів – це сукупність органів публічної влади, які здійснюють управлінські, контролюючі та наглядові функції з метою збереження, захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню. Основним завданням публічної адміністрації в цій сфері є створення умов для ефективного використання земельних ресурсів в інтересах суспільства з урахуванням екологічних і економічних чинників. Виокремлено основні ознаки публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів: наявність комплексної та багаторівневої структури органів; забезпечення виконання законодавства у сфері охорони земельних ресурсів; здійснення контролю за дотриманням вимог щодо охорони земельних ресурсів; координація та взаємодія між різними органами влади у сфері земельних ресурсів; відкритість у процесі ухвалення рішень і контроль за їх виконанням; реалізація політики, яка охоплює не лише землеволодіння та землекористування, а й моніторинг екологічного стану, відновлення земель після забруднення або деградації. Водночас доведено необхідність створення міжвідомчого координаційного органу або комітету при КМУ, який буде відповідати за забезпечення взаємодії між міністерствами в питаннях охорони земельних ресурсів; створення при Міністерстві економіки, довілля та сільського господарства України постійно діючої міжвідомчої робочої групи, яка б забезпечувала ефективну координацію дій між різними органами публічної адміністрації у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів; створення у структурі місцевих державних адміністрацій спеціалізованих відділів або підрозділів, які будуть відповідати за охорону земель, здійснювати моніторинг стану земель, а також вживати заходи щодо запобігання порушенням через внесення відповідних змін до постанови від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій». Також доведена доцільність

створення/впровадження сучасних технологій, таких як дистанційне зондування для моніторингу стану ґрунтів та інноваційні технології для відновлення родючості ґрунтів, що має значний потенціал для покращення охорони земельних ресурсів в Україні; систем точного землеробства, таких як GPS-навігація для точного розміщення культур, сенсори та дрони для моніторингу стану поля та ґрунтів в реальному часі, а також системи моніторингу в режимі реального часу, що дозволить значно покращити охорону земельних ресурсів; створення комплексної системи моніторингу земельних ресурсів «Єдина національна платформа для моніторингу стану земельних ресурсів», яка б об'єднувала всі дані про земельні ресурси (від кадастрових даних до екологічного стану ґрунтів), та охоплювала використання новітніх технологій, таких як супутникові знімки та геоінформаційні системи (ГІС), що дозволить значно підвищити ефективність контролю за станом земельних ресурсів і вживання своєчасних і ефективних заходів для їх охорони та відновлення.

Досліджено міжнародний досвід адміністрування земельних ресурсів, зокрема країн Європейського Союзу, який свідчить про визнання земельних ресурсів як національного багатства. Визначено, що більшість розвинених країн, зокрема ФРН, поєднують захист права приватної власності із соціальними обов'язками, що походять із зазначеного права, яке досягається через деталізовану правову регламентацію обігу сільськогосподарських земель, що обмежує їх нерациональний розподіл, дроблення та зміну цільового призначення. У країнах Західної Європи оренда сільськогосподарських земель є дуже поширеною формою організації аграрного сектору (понад 60% у Німеччині та Франції) з наданням переваги фермерам та особам, які мають відповідну освіту та досвід, при придбанні сільськогосподарських земель, що реалізується через спеціальні дозвільні процедури, механізм переважного права купівлі та систему сільськогосподарських судів. Міжнародний досвід підкреслює важливість інформаційної прозорості та цифровізації. Такі ініціативи, як-от EULIS та ELRA, демонструють необхідність створення комплексних, інтерактивних та багатомовних онлайн-платформ для доступу до земельних реєстрів, що значно полегшує транскордонні транзакції та

покращує якість послуг. Встановлено, що в країнах ЄС основою якісного надання адміністративних послуг є наявність спеціальних кодифікованих актів. Адміністрування земельних ресурсів відбувається з орієнтацією на потреби громади в умовах співпраці органів місцевої влади через угоди про співпрацю та створення «універсальних центрів послуг». Визначено, що для вітчизняної практики необхідне посилення регуляторних механізмів, які б стимулювали ефективне сільськогосподарське виробництво та зберігали екологічний баланс спільно із завершенням процесів децентралізації управління землями та створенням прозорих інституцій для розпорядження державним фондом. Певним зразком для України може стати практика реформування адміністративних процедур на основі сервісної спрямованості та використання адміністративного акта як ключового засобу завершення процедури.

Виокремлено та охарактеризовано основні напрями вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, зокрема, удосконалення нормативно-правової бази; впровадження на рівні держави єдиної координаційної моделі управління охороною земельних ресурсів; розвиток механізмів цифровізації у сфері публічного адміністрування охороною земель; удосконалення системи державного нагляду; впровадження сучасної системи моніторингу стану земель; підвищення рівня професійної підготовки кадрів та проведення просвітницької роботи; адаптація політики охорони земель до умов воєнного та післявоєнного часу; реформування фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами; розвиток міжвідомчої та міжнародної співпраці через створення міжвідомчих координаційних рад.

Доведено необхідність доповнення чинного законодавства:

главу 26 Земельного кодексу України доповнити ст. *** такого змісту: «Рациональне використання земельних ресурсів» – це ефективне використання земель з урахуванням їх природних властивостей та екологічних вимог, що забезпечує збереження родючості ґрунтів, підтримку екологічної рівноваги, ефективне використання земель для аграрних, промислових, житлових та інших потреб, а також охорону навколишнього середовища, що дозволить покращити

управління земельними ресурсами, сприятиме їх раціональному використанню та сприятиме охороні екосистем, а також зменшить екологічні ризики, пов'язані з нераціональним використанням земель;

ст. 171 Земельного кодексу України положенням такого змісту: «До деградованих земель також належать землі, що зазнали деградації, руйнування або забруднення внаслідок збройних (бойових) дій, застосування вибухонебезпечних предметів, переміщення важкої військової техніки, облаштування оборонних споруд чи інших дій воєнного характер»;

абз. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про охорону земель» словами: «...а також сільськогосподарські землі, що зазнали деградації або втрати родючості внаслідок воєнних (бойових) дій»;

до ч. 1 ст. 52 Закону України «Про охорону земель» доцільно доповнити таким змістом: «До порушених земель також належать землі, пошкоджені або змінені внаслідок воєнних дій, мінування, вибухів, будівництва чи функціонування військових об'єктів та інженерних укріплень»;

Розділ 6 Закону України «Про охорону земель» доповнити ст. X: «Вимоги до власників і землекористувачів у разі деградації земель» таким змістом: «Власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані вживати необхідних заходів для відновлення земель, що зазнали деградації, зокрема: відновлення родючості ґрунтів; здійснення водно-болотної реабілітації; використання технологій біоремедіації; створення систем зрошення, проведення лісозахисних робіт, насадження трав і дерев для зменшення ерозії ґрунтів і покращення водного балансу на земельних ділянках; застосування технологій сівозміни для запобігання виснаженню ґрунтів, використання органічних добрив для покращення структури ґрунтів і зменшення ерозії, тощо»;

ст. 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити ч. 3 такого змісту: «Порушення встановлених норм і правил охорони сільськогосподарських та інших земель, що призвели до їх забруднення, засолення, підтоплення, ерозії, деградації, зниження родючості ґрунтів, порушення структури

грунтового покриву або самовільної зміни цільового призначення земельної ділянки без відповідного дозволу,

- тягнуть за собою накладення штрафу: на громадян – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на юридичних осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» із назвою: «Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля» доповнити переліком повноважень у сфері охорони земельних ресурсів:

«здійснення контролю за використанням земель та розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також передача матеріалів у разі виявлення порушень законодавства про охорону земель до уповноважених державних органів»;

«проведення планових та позапланових перевірок стану використання земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Доведена необхідність розроблення та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки, що дозволить сформулювати єдину державну політику у сфері захисту земельних ресурсів; сприяти міжвідомчій інтеграції, зокрема між екологічними, аграрними та земельними структурами; запровадити системні підходи до рекультивації та відновлення порушених земель; забезпечити стратегічне планування і контроль за станом земель; розробити механізми залучення міжнародної технічної допомоги та інвестицій у проекти з відновлення земельних ресурсів.

Ключові слова: публічне адміністрування; публічна адміністрація; захист; земельні ресурси; відновлення; контролю за використанням земель; державна політика.

ANNOTATION

Hayday S. S. Public administration in the field of land resources protection of Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 – Law. – National Academy of Internal Affairs. Kyiv, 2026.

The stages of the formation and development of the field of land resources protection are formulated: the period of the Trypillian culture (second half of the 4th to the 2nd millennium BC); the period of the Scythian state (III – IV centuries BC); the period of Kievan Rus (IX centuries to XIII centuries); the period of fragmentation of Ukrainian lands (XIV centuries – XIX centuries); the Soviet period (early 19th centuries – XX centuries); the transitional period of independence of Ukrainian lands and the beginning of land reform (late 20th century – early 21st century); the modern period of digitalization (early 21st century – to the present). The main features of each period of the formation and development of the field of land resources protection are characterized.

It is proven that the state policy in the field of land resources protection of Ukraine is a purposeful, systematic and organizational and legal activity of public administration bodies and authorized institutions, which is aimed at ensuring the rational use, preservation, reproduction and restoration of land as the main national wealth, taking into account the environmental, economic and social priorities of sustainable development of the state, at the same time its features are highlighted.

Public administration in the field of land resources protection is a form of public administrative activity of public administration entities (executive bodies, local self-government, other entities to which administrative and managerial and public service functions are delegated), aimed at implementing policy in the field of exercising the rights and legitimate interests of land owners and land users, their obligations; activities of jurisdictional bodies and other entities regarding the ownership, use and disposal of land, its rational use, reproduction and protection and is based on the principles of interaction between the subject and the object of public administration, discretion,

mutual responsibility, self-management, decentralization in the provision of public services. At the same time, the features of public administration in the field of land resources protection in Ukraine have been formed and characterized, in particular, it is a multi-component management process that integrates legal, organizational, economic and environmental mechanisms for ensuring the rational use and reproduction of land. Its essence lies in the purposeful activities of public administration entities - executive bodies, local governments and other authorized structures that implement state policy in the field of land protection on the basis of delegated administrative and managerial and public service powers. A feature of this type of public administration is the combination of administrative and service-coordination functions aimed at ensuring a balance between public and private interests in the process of owning, using and managing land. At the same time, public administration in the land sector is not limited to control or regulation - it involves the formation of favorable conditions for the sustainable use of land resources, restoring their fertility, preventing degradation processes and ensuring the ecological safety of territories. An important place in the administration system is occupied by the principles of interaction between the subject and the object of management, decentralization, discretion, mutual responsibility and self-management, which ensure the flexibility and effectiveness of management decisions. This approach contributes to the transition from the traditional model of public administration to the modern paradigm of public governance, within which the key guidelines are openness, accountability, efficiency and high-quality provision of public services in the field of land resources protection. As a result, public administration acquires a systemic, holistic and sustainable development-oriented nature, which ensures increased efficiency of land fund management, strengthening the rights of owners and land users and the formation of an environmentally responsible model of land use in Ukraine. At the same time, the mechanism of public administration in the field of land resources protection is a system of means, methods, procedures, legal norms, methods and other instruments and resources used by public administration bodies to implement the tasks assigned to them regarding the protection, rational use and conservation of land resources. The key elements of the mechanism of public administration in the field of land resources

protection are identified: a system of regulatory and legal acts; public administration, which is vested with authority in the field of land resources protection; financial and economic instruments; information and technological means; administrative procedures.

Regulatory and legal administration in the field of land resources protection is a systematic activity of authorized state authorities to develop, adopt, implement and monitor the implementation of legal norms aimed at the rational use, protection, reproduction and restoration of lands, which includes establishing rules and standards for soil protection, organizing land monitoring, ensuring compliance with environmental safety requirements, applying legal liability measures and creating conditions for effective land resource management in the interests of society and the environment. At the same time, regulatory and legal administration in the field of land resources protection is classified: a) by content-functional purpose (i.e., by what function the act performs in the field of public administration and land protection): conceptual and programmatic acts - determine state policy, goals and priorities in the field of land protection (for example, the Strategy of the State Environmental Policy of Ukraine, state target programs for land protection); regulatory acts – establish the rules for the use, protection, restoration of lands, rights and obligations of subjects (Land Code of Ukraine, Law "On Land Protection", etc.); procedural and procedural acts – regulate the procedure for implementing administrative actions, control, examination, monitoring (for example, the Procedure for Maintaining the State Land Cadastre, Regulations on State Control over the Use and Protection of Lands); control and supervisory acts – determine the procedure for inspections, application of sanctions, liability for violations (resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of central executive bodies, Code of Ukraine on Administrative Offenses, etc.); information and analytical acts – regulate the maintenance of cadastres, reporting, access to information on the state of lands; b) by areas of regulation of land relations: acts on the protection of lands from degradation, erosion, pollution; acts on the restoration and reclamation of lands; acts on the rational use of land resources; acts on monitoring, assessment and cadastral accounting of lands; acts on economic stimulation of land protection.

It has been established that public administration in the field of land resources protection is a set of public authorities that carry out management, control and supervisory functions in order to preserve, protect, rationally use, reproduce land resources and prevent their pollution. The main task of public administration in this area is to create conditions for the effective use of land resources in the interests of society, taking into account environmental and economic factors. The main features of public administration in the field of land resources protection are identified: it has a complex and multi-level structure of bodies; ensuring the implementation of legislation in the field of land resources protection; exercising control over compliance with requirements for the protection of land resources; coordination and interaction between various authorities in the field of land resources; openness in the decision-making process and control over their implementation; implementation of policies that cover not only land ownership and land use, but also monitoring the ecological state, restoration of land after pollution or degradation. At the same time, the need has been proven: the creation of an interdepartmental coordination body or committee under the Cabinet of Ministers of Ukraine, which will be responsible for ensuring interaction between ministries on issues of land resource protection; the creation of a permanent interdepartmental working group under the Ministry of Economy, Environment and Agriculture of Ukraine, which would ensure effective coordination of actions between various bodies of public administration in the field of protection and rational use of land resources; the creation of specialized departments or units within the structure of local state administrations, which will be responsible for land protection, monitoring the condition of lands, and taking measures to prevent violations - by making appropriate amendments to the resolution of April 18, 2012 No. 606 "On approval of the recommended lists of structural units of the regional, Kyiv and Sevastopol city, district, district in the city of Kyiv and Sevastopol state administrations. At the same time, regulatory and legal administration in the field of land resources protection is classified: a) by content-functional purpose (i.e., by the function the act performs in the field of public administration and land protection): conceptual and programmatic acts - determine state policy, goals and priorities in the field of land protection (for example, the Strategy of the State Environmental Policy of Ukraine, state

target programs for land protection); regulatory acts - establish rules for the use, protection, restoration of lands, rights and obligations of subjects (Land Code of Ukraine, Law "On Land Protection", etc.); procedural and procedural acts - regulate the procedure for implementing administrative actions, control, examination, monitoring (for example, the Procedure for Maintaining the State Land Cadastre, Regulations on State Control over the Use and Protection of Lands); control and supervisory acts - determine the procedure for inspections, application of sanctions, liability for violations (resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of central executive bodies, Code of Ukraine on Administrative Offenses, etc.); information and analytical acts - regulate the maintenance of cadastres, reporting, access to information on the state of lands; b) in the areas of regulation of land relations: acts on the protection of lands from degradation, erosion, pollution; acts on the restoration and reclamation of lands; acts on the rational use of land resources; acts on monitoring, assessment and cadastral accounting of lands; acts on economic incentives for land protection.

The international experience of land resources administration, in particular of the European Union countries, is studied, which indicates the recognition of land resources as national wealth. It is determined that most developed countries, in particular Germany, combine the protection of private property rights with social obligations arising from this right, which is achieved through detailed legal regulation of the circulation of agricultural land, which limits their irrational distribution, fragmentation and change of purpose. In Western European countries, the lease of agricultural land is a widespread form of organization of the agricultural sector (over 60% in Germany and France) with the provision of advantages to farmers and persons with appropriate education and experience when acquiring agricultural land, which is implemented through special permitting procedures, a mechanism of pre-emptive purchase and a system of agricultural courts. International experience emphasizes the importance of information transparency and digitalization. Initiatives such as EULIS and ELRA demonstrate the need to create comprehensive, interactive and multilingual online platforms for accessing land registers, which greatly facilitates cross-border transactions and improves the quality of services. It has been established that in EU countries the

basis for high-quality provision of administrative services is the presence of special codified acts. Land resources are administered with an orientation towards the needs of the community in the context of cooperation between local authorities through cooperation agreements and the creation of “one-stop service centers”. It has been determined that for domestic practice it is necessary to strengthen regulatory mechanisms that would stimulate efficient agricultural production and maintain the ecological balance, combined with the completion of the processes of decentralization of land management and the creation of transparent institutions for the management of state funds. A certain model for Ukraine can be the practice of reforming administrative procedures based on a service orientation and the use of an administrative act as a key means of completing the procedure.

The main directions of improving public administration in the field of land resources protection are identified and characterized, in particular: improving the regulatory framework; implementing a single coordination model of land resources protection management at the state level; developing digitalization mechanisms in the field of public administration of land protection; improving the state supervision system; implementing a modern system of monitoring the condition of lands; increasing the level of professional training of personnel and conducting educational work; adapting land protection policy to the conditions of war and post-war times; reforming the financial and economic mechanism of land resources management; developing interdepartmental and international cooperation through the creation of interdepartmental coordination councils.

The need to supplement the current legislation is proven:

to supplement Chapter 26 of the Land Code of Ukraine with Art. *** of the following content: “Rational use of land resources” is the effective use of land, taking into account their natural properties and environmental requirements, which ensures the preservation of soil fertility, maintenance of ecological balance, effective use of land for agricultural, industrial, residential and other needs, as well as environmental protection, which will allow improving land management, promote their rational use and contribute

to the protection of ecosystems, and also reduce environmental risks associated with irrational use of land;

Art. 171 of the Land Code of Ukraine with the following content: “Degraded land also includes land that has been degraded, destroyed or contaminated as a result of armed (combat) actions, the use of explosive objects, the movement of heavy military equipment, the construction of defensive structures or other actions of a military nature”;

Para. 3 Part 1 Art. 51 of the Law of Ukraine "On Land Protection" with the words: "...as well as agricultural lands that have undergone degradation or loss of fertility as a result of military (combat) actions”;

to part 1 of article 52 of the Law of Ukraine "On Land Protection" it is advisable to supplement with the following content: "Disturbed lands also include lands damaged or changed as a result of military actions, mining, explosions, construction or operation of military facilities and engineering fortifications"

Section 6 of the Law of Ukraine "On Land Protection" supplement with article. X: "Requirements for owners and land users in case of land degradation" with the following content: "Owners and land users of land plots are obliged to take necessary measures to restore degraded lands, in particular: restoration of soil fertility; implementation of wetland rehabilitation; use of bioremediation technologies; "creation of irrigation systems, carrying out forest protection works, planting grasses and trees to reduce soil erosion and improve the water balance on land plots; application of crop rotation technologies to prevent soil depletion, use of organic fertilizers to improve soil structure and reduce erosion, etc.”;

Article 52 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses shall be supplemented with Part 3 as follows: "Violation of established norms and rules for the protection of agricultural and other lands, which led to their pollution, salinization, flooding, erosion, degradation, reduction of soil fertility, violation of the structure of the soil cover or unauthorized change of the purpose of the land plot without appropriate permission, shall entail the imposition of a fine: for citizens - from thirty to one hundred tax-free minimum incomes of citizens; for officials and business entities - from one

hundred to three hundred tax-free minimum incomes of citizens; for legal entities - from three hundred to five hundred tax-free minimum incomes of citizens";

Article 21 of the Law of Ukraine "On Local State Administrations" entitled: "Powers in the field of use and protection of lands, natural resources and environmental protection", to be supplemented with a list of powers in the field of land resources protection to be supplemented with a list of powers in the field of land resources protection:

"exercising control over land use and considering cases of administrative offenses, as well as transferring materials in case of detection of violations of the legislation on land protection to authorized state bodies";

"conducting scheduled and unscheduled inspections of the state of land resource use on the territory of the relevant administrative-territorial unit.

The need for the development and implementation of the National Strategy for the Protection and Restoration of Land Resources of Ukraine for 2026–2035 has been proven, which will allow: to formulate a unified state policy in the field of land resources protection; to promote interagency integration, in particular between environmental, agricultural and land structures; to introduce systemic approaches to the reclamation and restoration of disturbed lands; ensure strategic planning and control over the condition of lands; develop mechanisms for attracting international technical assistance and investments in land resource restoration projects.

Keywords: public administration; public administration; protection; land resources; restoration; land use control; public policy.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Гайдай С. С. Основні засади публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Суспільство та національні інтереси*. 2024. Випуск 4 (4). С. 865–876. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4\(4\)-865-876](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-865-876)
2. Гайдай С. С. Особливості функціонування механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Журнал східноєвропейського права*. № 127. 2024. С. 104–111. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13993766>
3. Гайдай С. С. Проблеми охорони та раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 130. С. 179–184. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743657>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Гайдай С. С. Особливості охорони земельних ресурсів в Україні у воєнний та повоєнний період. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації: Матеріали XVIII науково-практичного семінару (Київ, 19 жовтня 2023 року)*. 2023. С. 50–53.
5. Гайдай С. С. Адміністративно-правові інструменти захисту прав на земельні ділянки. *Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період : матеріали міжвідомчого науково-практичного круглого столу (м. Київ, 23 травня 2024 року)*. Київ, 2024. С. 127–130.
6. Гайдай С. С. Основні напрямки охорони земель України *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації: Матеріали XIX науково-практичного семінару (Київ, 20 червня 2024 року)*. Київ, 2024. С. 127–130.

7. Гайдай С. С. Поняття та сутність захисту земельних ресурсів в Україні у період воєнного часу. *Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави* : матеріали круглого столу (м. Київ, 30 травня 2024 року). Київ, 2025. С. 9–10.
8. Гайдай С. С. Державна політика охорони земельних ресурсів: поняття та особливості. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації* : матеріали XX науково-практичного семінару (м. Київ, 26 червня 2025 року). Київ, 2025. С. 229–235.
9. Гайдай С. С. Поняття, особливості державної політики щодо захисту земельних ресурсів включаючи принцип безбар'єрності. *Безбар'єрний простір у сучасному світі* : матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 25 листопада 2025 року). Київ, 2025. С. 471–476.
10. Гайдай С. С. Державний контроль за використанням земельних ресурсів. The VI International scientific and practical conference «*Transforming science with modern technologies: issues and challenges*», (Lyon, France, 9-11 February 2026). Lyon, France, 2026. С. 146–150.

ЗМІСТ

ВСТУП	21
РОЗДІЛ 1. ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ ЯК ОБ’ЄКТ ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	30
1.1. Генезис становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів.....	30
1.2. Особливості та принципи державної політики щодо захисту земельних ресурсів.....	58
1.3. Поняття та особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	78
Висновки до розділу 1.....	93
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ	96
2.1. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	96
2.2. Нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	114
2.3. Публічна адміністрація як суб’єкт адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	137
Висновки до розділу 2.....	154
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ	161
3.1. Міжнародний досвід щодо публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	161
3.2. Ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.....	196
Висновки до розділу 3.....	215
ВИСНОВКИ	218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	226
ДОДАТКИ	254

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасних умовах глобальних екологічних трансформацій проблема збереження та раціонального використання земельних ресурсів набуває особливої ваги як на національному, так і на міжнародному рівнях. Земля є базовим елементом природно-ресурсного потенціалу держави, просторовою основою суспільного розвитку, матеріальною передумовою здійснення господарської діяльності та гарантією продовольчої й екологічної безпеки. Водночас інтенсивна урбанізація, зміни клімату, деградаційні процеси ґрунтів, техногенне навантаження, нераціональне землекористування та наслідки воєнних дій зумовлюють системне погіршення якісного стану земельного фонду.

Основними стратегічними цілями суспільства є такі: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, поліпшення стану довкілля загалом, безпечне для людини середовище, інтеграція української системи охорони довкілля до світової, збереження біорізноманіття. Задля цього Україна має орієнтуватися на політику Європейського Союзу в цій сфері та докласти зусиль для підписання з ЄС угоди про фінансову підтримку природоохоронного сектору в Україні.

У XXI столітті в Україні спостерігається суттєве погіршення стану земельних ресурсів, який характеризується відчутним зниженням якісних показників, що зумовлено комплексним впливом воєнних, техногенних, кліматичних та антропогенних чинників. Земля як основний компонент національного природно-ресурсного потенціалу та базис продовольчої безпеки держави зазнає деградаційних процесів, серед яких особливої гостроти набули хімічне забруднення ґрунтів, порушення їхньої структури внаслідок бойових дій, мінування територій, ерозійні явища, виснаження гумусного шару, а також негативні наслідки нераціонального землекористування. В умовах збройної агресії проти України масштаби пошкодження та забруднення земель істотно зросли, що створює довгострокові екологічні, економічні та соціальні ризики. Забруднення ґрунтів важкими металами, залишками вибухових речовин, нафтопродуктами та іншими токсикантами становить загрозу не лише для

аграрного виробництва, але й для здоров'я населення та екологічної безпеки держави загалом. Одночасно кліматичні зміни посилюють процеси опустелювання, зменшення вологозабезпечення та зростання частоти екстремальних погодних явищ, що ускладнює відновлення порушених земель.

За таких умов особливої актуальності набуває формування ефективної системи публічного управління у сфері захисту та відновлення земельних ресурсів, удосконалення нормативно-правового забезпечення, впровадження сучасних механізмів моніторингу, рекультивації та екологічного контролю. Необхідність наукового обґрунтування підходів до відновлення земель, адаптації національної політики до міжнародних стандартів сталого розвитку та інтеграції екологічних пріоритетів у процес повоєнної відбудови держави зумовлює визначальну теоретичну й практичну значущість обраної теми дисертаційного дослідження.

Натомість дослідження сучасного стану проблеми захисту земельних ресурсів в Україні є вкрай важливим і необхідним та потребує розробки ґрунтовних теоретичних та впровадження практичних пропозицій, зокрема й на основі міжнародного досвіду.

Потрібно зазначити, що публічне адміністрування сферою захисту земельних ресурсів в Україні взагалі не було предметом окремого дослідження, а розглядалося фрагментарно, у межах формулювання захисту водних, земельних надр, повітряного простору тощо.

Недостатність наукового опрацювання вищезазначеного питання спричинило об'єктивну потребу в поглибленні теоретико-методологічних та прикладних засад, а отже й потребу окремого дослідження, з урахуванням особливостей сьогодення, що й зумовило актуальність цієї теми.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становитимуть праці вітчизняних і зарубіжних науковців: Б. Авер'янова, І. Андрущенко, О. Бандурка, А. Блага, В. Брижик, І. Булик, І. Бухтіярової, А. Волощук, І. Гайдамашко, В. Галунька, Г. Горбової, Б. Головікіна, А. Губко, Т. Журавель, О. Кочемировської, Л. Крижної, О. Кузьменко, В. Колпакова, Т. Коломоєць, К. Левченко, Ю. Лисюк, І. Лубенець, О. Мартиненко, І. Пастуха,

Ю. Приколотіна, Р. Сербина, О. Стрельченко, А. Суббота, Г. Христова, Х. Ярмакі. Попри значний науковий доробок учених, цілісного й комплексного дослідження, присвяченого питанням публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, наразі не існує.

Недостатній рівень наукового обґрунтування публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, недосконалість механізмів публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів зумовили необхідність комплексного вивчення та дослідження публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні.

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

Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII; Всеєвропейської Стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, прийнятої від 23 жовтня 1995 року; Конвенції про охорону біологічного різноманіття від 1992 року, ратифікованої Україною від 29 листопада 1994 року; Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р; Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII; Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів на період до 2029 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2025 року № 625-р; Операційного плану реалізації Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 року № 1363-р; Національного плану з охорони навколишнього природного середовища до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року № 443-р; Національного плану дій щодо боротьби з деградацією

земель та опустелюванням, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 271-р (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України № 1299 від 09 грудня 2021 року). Отже, дисертаційна робота спрямована на комплексне вивчення та впровадження механізмів державної екологічної політики в контексті національного та європейського законодавства, що забезпечує реалізацію стратегічних пріоритетів України у сфері захисту земельних ресурсів до 2030 року. Роботу підготовлено відповідно до Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2025–2029 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ від 21 травня 2024 року № 326. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 26 вересня 2023 року (протокол № 20).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного теоретико-правового обґрунтування, за допомогою сучасних методів наукового пізнання визначити сутність, зміст та розкрити особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні, з урахуванням міжнародних стандартів, національного законодавства та практики його реалізації, на підставі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення правових механізмів, організаційних форм і засобів забезпечення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження необхідно виконати такі *завдання*:

- проаналізувати генезис становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів;
- сформулювати особливості державної політики щодо захисту земельних ресурсів;
- визначити поняття та особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;
- охарактеризувати поняття та елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;

- проаналізувати нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;
- виокремити та охарактеризувати публічну адміністрацію як суб'єкт адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;
- дослідити міжнародний досвід щодо публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;
- визначити ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України.

Предмет дослідження – публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України.

Методи дослідження. Методологічну основу зазначеного дисертаційного дослідження становить комплекс загальних і спеціальних методів наукового пізнання, який дозволив ефективно досягти визначених цілей, вирішити поставлені завдання, а також обґрунтувати отримані результати, висновки та практичні рекомендації щодо дослідження публічного адміністрування у сфері охорони та захисту земельних ресурсів. Метод сходження від абстрактного до конкретного та логіко-семантичний метод дослідження (підрозділи 1.2., 1.3, 2.1, 2.2, 2.3) дозволили поглибити понятійний апарат, зокрема визначити поняття «генеза становлення захисту земельних ресурсів в Україні», «земля», «земельні ресурси», «захист земельних ресурсів», «політика», «державна політика», «державна політика у сфері захисту земельних ресурсів», «раціональне використання земель»; «механізм»; «механізм публічного адміністрування», «принципи державної політики»; «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», «публічне адміністрування», «публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів», «механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів», «публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів». Порівняльно-правовий метод (підрозділи 1.3, 2.2, 3.1) покладено в основу дослідження міжнародного досвіду публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів; характеристики

повноважень суб'єктів публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів. Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний методи (підрозділ 2.2, 2.3, 3.1, 3.2) надали можливість згрупувати ознаки державної політики публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів; систематизувати нормативно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів; упорядкувати суб'єктів публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів; визначити напрями ефективності публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів. Використання індуктивного методу дозволило підтвердити висновок про необхідність удосконалення законодавства, що регулює відносини в сфері публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів (підрозділ 2.2, 2.3).

Наукова новизна отриманих результатів і висновків полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні, що дало змогу сформулювати перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, законодавства про державну службу, відомчих нормативно-правових актів, норм, які регулюють суспільні відносини у досліджуваній сфері. До основних наукових положень, що характеризують новизну отриманих результатів й виносяться на захист, належать такі:

вперше:

сформульовано періоди становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів: період трипільської культури (друга половина IV до II тис. до н.е.); період скіфської держави (III – IV ст. до н.е.); період Київської Русі (IX ст. до XIII ст.); період роздробленості українських земель (XIV ст. – XIX ст.); радянський період (початок XIX ст. – XX ст.); перехідний, незалежності українських земель та початок земельної реформи (кінець XX ст. – початок XXI ст.); сучасний період цифровізації (початок XXI ст. – до теперішнього часу) та охарактеризовано ключові особливості кожного періоду становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів;

аргументовано авторські детермінанти «генеза становлення захисту земельних ресурсів в Україні», «державна політика у сфері захисту земельних ресурсів», публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів», «механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів»;

доведено, що публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це комплексна, інституційно та нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-розпорядчими та публічно-сервісними повноваженнями, яка спрямована на формування та реалізацію публічної політики у галузі земельних відносин як основного національного багатства та просторової бази соціально-економічного розвитку;

обґрунтовано, що публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів – це сукупність органів публічної влади, які здійснюють управлінські, контролюючі та наглядові функції з метою збереження, захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню;

сформульовано, що механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів та ресурсів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань щодо захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню;

удосконалено:

понятійні категорії «земля», «земельні ресурси», «захист земельних ресурсів», «політика», «державна політика»; «механізм»; «механізм публічного адміністрування», «принципи державної політики»;

класифікацію нормативно-правового забезпечення сфери захисту земельних ресурсів: а) за змістовно-функціональним призначенням б) за напрямками регулювання земельних відносин;

підходи щодо розуміння системи елементів механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні;

напрями ефективності публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;

доцільність розроблення та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки;

чинне законодавство України у сфері публічного адміністрування захистом земельних ресурсів;

дістало подальшого розвитку:

понятійні категорії: «публічне адміністрування», «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», «раціональне використання земель»;

класифікація принципів державної політики у сфері захисту земельних ресурсів;

характеристика основних ознак публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів;

пропозиція щодо створення комплексної системи моніторингу земельних ресурсів «Єдина національна платформа для моніторингу стану земельних ресурсів», з метою підвищення ефективності контролю за станом земельних ресурсів і прийняття своєчасних і ефективних заходів для їх охорони та відновлення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані в:

– *науковій діяльності* – для подальшого наукового опрацювання теоретико-прикладних проблем із публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів (акт Національної академії внутрішніх справ від 24 червня 2025 року № 112-НД);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів;

– *освітньому процесі* – при підготовці та проведенні лекційних, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Земельне право», «Екологічне право» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 24 червня 2025 року № 114-ОК).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та висновки оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах, зокрема: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (Київ, 19 жовтня 2023 року); «Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період» (Київ, 23 травня 2024 року); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (Київ, 20 червня 2024 року); «Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави» (Київ, 30 травня 2024 року); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (Київ, 26 червня 2025 року); «Безбар'єрний простір у сучасному світі» (Київ, 26 червня 2025 року); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (Київ, 26 червня 2025 року); «Безбар'єрний простір у сучасному світі» (Київ, 25 листопада 2025 року); «Transforming science with modern technologies: issues and challenges», (Lyon, France, 9-11 February 2026).

Публікації. Ключові положення дисертації опубліковано у десяти наукових працях, серед яких три статті – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, сім тез наукових доповідей на науково-практичних заходах.

Структура і обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (258 найменувань) і два додатки. Повний обсяг дисертації становить 258 сторінок, із них основний текст дисертації – 205 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Генезис становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів

Земля – це різновид об'єктів матеріального світу, яка має природне походження і є результатом багатовікової еволюції світу та природи. Земля є частиною природного світу та не може бути відокремлена від нього. Земля нерозривно пов'язана з природними ресурсами, природним світом, це одна велика взаємопов'язана екосистема, яка слугує середовищем для життєдіяльності людей та середовищем для існування всіх живих організмів на планеті. Природні властивості землі, як репродуктивного об'єкту, є ресурсом для життєдіяльності людей і мають обмеження, які неможливо поповнювати за рахунок праці людей, тому вкрай актуальне питання щодо дбайливого ставлення до землі як стратегічного ресурсу людства. Обмежена кількість земельних ресурсів вимагає запровадження діяльності щодо їх охорони.

Існування землі не залежить від бажання суспільства чи людей, проте має величезний вплив на нього. На сьогоднішній день землю визнають національним багатством, стратегічним ресурсом для розвитку держави не лише в Україні, а й у всьому світі. Земля має вплив на всі сфери розвитку суспільства: економічну, соціальну, адміністративно-політичну, географічну тощо. Варто відзначити, що економічні питання у розвитку країни завжди мають переваги над екологічними. Це призводить до неналежного використання землі для отримання швидких темпів розвитку та зростання економіки, що зі свого боку призводить до швидкого псування землі. Саме це актуалізує тематику нашого дисертаційного дослідження. Використовуючи землю, людство має дбати про її збереження, а держава – впроваджувати політику щодо її охорони для можливості користування землею наступними поколіннями ще багато століть.

З огляду на виняткове значення землі у всіх сферах функціонування суспільства, Конституція України (ст. 14) і Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. (ст. 1) визнають землю основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [104; 74]. Земля, будучи загальнодержавним благом, створена в процесі природних біологічних, фізичних, хімічних чинників, як сфера життєдіяльності українського етносу та формування багатонаціональної держави (Українського народу, якому належить право власності на неї), як матеріальний об'єкт навколишнього природного середовища, виокремлений Конституцією України із системи нерухомості і відмежований від різних типів майна (речей), які створені людиною у процесі виробництва, надання послуг та ін. [11, с. 18].

Визначення значущості землі на законодавчому рівні акцентує важливість ролі землі у життєдіяльності суспільства. Національне законодавство визнає землю не лише як територіально-просторовий об'єкт місцезнаходження України, але й ресурс для забезпечення гідних умов життєдіяльності суспільства та розвитку держави.

Зазначене у своїх дослідженнях підкреслює В. В. Носік, який наголошує, що земля є цілісним об'єктом права власності Українського народу та становить розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий, поверхневий ґрунтовий і зайнятий водоймами шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народові на праві власності, і є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [145, с. 167, с. 496].

Дійсно дефініція поняття «земля» складна і багатогранна та використовується у різних значеннях залежно від смислового навантаження тексту. Так, поняття «земля» використовують для визначення планети; верхнього шару земельної поверхні; угіддя для сільськогосподарської діяльності; частки території, яка знаходиться у власності тощо.

Закон України «Про охорону земель» визначає землю, як поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [193].

У науково-практичному коментарі Земельного кодексу термін «земля» згідно із ГОСТом 26640-85 «Земля. Терміни та визначення» має дещо інше визначення, а саме: земля – найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, надрами, водами, є основним засобом виробництва в сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства [137].

Натомість, на думку В. І. Андрейцева, законодавчі визначення не відбивають істотних властивостей землі. На його думку, в юридичному значенні земля – головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, національне багатство українського народу, матеріальна основа територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки держави [10].

Ми погоджуємося з визначенням науковця, адже в межах нашого дисертаційного дослідження «земля» цікавить нас як юридична категорія. Тобто земля – це територіально-просторова частина навколишнього середовища в межах території України, яка є національним багатством, природним ресурсом для економічного розвитку держави.

Визнання землі національним багатством на законодавчому та науковому рівнях обумовлює необхідність її охорони з боку держави. Охорона земель та боротьба з їх деградацією, спричиненою активним використанням як верхніх шарів ґрунту, так і видобутком корисних копалин, на сьогодні є актуальним питанням не лише для України, а й для всього світу.

Вивчаючи генезис становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів, варто дослідити історію існування людства, його діяльність щодо обробки та використання землі та земельних ресурсів.

Аналіз наукових і літературних праць дає підстави стверджувати, що заселення території сучасної України розпочалося приблизно 1,5 мільйона років

до нашої ери – у період раннього палеоліту. Відтак логічно розпочати дослідження з доби первісного суспільства.

В епоху палеоліту спостерігався холодний клімат, який не сприяв розвитку землеробства або іншої діяльності людини з використанням землі. Натомість активно розвивалося полювання, яке забезпечувало існування людей.

Зміна клімату до більш теплого спонукало людей почати займатися землеробством для забезпечення життєдіяльності. Отже, початок існування людства супроводжується безперервним використанням землі, оскільки в ті часи люди використовували лише землю та її ресурси. Про охорону земель на той час ніхто не згадує, немає жодних свідчень про її обмежені ресурси, з появою яких в подальшому обумовлюється її дбайливе використання.

Генезис сфери захисту земельних ресурсів варто розглядати крізь призму історичних періодів. На нашу думку, для розкриття проблеми заслуговують на увагу всі історичні періоди існування людства, адже сучасна Україна є молодою державою, існування якої розпочинається з ХХ століття, а використання землі та земельних ресурсів на її території були ще з часів первісної людини. Так, пропонуємо відокремити такі періоди: період трипільської культури (друга половина IV до II тис. до н.е.); період скіфської держави (III – IV ст. до н.е.); період Київської Русі (IX ст. до XIII ст.); період роздробленості українських земель (XIV ст. – XIX ст.); радянський період (початок XIX ст. – ХХ ст.); перехідний, незалежності українських земель та початок земельної реформи (кінець ХХ ст. – початок ХХІ ст.); сучасний період цифровізації (початок ХХІ ст. – до теперішнього часу).

Період трипільської культури – це період наших далеких пращурів, період багатой та високої культури землеробів. Основним заняттям трипільців було землеробство. Вони вирощували просо, ячмінь, жито, пшеницю. Окрім землеробства, трипільці займалися гончарством, яке виникло завдяки залежностям глини в ґрунтах землі на тій території.

Починати аналіз захисту земельних ресурсів від негативного впливу треба з епохи неоліту. Цей період у науці називають періодом «неолітичної революції» [14, с.29]. В історії він також має назву «трипільська культура», яка

походить від села Трипілья, що на Київщині. Існування цієї історичної формації нараховує близько 2,5 тис. років (друга половина IV до II тис. до н.е.) [159]. Бурхливий розвиток трипільської культури викликав зміни людської цивілізації епохи неоліту. Цей історичний період характеризується існуванням найбільш розвинутої землеробської культури на території сучасної Правобережної України [14, с.149–210].

Окрім землеробства, розвивається гончарство, адже на території Поділля розміщені близько 150 родовищ покладів каоліну (первинного, перевідкладеного та змішаного з іншими породами) та понад 60 видів глини. [66, с. 58–59].

Усі розглянуті ознаки геологічної будови суттєво впливали на розміщення та спеціалізацію поселень, надання переваги у використанні тієї чи іншої сировини для певної господарської діяльності. А рельєф має основне значення для вибору місця для поселень та господарської діяльності [68, с. 115].

Викладене вище доводить, що місцевість, її ґрунти, клімат визначали рід діяльності людей. Наявність наявність природних копалин, сприятливого клімату, родючості землі впливало на розвиток первісних людей та сфери їх життєдіяльності, що призводило до загального розвитку племені або поселення. Якість природного середовища та землі впливало на темпи розвитку суспільства. Як бачимо, людина від початку свого існування використовує природу, а отже, розпочинає процес впливу на природні явища. Використовуючи землю для землеробства, зменшується її якість, видобуток глини та інших природних копалин, змінюється рельєф землі.

З переходом до осілого способу життя відбувається нищення ґрунтового та рослинного покривів, що призводить до зміни в майже всіх елементах ландшафту [69, с. 13–14]. На території Поділля налічується 18 видів ґрунтів. Переважно трипільці використовували тільки шість: сірі лісові, темно-сірі опідзолені, чорноземи опідзолені, чорноземи типові малогумусні, алювіальні дернові, дернові суглинкові. Перевага їх використання полягала у тому, що їх легко оброблювати, і вони давали достатній урожай зернових культур [66, с. 58–59].

Веденню землеробства сприяла наявність великої кількості річок. Наявність густо насаджених лісів захищала від сильного вітру, який шкодив землеробам знищенням посівів.

У період існування трипільської культури спостерігалися початкові форми управління земельними ресурсами та їх охорони. Це, наприклад, проявлялося у впорядкованому виборі земельних ділянок для землеробства з м'якими ґрунтами у долинах річок, розміщення великих сільських поселень з чітким плануванням їх меж, а також силове забезпечення права володіння земельними ділянками окремих територіальних общин та батьківських родів. Правової охорони земельних ресурсів у сучасному розумінні в часи неоліту не було. І це є логічним з огляду на рівень суспільної організації громади. Основною формою організації суспільного життя первіснообщинного ладу трипільської культури є самоуправління. Воно характеризується відсутністю апарату управління земельними ресурсами та їх охорони [86, с. 8].

Відсутність управління земельними ресурсами пов'язана з тим, що в періоди палеоліту та мезоліту первісна людина не мала поняття про управління земельними ресурсами та їх охорону (оскільки не розуміла значення «земельних ресурсів»). Трипільська культура привнесла в розвиток людства суттєві зміни, зокрема, удосконалення знарядь праці, розвиток землеробства, скотарства, особливість розміщення сільських поселень. Також у період існування трипільської культури вбачалися первинні форми управління земельними ресурсами та їх охорони засобами силового впливу [124, с. 220-231].

Отже, період трипільської культури характеризується розвитком землеробства, скотарства та гончарства, що свідчить про початок використання землі та земельних ресурсів людиною. У той період зароджуються перші форми управління земельними ресурсами у вигляді вибору земельних ділянок з більш сприятливими ґрунтами для землеробства. Право власності на земельні ділянки встановлювалося силою. Охорона земель здійснювалась так само за допомогою сили. На той час охорона земель розглядалася як охорона власності, охорона матеріального об'єкта. Тобто люди охороняли і захищали винятково своє право користування землею, а не її збереження.

Наступним великим і важливим історичним етапом розвитку сфери захисту земельних ресурсів було виникнення Скіфської держави. Землекористування цього часу вже передбачало виконання деяких управлінських операцій з окремими земельними ділянками, зокрема, ділянки, що втрачали родючість після кількох років використання, вилучали з обігу (це була так звана «перелогова система»). Такі дії вимагали систематизації земельних відносин [160, с. 25].

Період Скіфської держави характеризується виникненням права власності на землю. Земля, яка належала громадам, щороку розподілялася між окремими родинами для її обробки та використання.

У той період управління господарським життям людей, зокрема і земельні ресурси, належало загальним зборам усіх дорослих членів племені – віче. Саме віче ухвалювало рішення щодо виділення землі в користування, визначало кількість і місце для окремих осіб, а також регламентувало умови використання землі. Під час управління земельними ресурсами враховувалися природні умови, що було важливою особливістю в організації розміщення поселень [160, с. 25].

Еволюція земельних відносин за цей період пройшла етап переходу від нічийного екстенсивного використання землі до осілого зі ствердженням звичаєвого права на землю громади та держави. Зауважимо, що запровадження вже в той період умовної, тимчасової та невідчужуваної власності для незаможних сімей, яка в різних організаційно-правових формах проіснувала до сьогодення часу [122, с. 31].

Можна стверджувати, що період існування Скіфської держави запровадив право державної власності на землю. На той час управління здійснювали громади, які були представниками влади. Земля знаходилась у їхньому володінні, тобто була державною власністю.

Скіфи були вправними землеробами, що сприяло економічному розвитку держави. Згодом вони забезпечували не лише себе продовольчими товарами, а й почали їх продавати в сусідні держави. Так поступово утворювалася соціальна диференціація суспільства, з'явилися заможні класи. Унаслідок загарбницьких

війн скіфи розширювали свої території, що дозволяло розширювати території земель, які використовували для землеробства та скотарства.

Поряд із позитивними зрушеннями цього етапу, що проглядаються у розвитку продуктивних сил та зародженні відносин державності, трапляються й окремі негативні тенденції, а саме: розпад родових відносин, зародження майнової й суспільної нерівності, становлення класових відносин. Як наслідок, на Північному Причорномор'ї з'являються держави з рабовласницьким устроєм. Своєрідною ознакою цього періоду стає абсолютна власність рабовласника на предмети праці й засоби виробництва, охоплюючи землю та робочу силу.

Поява рабовласницького устрою, панівне становище війська спричинило появу правлячої верхівки на чолі з царем. Особливість соціально-політичної організації цієї державної формації полягала в тому, що обирали кандидатуру царя, якому належала вся повнота законодавчої та виконавчої влади, а також власність на землю. Апарат державного управління складався з найближчих родичів царя (царської ради) [78, с. 23]. Отже, земля опинилася у приватній власності царя, який одноосібно розпоряджався землею.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що період Скіфської держави характеризується появою права власності на землю, а отже, поява перших ознак управління земельними ресурсами. Скіфи, як вправні землероби, помітили, що земля від постійного використання зменшує свої властивості, а отже, і родючість врожаю, що спонукало запровадити політику захисту земель. Перелогова система – це першопочаткова система з охорони земель, яка передбачала вилучення земель із використання у сільському господарстві.

Наступний період, який варто дослідити, це період існування Київської Русі. Утворення Київської державності, розквіт її культури стали природним результатом усього попереднього розвитку південнослов'янського суспільства, рушійною силою якого був не зовнішній вплив, а господарський розвиток, перш за все, розвиток землеробства як провідної галузі господарства [160].

У Київській Русі були всі передумови переходу від общинної власності на землю до приватної. Спочатку такий перехід відбувався силовим методом,

згодом після запровадження приватної форми власності на землю запровадили продаж землі.

Формування приватної власності на землю та форми її захисту в Київській Русі проходило певні історичні етапи і було пов'язане з характерними особливостями суспільного розвитку. Це, зокрема, наявність різних форм і методів землеволодіння і землекористування [124, с. 226-227]. Формування приватної власності значною мірою зумовлювалося початковими механізмами набуття прав на землю. Ці механізми ґрунтувалися на положеннях звичаєвого права й передбачали такі способи, як зайняття земельної ділянки, тривале користування нею, успадкування та передання у дар [48]. Виникнення і розвиток феодалізму спровокував формування та зростання феодального землеволодіння. На той час феодальна земельна власність була основою панування феодалів, про що свідчать писемні джерела початку IX ст., а також відповідні археологічні дослідження [83, с. 41].

Отже, у часи Київської Русі запровадили різні форми власності на землю. Виокремлювали право власності та право користування землею. Різні форми власності на землю створили умови для подальшого розвитку землеробства. Було запроваджено економічну форму власності шляхом реалізації земельної ділянки.

Як вказується в науковій історичній літературі, первісною формою економічної реалізації феодальної земельної власності було «полюддя». Полюддя – це фактичний примус володаря великої земельної власності в передаванні біднішими землевласниками своїх земельних ділянок [124, с. 220-231]. Але, по суті, це було економічне рабство для бідніших верст населення.

Доцільно зауважити, що в часи Київської Русі цінність землі була дуже висока і навіть прирівнювалася до цінності людини. Соціальний статус людини за часів Київської Русі визначався за кількістю земельних ділянок, які були в її володінні. Це пояснювалося тим, що людина, яка має в користуванні наділ, відповідно могла прогодувати себе і свою сім'ю, заробляти гроші, продаючи врожай і інше [164, с. 34]. Саме тому можна стверджувати, що земля за часів Київської Русі вважалася найбільшою цінністю в державі. Це обумовило те, що

значну увагу земельним відносинам було приділено в законодавчому акті тих часів – «Руській Правді». Так були вперше врегульовані земельні відносини відповідно до норм права.

У Київській Русі вся земля належала князеві, який представляв державу. За законами існувало такі форми земельної власності, як власність князя і бояр, умовна або тимчасова власність. З часом остання форма стане спадковою. Князь міг видавати документ, який посвідчував права на землю конкретним особам [235, с. 118]. Найчастіше це було за певні заслуги: воїнам – за відвагу, боярам – за вірну службу.

Підтверджувальні документи на землю стали нововведенням в сфері управління землею в Київській Русі. У документах визначалося, хто і на підставі володіє землею. Запровадження підтверджувальних документів на землю спонукало державу вести реєстр землі та земельних ділянок. Ведення земельного реєстру стало кроком удосконалення державного управління в сфері земельних відносин.

Незважаючи на появу підтверджувальних документів на землю, «Руська Правда» стверджувала, що вся земля належить державі, проте розширені права на користування земельною ділянкою могли надаватися певним особам. Також існував договір купівлі – продажу, але, зі свого боку, особа, яка купила наділ, мала виконати певні повинності перед державою, наприклад, сплачувати земельний податок, нести військову службу або ж виконувати інші повинності. На селі врегулюванням земельних правовідносин за законами було покладено на сільську общину або громаду. Селяни часто не усвідомлювали, що дійсним володарем землі є саме держава, проте в інтересах самої Київської Русі було, щоб її землі не пустували, тому їх потрібно було обробляти, доглядати, щоб згодом зібрати продукцію [212, с. 3-13].

Отже, передача землі у користування селянам здійснювалося для економічного зростання держави, адже вони мали сплачувати податки за користування землею. Держава зі свого боку брала зобов'язання спостерігати, яким чином використовується земля. Варто зазначити, що контроль за використанням земельних ділянок з боку держави здійснювався виключно з

метою економічного розвитку. Держава контролювала, щоб землі використовували для землеробства, для забезпечення продуктами харчування, для розвитку продовольчої сфери, що так само збільшувало обсяги продажу продовольчих товарів на зовнішньому ринку.

Таке управління з боку держави свідчило лише про використання землі для економічного розвитку держави. Охорона землі в той час здійснювалася винятково як охорона нерухомого майна, яке перебуває у власності князя, а отже, держави.

На противагу селянам, які були тимчасовими власниками землі і лише мали змогу користуватися землею певний час і за встановлений податок, були ті, що мали право користуватися землею повною мірою. Згідно з «Руською Правдою», таке право мали князя та бояри. Вони могли передавати її в спадщину, дарувати та користуватися нею. Це було офіційно затверджено в частині другій «Руської Правди», яка мала назву «Правда Ярославичів» від 1073 р. [59, с. 134]. Вона засвідчувала боярське землеволодіння. Від цього часто зазнавали збитків селяни, оскільки вони були не повноправними власниками землі, а лише тимчасово користувалися нею, насправді ж володіли цією земельною ділянкою бояри. Селяни були змушені виконувати певні повинності на користь землевласника.

Викладене вище свідчить про те, що в період Київської Русі для врегулювання земельних відносин був запроваджений інститут права власності. У найголовнішій пам'ятці давньоруського права «Руській Правді» велике значення надавали регулюванню земельних правовідносин. Надалі земельні відносини знайшли своє відображення в інших законодавчих актах. Так, «Новгородська судна грамота» передбачала низку статей, зокрема, це ст.ст. 7, 10, 11, 12, 24, 28, 29, які регулювали порядок вирішення земельних спорів, зокрема пов'язаних із самовільним захопленням чужої земельної власності (окремої земельної ділянки). Самовільне захоплення землі згідно з «Новгородською судною грамотою» мало назву «наїзд» (наїжджати – самовільно захоплювати чийсь чуже володіння) і каралось додатковим штрафом – «закладом», який

виплачувала винна особа разом з судовими витратами (печатними зборами) [143].

Вищезазначене характеризує період існування Київської Русі запровадженням права власності на землю, врегулюванням земельних відносин на законодавчому рівні. У цей період було вперше започатковано податок на землю, який сплачували селяни до державної казни за користування землею. Однак, варто констатувати, що за часів Київської Русі землю використовували винятково для збагачення заможного класу та економічного розвитку держави. Законодавчими актами було врегульовувано відносини між власниками та користувачами землі. Питання охорони землі та земельних ресурсів за часів Київської Русі не розглядалися.

На становлення та розвиток сфери захисту земельних ресурсів в Україні має вплив наступний період, коли українські землі знаходилися під владою інших держав, названий нами періодом роздробленості українських земель. Правовий статус земель на території сучасної України значною мірою формувався під впливом того, що у XIV–XIX століттях українські землі перебували у складі різних держав.

У період правління Великого князя Литовського Ольгерда (1345–1377 рр.) українські землі – Поділля, Волинь, Чернігівщина, Переяславщина та Київщина – увійшли до складу Великого князівства Литовського. У цей час Галичина перебувала під владою Польщі. Після смерті Ольгерда до Литовської держави також приєднали Сіверщину. У 1386 році, після вступу на польський престол Ягайла, було укладено союз між Польщею та Литвою, що спричинило посилення польського впливу на українських землях. Замість удільних князівств запроваджувалася адміністративно-територіальна система у вигляді воєводств, які поділялися на повіти. Земельні ресурси в межах повітів розподілялися між місцевими князями, боярами, воєводами та старостами. Утверджувалася вертикальна структура васальних відносин, що закріплювалася через договірні документи та присяжні грамоти [82, с. 46].

У другій половині XIV–XV століття на українських територіях активно розвивалося магнатське і шляхетське землеволодіння. Найбільшими

землевласниками виступали Великий князь Литовський і представники знатних родів – магнати.

У період Литовської доби земельний податок, що існував до 1447 року, переважно сплачувався у грошовій формі, відомій як «серебщина». У різних регіонах України цей податок мав локальні назви: на Київщині – «подимщина», на Волині – «воловщина», на Чернігівщині – «поголовщина». Окрім цього, землевласники та землекористувачі були зобов'язані виконувати низку натуральних повинностей: будувати та утримувати мости й дороги, замки, косити сіно тощо [234].

Під час перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського земельні відносини були врегульовані Литовськими статутами. Охорона земель на той час відбувалася виключно як приватної власності. Статути передбачали охорону землеволодіння, яке в більшості належало представникам знаті, і тому захищалися винятково їхні права на землю. Земля була об'єктом цивільного обігу, її можна було подарувати, продати або залишити у спадок.

Охорона земель на той час передбачалася виключно за самовільне зайняття земельних ділянок. Для вирішення спорів щодо землі існували гродські, земські, підкоморські суди. Саме тоді земля стала об'єктом цивільного обігу, її можна було дарувати, продавати, успадковувати.

Період польського панування на українських землях характеризується посиленням соціального гніту з боку польського шляхетства щодо місцевого населення, а також нехтуванням його історичними правами та традиціями. Особливо гостро це проявлялося у XVI–XVII століттях, коли представники шляхти виявляли самовпевненість і зневагу, а селянство перебувало в умовах повної безправності. Суттєвим доказом цього є постанова сейму 1520 року, ухвалена за правління короля Сигізмунда I, згідно з якою селян було прикріплено до землі, а на них покладено обов'язок безоплатної праці один день на тиждень на користь землевласника (дідича). Ця форма повинності стала відома під назвою «панщина» [234, с. 24].

Щодо захисту земельних ресурсів, то, так само як і у складі Великого князівства Литовського, охоронялося винятково право на землю шляхти. Селяни, здебільшого українці, були залежні від землі та не мали жодних прав на неї. Їхні права не були захищені жодним законодавчим актом того часу, і вони не мали права розпоряджатися землею.

Шляхта отримала законне право скуповувати землі разом із поселеннями, що фактично означало перетворення селян на підданих, підконтрольних землевласникам, які мали право здійснювати над ними судову владу. Така форма феодалної залежності спочатку була впроваджена в Галичині (Червоній Русі), що раніше за інші регіони потрапила під польське панування – ще у 1240 році. Варто зазначити, що офіційне закріпачення селян на території України відбулося пізніше – у 1763 році [234, с. 24].

У період роздробленості земель та розподілу Польщі у 1772 році Австрія анексувала Галичину, Буковину та Закарпаття. Ці території були включені до Габсбурзької імперії, а згодом – до Австро-Угорщини [82, с. 46].

Землевпорядкування та охорона земельних ресурсів Австро-Угорщини суттєво відрізнялася. Так уряд Австрії запровадив зовсім нову на той час систему обліку землі. З 1785 року в Австрії створений земельний кадастр та запроваджений державний контроль за використанням землі. Варто наголосити, що в Австрії так само запроваджується охорона землі та земельних ресурсів. Уряд здійснює контроль за вирубкою лісів, користуванням пасовищами тощо. Отже, порівняно з державною земельною політикою Польщі та Великого князівства Литовського, в яких лише здійснювали контроль за незаконним захопленням чужих земельних ділянок, Австрія почала дбати і про стан землі та лісів.

Як вже було зазначено, упродовж XVI століття українські землі залишалися політично та правороз'єднаними, що суттєво позначалося на особливостях їх правового становлення. У той же час на території Московської держави, до складу якої входила частина українських земель, наприкінці XV століття було завершено процес централізації влади, що ознаменувало подолання феодалної роздробленості. Важливим кроком у правовому

регулюванні феодальних відносин стало прийняття Судебника 1497 року – основного нормативного акта того періоду [82].

Судебник, як вже було зазначено, був першим збірником правових норм, що здебільшого визначав та захищав права правлячої верхівки. Збірник складався з норм права, які регулювали відносини щодо притягнення до кримінальної та цивільної відповідальності, зокрема за порушення норм у сфері захисту земель та земельної власності, діяльність судів тощо.

Варто зазначити, що відповідно до положень Судебника 1497 року, основними видами земельних правопорушень вважалися знищення або пошкодження межових знаків, а також самовільне переорювання, а саме, перенасадження та переобробка чужої земельної ділянки. Рівень суспільної небезпеки таких діянь визначався статусом землі, яка ставала об'єктом посягання, особливо охоронялися землі, що належали великому князю, монастирям або боярам, тоді як селянські угіддя мали найменший ступінь правового захисту. Відповідальність за порушення земельних прав безпосередньо залежала від соціального становища власника.

Особливістю цього правового акта було запровадження нового виду покарання за посягання на права титульних власників земель – покарання, якого не передбачала «Руська Правда». Якщо раніше за подібні правопорушення переважно застосовувалися штрафні санкції, то згідно зі ст. 62 Судебника, особа, яка знищила або пошкодила межові знаки (границі), притягалася до кримінальної відповідальності у вигляді тілесного покарання – биття батоном, а також зобов'язувалася до відшкодування завданої шкоди [82]. Зазначене свідчить лише про заходи щодо захисту права власності на землю, а не про охорону земельних ресурсів, як об'єкта правовідносин.

Окремі правові положення щодо захисту земель простежуються вже у нормативних актах царської епохи. Зокрема, у середині XVII століття в «Валовому наказі» царя Михайла Федоровича, адресованому писарям і піддячим, які здійснювали писцове межування, містилися правові норми, спрямовані на заохочення охорони та раціонального використання сільськогосподарських угідь залежно від їхнього стану та рівня родючості. Так,

передбачалося окреме описування орних земель, зарослих лісом, із наданням пільг щодо сплати державних податків терміном 15 років; для ділянок, зарослих чагарником, – 10 років, а для чистих перелогів – 5 років. Таке регулювання мало на меті стимулювання їхнього освоєння та ефективного використання [163, с. 46].

Утім, найбільш дієві заходи, що безпосередньо стосувалися збереження якості та родючості ґрунтів, були запроваджені за правління Петра I. Зокрема, у 1722 році він видав указ, у якому зазначалося: «Ліси вирубати лише на гнилісній місцевості, а не на болотах та сухих ґрунтах» [163, с. 47], що засвідчувало усвідомлення необхідності раціонального природокористування.

До того ж окремі правові норми, спрямовані на охорону земель, містилися й у Жалуваній грамоті містам, виданій у 1785 році. Згідно з її положеннями, зокрема в ст. 1, будівництво міст дозволялося винятково відповідно до затвердженого плану, а також за дотриманням встановлених нормативів щодо використання міських земель [163, с. 47].

З 1782 року відбувається адміністративна реформи та модернізація системи державного управління, зокрема й у земельній сфері. Так, у той період було створено систему обліку землі, у судах почали розглядати земельні спори, державні органи почали реалізовувати функції, пов'язані із регулюванням землекористування. Державні органи було наділено повноваженнями щодо виділення земельних ділянок під забудови. Водночас посилювалася відповідальність за порушення законодавства в земельній сфері. На той час захоплення чужої земельної ділянки вважалося найтяжчим злочином в земельній сфері. Варто зазначити, що в цей період правоохоронні органи були наділені повноваженнями здійснювати охорону земельних ділянок, особливо щодо використання землі та дотримання санітарних вимог у сільськогосподарській діяльності. Отже, цей період характеризується запровадженням державної політики щодо захисту земельних ресурсів, адже до цього часу землю охороняли лише як приватну чи державну власність, забуваючи про збереження якості землі та земельних ресурсів, та для сталого використання в сільському господарстві або при видобуванні корисних копалин.

Для реалізації державного примусу в земельній сфері було створено спеціалізовані поліцейські структури, покликані реагувати на такі правопорушення [82].

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що період роздробленості українських земель характеризується створенням перших земельних кадастрів, а з ними і створенням картографії земельних ділянок; посилено державний контроль за використанням землі; запроваджено санітарні норми при використанні землі в сільському господарстві. Земля стає предметом цивільних правовідносин – її можна взяти в оренду, закласти тощо. Посилюється відповідальність за самовільне зайняття чужої земельної ділянки. Розмежування між кримінальною та адміністративною відповідальністю на той час не було, правопорушення у сфері земельних відносин зазвичай належали до кримінальних злочинів.

Наступний період формування та розвитку захисту земельних відносин, який ми пропонуємо розглянути, це період, коли українські землі входили до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Саме у 20-х роках XIX століття відбулися найбільші зміни у сфері захисту земельних ресурсів України. Поштовхом для змін став стрімкий розвиток промисловості в країні, який спричинив забруднення великих територій та загострив проблемні питання захисту земельних ресурсів.

Проголошення селянської реформи 1861 року стало відправною точкою у формуванні земельного законодавства. Згідно з Положенням від 19 лютого 1861 року, території губерній були класифіковані на три смуги: нечорноземну, чорноземну та степову [163, с. 47]. Це свідчить про закріплення диференційованого підходу до земель залежно від їх природних властивостей та агровиробничого потенціалу.

Водночас реформа 1861 року створила сприятливі умови для активного розвитку промислового капіталізму, який був обумовлений зростаючим попитом на продукцію чорної металургії, машинобудування, а також на природні ресурси, зокрема кам'яне вугілля та залізну руду. Так, станом на 1900 рік на території України функціонувало 5301 промислове підприємство, кожне з яких мало в

середньому або більше ніж 16 працівників [84, с. 280]. Отже, розвиток промисловості спричиняв забруднення довкілля небезпечними відходами від виробництва, що погіршувало стан усієї екосистеми. Але законодавство того часу не вносило змін до охорони землі. Аналізуючи нормативно-правові акти того часу, спостерігаємо лише перерозподіл земельних ділянок, а саме те, що селяни теж отримали право володіти земельними ділянками.

Негативного впливу сфера захисту земельних ресурсів зазнала від наслідків громадянської війни 1917 року, що спонукало владу до нових земельних реформ та нормативно-правового врегулювання земельних відносин відповідно до нових реалій та викликів того часу. Так, одним із перших нормативно-правових актів радянської влади у сфері регулювання земельних відносин став ленінський Декрет «Про землю», який започаткував формування принципово нової для тогочасної правової системи галузі – радянського земельного права. На III Всеросійському з'їзді Рад, що відбувся 26–27 жовтня (8–9 листопада) 1917 року, було проголошено скасування приватної власності на землю та її передача робочому класу – передусім селянам. У Декреті були визначені ключові засади землеволодіння, землекористування та переходу земель у державну власність. Водночас питання правового захисту земельних ресурсів і забезпечення їх раціонального використання в цьому документі не порушувалися [127].

Варто зауважити, що Декрет, проголосивши націоналізацію землі та перехід її у власність держави, у такий спосіб створив земельний фонд Української РСР. Положення Декрету стали основою для майбутнього земельного законодавства країни. Так, наприклад, Закон «Про соціалізацію землі», який був прийнятий згодом, проголошував, що земля є власністю держави та чітко визначав, хто мав права користуватися земельними ділянками для здійснення сільськогосподарської діяльності. До таких осіб належали як державні органи, так і сільськогосподарські товариства, об'єднання та окремі селяни зі своїми сім'ями. Цей Закон визначав, що користуватися можна як для власних потреб, так і для суспільних. Громадянам можна було отримати земельну ділянку для будівництва, якщо таке будівництво не передбачало

отримання прибутку, а лише для висланих потреб, наприклад, для будівництва будинку. Підприємства також надавали земельну ділянку для будівництва, але за умови отримання спеціальних дозволів та з подальшим контролем з боку держави. Створюються земельні комітети, які уповноважені здійснювати контроль за користуванням земельними ділянками.

Вимоги щодо виділення земельних ділянок у користування знайшли відображення у положеннях Інструкції «Про регулювання земельними комітетами земельних і сільськогосподарських відносин». Документ закликав селян переходити на спільну обробку та використання землі, використовуючи водночас наукові досягнення та технічні засоби. Інструкцією було визначено класифікацію земель всенародного земельного фонду на дві основні категорії. До першої належали землі спеціального призначення та промислового значення, які не підлягали поділу. Це, зокрема, сади, розсадники, зернові господарства, племінні тваринницькі комплекси, кінні заводи, підприємства, що вирощували цукрові буряки, тютюн, хміль, а також дослідні станції, експериментальні поля та землі, закріплені за сільськогосподарськими та іншими навчальними установами. До другої категорії належали землі, що не мали спеціалізованого або промислового значення, і які підлягали розподілу серед населення на основі рівноправного трудового користування [148, с. 35].

Такий розподіл землі передбачав лише зміну призначення земельних ділянок та використання їх державою та селянами винятково у промислових чи сільськогосподарських призначеннях, виключаючи їхню охорону.

Характерною ознакою того періоду стала систематизація земельного законодавства. Так, у 1922 році було прийнято Кодекс законів про землю. Цей нормативно-правовий акт закріпив принцип націоналізації землі, скасував приватну власність на неї та запровадив заборону на купівлю-продаж та інші форми відчуження земельних ділянок. Водночас проголошувалося, що всі громадяни, незалежно від статі, національності чи релігійної приналежності, мають право на безоплатне отримання землі в користування [214].

Водночас у зазначеному Кодексі земель УСРР практично не приділялася увага питанням правового захисту земель, зокрема їх захисту від забруднення

токсичними речовинами. Більше того, норми, що регулювали використання земельних ресурсів, фактично сприяли поглибленню екологічних проблем та пришвидшували деградаційні процеси ґрунтів [163].

Проблеми забруднення довкілля, зокрема землі, поглиблювалися у 1930–х роках, коли відбувалася стрімка індустріалізація в країні, а саме стрімкий розвиток енергетики, транспорту та сільського господарства, так само стрімко забруднювали землю шкідливими речовинами, що лише підсилювало нагальну проблему захисту земельних ресурсів.

Усвідомлення державою та суспільством того факту, що земельні ресурси є вичерпними і схильними до забруднення, зумовило актуалізацію проблеми їх раціонального використання та належної охорони. Основне завдання в цій сфері полягало, з одного боку, у необхідності правильно визначити цільове господарське призначення конкретної земельної ділянки, зважаючи на її оптимальне використання в інтересах суспільства. З іншого боку, під раціональним використанням землі розумілося досягнення найвищого корисного ефекту від її експлуатації [232, с. 39].

У зв'язку з цим у 50-60-х роках активно приймаються закони про охорону природи, зокрема охорону землі. Ухвалені нормативно-правові акти визначають, які землі підлягають захисту та яким чином встановлюють норми землекористування. Окрім цього, запроваджують відповідальність за порушення норм землекористування чи недотримання норм природоохоронного законодавства.

Зокрема, прийнятий 30 червня 1960 року Закон Української РСР «Про охорону природи Української РСР» визначив, що охорона природи охоплює збереження, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, серед яких ключове місце відводилося земельним ресурсам. У межах правового регулювання було встановлено заборону на здійснення господарської діяльності, яка могла завдати шкоди якості земель, що мало на меті запобігання їх забрудненню небезпечними речовинами [163, с. 47].

Знаковим кроком у подальшому розвитку нормативно-правової бази захисту земель в Україні стало ухвалення у березні 1967 року Постанови ЦК

КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про невідкладні заходи щодо захисту ґрунтів від вітрової та водної ерозії». Подальше вдосконалення земельного законодавства в руслі його екологізації відбувалося на тлі усвідомлення загрози глобальної екологічної кризи. Із 1 липня 1969 року набули чинності Основи земельного законодавства СРСР і союзних республік, що істотно трансформували підхід до землекористування. Відтоді суб'єкти господарювання – підприємства, установи та організації – були зобов'язані запобігати забрудненню земель [163]. Положення щодо правового захисту земель знайшли своє відображення в главі шостій другого Земельного кодексу УРСР, прийнятого у 1970 році [72]. Окрім того, законодавством була закріплена юридична відповідальність за порушення вимог у сфері захисту земель [127].

Отже, етап перебування українських земель у складі СРСР характеризується першими законодавчими актами щодо правового захисту земельних ресурсів. Саме в цей період держава та суспільство зрозуміли важливість дбайливого та раціонального використання земельних ресурсів для майбутніх поколінь. На законодавчому рівні визначено важливість захисту земельних ресурсів, що відображено в головному законі – Конституції СРСР.

Також у цей період відбувається категоризація землі, створюється єдиний державний облік земельного фонду, земля визнається державною власністю, формується державний земельний кадастр. Уведення державного земельного кадастру започаткувало централізований облік земель.

Запроваджено відповідальність за неналежне використання землі із порушенням норм землекористування та природоохоронного законодавства. За користування землею, яка на той момент була державною, треба було сплачувати кошти, тобто брати землю в оренду для користування. Натомість безкоштовне користування землею передбачало притягнення до відповідальності.

У серпні 1991 року Україна стала незалежною державою і це ознаменувало початок нового періоду у сфері захисту земельних ресурсів України, уже її власних ресурсів та землі. Публічне адміністрування та будь-які інші відносини у сфері земельних ресурсів незалежна Україна розпочала із земельної реформи,

хоча варто зазначити, що розпочалася реформа ще у 1990 році з прийняттям Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу».

У процесі проведення земельної реформи, основною метою якої є забезпечення рівноправного розвитку різних форм власності та господарювання на землі, формування багатуукладної економіки, а також раціональне використання й охорона земельних ресурсів, ключовим завданням є перерозподіл земель із подальшою передачею, насамперед у приватну, а за потреби – й у колективну власність.

Головною метою земельної реформи було встановлення права власності на землю громадян, колективів, громадських організацій і держави, що створило б підґрунтя для функціонування ефективних аграрних підприємств, різноманітних організаційно-правових форм, орієнтованих на ринкове виробництво. Реформа також була спрямована на запровадження ефективної системи землекористування та захисту земель.

Земельною реформою передбачено формування єдиної державної політики щодо збереження родючості сільськогосподарських земель, встановлення пріоритету екологічних інтересів над економічними, реалізація права громадян на безпечний стан ґрунтів, а також захист земель від ерозії, деградації, забруднення, засолення, підтоплення та заболочування [180].

Отже, було ухвалено низку нормативно-правових актів, які суттєво вплинули на становлення та розвиток інституту правового захисту земель у самостійній державі. Уперше питання захисту земель від забруднення небезпечними речовинами було закріплено окремою нормою, а саме ст. 167 «Охорона земель від забруднення небезпечними речовинами» Земельного кодексу України [72]. У подальшому, а саме у 2001 році, приймається новий Земельний кодекс України, який запроваджує принципи раціонального використання і захисту земель. Так, ст. 5 Земельного кодексу передбачає, що земельне законодавство базується на таких принципах: поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в

здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, окрім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та захисту земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки [74].

Варто звернути увагу, що в земельному законодавстві того періоду спостерігається значна перевага норм, які регламентують охорону земель, над нормами, що регулюють їх раціональне використання. Отже, у подальшому дослідженні сфери захисту земельних ресурсів потрібно приділити увагу раціональному використанню для уникнення псування земельних ресурсів та їх повного виснаження. На нашу погляд, це найкращий напрям захисту земельних ресурсів. Земля не відновлюється швидко, а тому варто завжди дбайливо її використовувати, не псувати, а потім намагатися відновити.

Так, однією із ключових правових форм забезпечення захисту земель є державний контроль за дотриманням земельного законодавства. З погляду теорії управління такий контроль є важливою управлінською функцією у цій сфері й виконує превентивну роль, запобігаючи порушенням, тобто запобігає діям, які призводять до псування або знищення земельних ресурсів.

Ми неодноразово зазначали, що земля є незамінним ресурсом і основою сільського господарства, яке є складовою продовольчої безпеки та економічної стабільності держави. Аналіз генезису у сфері земельних відносин довів, що земля деградує внаслідок ерозій, хімічного забруднення та нераціонального використання. На сьогодні до чинників, які забруднюють землю, додалися ще воєнні дії. Саме тому питання захисту земельних ресурсів має критичне значення не лише для збереження майбутнім поколінням та забезпечення продовольчої безпеки, а й для запобігання екологічній катастрофі.

Тому для подальшого врегулювання питання щодо захисту земельних ресурсів та в межах здійснення земельної реформи прийнято Закон України «Про охорону земель», який визначає правові, економічні та екологічні засади захисту земель [193].

Прийняття Закону України «Про охорону земель» зобов'язало суспільство та державу раціонально та дбайливо використовувати земельні ресурси. Відтепер земля є об'єктом охорони держави. Відповідно до закону, охорона земель – система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [193]. Правова охорона земель – це сукупність врегульованих нормами права організаційних, економічних та інших суспільних відносин, спрямованих на забезпечення раціонального використання земельного фонду держави, запобігання безпідставному вилученню сільськогосподарських угідь, захист земель від шкідливих антропогенних впливів, а також на їх відновлення, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності лісових земель. Вона охоплює встановлення особливого правового режиму для земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Основною метою правового захисту земель є збереження та відтворення земельних ресурсів, а також збереження їх екологічної цінності. Земельна охорона є ключовим елементом забезпечення екологічної та продовольчої безпеки країни. Важливу роль у реалізації цього завдання відіграє держава, яка здійснює відповідні функції у сфері захисту земель [71, с. 219].

Відповідно до Закону України «Про охорону земель» запроваджується державний моніторинг землі з метою своєчасного виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки здійснення заходів щодо захисту земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу, встановлено заборону на вивезення ґрунтової маси за межі території України [193].

Створено Державний комітет щодо земельних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, пріоритетними завданнями якого було проведення земельної

реформи, здійснення державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів, ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель та проведення землеустрою, розроблення та впровадження державних і регіональних програм [174].

У 2007 році Держкомзем України було реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони навколишнього природного середовища. Держземагентство у 2008 році було реорганізоване у Державний комітет України із земельних ресурсів. У 2010 році Держкомзем України знов було реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України, яке у 2014 році було перетворене у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру [52].

Отже, на початку незалежності України відбуваються суттєві нормативно-правові та інституційні зміни: прийнято низку нормативно-правових актів, які врегульовують земельні відносини та виділяють охорону земельних ресурсів, як окремий напрям діяльності держави; створено спеціальні державні органи, які уповноважені здійснювати охорону земельних ресурсів, запроваджені моніторинг землі, заборона на вивезення ґрунтової маси за межі території України тощо.

І завершальний період нашого дослідження – це сучасний період цифровізації (початок XXI ст. – до теперішнього часу), який характеризується якісними трансформаціями у підходах до збереження, раціонального використання та відновлення земель, обумовленими як внутрішніми реформами, так і міжнародними зобов'язаннями держави в екологічній та земельній сферах.

Сутність сучасного етапу полягає в переході від переважно декларативного захисту земель до системного, правового, технологічного й інституційного забезпечення збереження та відновлення земельних ресурсів.

У січні 2013 року приймається Закон України «Про державний земельний кадастр», а з ним відбувається цифровізація земельного обліку. Створено державний реєстр землі, що дозволило ефективно контролювати право власності, користування й охорону земель. Згодом відкрито доступ до публічної

кадастрової карти, інтеграція з держреєстрами та запровадження онлайн-послуги у сфері земельних відносин.

Внесені зміни до основних законів у сфері захисту земельних ресурсів, а саме до Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Земельного кодексу, що дозволило запровадити систему екологічного нагляду, створити спеціальні програми на рівні територіальних громад та областей. На законодавчому рівні запроваджується не лише державний контроль за використанням земельних ділянок та земельних ресурсів, а й громадський. З огляду на це, удосконалено повноваження Держгеокадастру щодо контролю за охороною земельних ресурсів, а саме, здійснення контролю на засадах партнерства із громадою, аграріями та бізнесом.

Варто зазначити, що проведення земельної реформи та низка правових та інституційних змін запровадило перехід України до ринкових земельних відносин. Водночас запровадження ринку землі з 2021 року створило додаткову потребу в прозорому контролі за дотриманням правил землекористування, щоб запобігти надмірній експлуатації угідь.

З переходом до ринкових механізмів регулювання земельних відносин зростає роль економічного стимулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Особливого значення набувають заходи, спрямовані на заохочення власників земельних ділянок та землекористувачів до раціонального використання й збереження земельних ресурсів. Запроваджено різні форми економічного стимулювання, однак у своїй сутності вони мають на меті активізацію діяльності із захисту земель, що є критично важливою вимогою сьогодення та буде розглянуто нами в наступних розділах роботи [127].

У жовтні 2021 року приймається Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року. Стратегія розроблена з метою підвищення рівня екологічної безпеки, зменшення впливів та наслідків зміни клімату в Україні та забезпечення дієвих заходів щодо захисту земельних ресурсів. Стратегічними цілями є: зменшення рівня промислового забруднення; створення ефективної системи хімічної безпеки; забезпечення раціонального

використання природних ресурсів; досягнення «доброго» екологічного стану вод; забезпечення сталого лісоуправління та підвищення здатності лісових екосистем адаптуватися до зміни клімату; створення правових та економічних підстав для запровадження ієрархії поводження з відходами; підвищення ефективності державної системи оцінки впливу на довкілля та державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; збереження біорізноманіття та забезпечення розвитку природно-заповідного фонду в Україні; посилення адаптаційної спроможності та стійкості соціальних, економічних та екологічних систем до зміни клімату; стабілізація екологічної рівноваги на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополь після відновлення територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаного державного кордону; включення заходів з екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату в національні, регіональні стратегії, плани управління річковими басейнами; підвищення обізнаності представників центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які уповноважені на прийняття рішень у сфері навколишнього природного середовища, з питань пом'якшення та адаптації до зміни клімату [199].

Відповідно до вимог Стратегії та Плану заходів з боротьби з деградацією ґрунтів до 2030 року впроваджуються технології органічного землеробства, агролісомеліорації, зрошення, заходи з консервації деградованих земель. В умовах активних воєнних дій з 2022 року на всій території України здійснюється обстеження та розмінування замінованих чи зруйнованих ділянок.

Ураховуючи викладене, поняття захисту земельних ресурсів можна визначити як систему організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на раціональне використання, збереження та відновлення земельних ресурсів – одного з ключових компонентів навколишнього природного середовища та стратегічного ресурсу людства.

Центральним елементом цієї системи є правове регулювання порядку використання земель, а також запровадження і застосування заходів юридичної

відповідальності за недотримання вимог раціонального використання та захисту земельних ресурсів.

Викладене вище свідчить, що погіршення екологічного стану земель та зниження родючості ґрунтів стає підставою для впровадження обмежень у користуванні земельними ресурсами, а також для компенсації шкоди, заподіяної сільськогосподарським угіддям унаслідок зниження їх продуктивності та екологічного потенціалу. Із 1960-х років в Україні функціонувала державна програма з підвищення родючості ґрунтів, однак через економічну кризу та воєнні дії її реалізацію було призупинено. Наразі є нагальна потреба у відновленні такої програми, яка передбачає захист ґрунтів від деградаційних процесів, а також розробку системи стандартів і нормативів у сфері захисту земель і відновлення їх родючості. До таких нормативів належать оптимальні пропорції земельних угідь, оцінка якісного стану ґрунтів, допустимі межі забруднення, а також показники деградації земель. Це досить новий підхід у сфері землекористування, що вимагає суттєвого розширення наявного переліку нормативів. Особливо важливою є державна підтримка процесу розробки таких стандартів, а також створення ефективного механізму державного контролю та відповідальності за їх дотримання. У разі належного впровадження цих заходів, унікальний ґрунтовий покрив України не лише збережеться для майбутніх поколінь, а й набуде кращих характеристик [149, с. 43].

Отже, сучасний період захисту земельних ресурсів в Україні – це етап переходу до сталого землекористування, який вимагає комплексного підходу: від удосконалення правового регулювання до реального впровадження природоохоронних заходів. У сучасних умовах охорона земель є не лише екологічним, а й економічним, соціальним і національним пріоритетом, що безпосередньо впливає на продовольчу, енергетичну та екологічну безпеку держави.

Проаналізувавши генезис становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів, ми стверджуємо, що захист земельних ресурсів – це стратегічний національний пріоритет, який безпосередньо впливає на добробут громадян, екологічну безпеку та стійкість економіки України. Важливо не лише

зберігати землю як національне багатство, а й ефективно її відновлювати та адаптувати до нових викликів, зокрема, пов'язаних із воєнними діями, змінами клімату та демографічними процесами.

Гене́за становлення захисту земельних ресурсів в Україні – це еволюційний шлях від фрагментованих кадастрів феодального і радянського періодів через кодифікацію земельних норм у 1990–2000-х роках до сучасної цифрової, прозорої й ефективно́ї системи, що відповідає європейським стандартам та забезпечує комплексну охорону, управління й прозорість у земельній сфері.

1.2. Особливості державної політики щодо захисту земельних ресурсів

Земельні ресурси є одними з найважливіших природних ресурсів на Землі, їх значення відіграє ключову роль у багатьох сферах суспільного життя. Вони є невід'ємною і основною умовою життя і функціонування процесу суспільного виробництва, обумовлюють існування та використання інших природних ресурсів (атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, рослинного та тваринного світу). Не докладаючи ніяких зусиль до створення основного засобу виробництва в сільському господарстві, людина не завжди обдумано та раціонально використовувала земельні ресурси, що зумовлювало погіршення їхніх властивостей і повну деградацію [37]. Землеробський період людського суспільства характеризується незворотними втратами продуктивних земель, а збереження існуючих тенденцій у землекористуванні та темпів демографічного розвитку призведе до повного використання резервного фонду придатних земель за 35–40 років [156, с. 44]. Важливе значення земельних ресурсів та використання у багатьох сферах життя обумовлює обов'язковість втручання держави у їх збереження. Розумне та стале використання земельних ресурсів є критично важливим для забезпечення їх збереження для майбутніх поколінь. Саме тому перед державою постають завдання щодо формування та впровадження такої державної політики, яка буде вимагати дбайливого та

розумного використання земельних ресурсів. Популяризація дбайливого ставлення до земельних ресурсів є запорукою їх збереження та охорони.

Державна політика щодо захисту земельних ресурсів охоплює велике науково-понятійне навантаження, для вивчення якого варто з'ясувати тлумачення таких його складових як «земельні ресурси», «політика», «державна політика» та надати власне визначення «державної політики щодо захисту земельних ресурсів». Зауважимо, що на сьогоднішній день державна політика щодо захисту земель не відображена в жодному законодавчому акті, що актуалізує наше питання. Нормативно-правові акти визначають принципи, завдання, цілі, не окреслюючи поняття державної політики щодо захисту земельних ресурсів.

Базовою категорією в контексті цього дослідження є «земля», яка визначається з точки зору науки. Як економічна категорія, земля є одним із стратегічних природних ресурсів, без якого діяльність людини була б неможливою. Земля є основою формування продуктивних сил, предметом та знаряддям праці.

В юридично-правовому значенні поняття «земля» визначено відповідно до Закону України «Про охорону земель», як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом із нею [193].

Зауважимо, що деякі науковці вважають це визначення занадто стислим, яке не розкриває все значення поняття «земля». Зокрема, Андрейцев В. І. [12] та Носік В. В. [145, с. 496] розглядають зазначене поняття як базовий елемент національного багатства, що відповідає ключовим положенням економічної теорії, згідно з якими саме вона є фундаментом матеріального добробуту держави [20], які полягають в тому, що земля є основним, стратегічним економічним ресурсом, який характеризується низкою специфічних ознак, а саме: земля є кількісно обмеженим ресурсом; земля є невідтворуваним ресурсом; земля є ресурсом, який фізично не можливо перемістити, і на якому розташовані всі об'єкти нерухомості, що також значно обмежує суб'єктам господарювання вибір профілю сільськогосподарського виробництва; земля як

економічний ресурс, за належних умов його використання має властивість не зношуватися фізично і не застарівати морально; земля широко використовується у несільськогосподарському виробництві – будівництво промислових підприємств, житла, розміщення транспортних комунікацій, видобуток корисних копалин тощо. Власне на цих засадах ґрунтуються різноманітні варіації юридичних визначень поняття «земля», в яких вона є об'єктом власності українського народу, що розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий шар земної кори, який є основою для ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду тощо [12; 145, с. 496]. Також це поняття розширюється закріпленням абсолютного права власності на землю за українським народом, яка є частиною національного багатства, охорона якого є однією із найважливіших функцій держави. Безумовно, що земля як основна національного багатства, стратегічний економічний ресурс і абсолютна власність українського народу, з точки зору теорії держави і права, національної безпеки, розуміється вченими як головна територіально-просторова частина довкілля у межах території України, що виступає основою її територіальної цілісності та суверенітету [12].

Отже, «земля» – це не лише поверхня суші, корисні копалини та інші природні елементи, а й стратегічний ресурс для економічного розвитку нашої країни.

Використання землі як ресурсу економічної діяльності, а також як засобу і предмету праці, відбувається на конкретних її ділянках, які найкраще відповідають індивідуальним або виробничим потребам у тій чи іншій галузі господарства: сільському виробництві, будівництві, промисловості тощо. Відповідно до ст. 79 Земельного кодексу України, земельна ділянка як об'єкт права власності – це визначена частина земної поверхні, яка має встановлені межі, конкретне місце розташування та юридично закріплені права щодо неї [74].

У науковій літературі поняття «земельна ділянка» трактується дещо ширше, доповнюючись низкою специфічних ознак, зокрема таких, як індивідуально визначена й юридично відокремлена територіально-просторова

частина земної поверхні певної категорії земель; з межами, встановленими безпосередньо на місцевості та закріпленими у відповідних земельно-правових документах; із визначеним правовим статусом власника або користувача для цільового використання відповідно до особистих чи господарських потреб [12; 145, с. 496]. Хоча ці характеристики не змінюють суті поняття, вони деталізують і уточнюють його загальні риси.

Ураховуючи викладене вище, земельна ділянка є об'єктом користування для отримання власної вигоди або задоволення потреб користувача. Використовуючи земельну ділянку в виробничих галузях, користувач отримує прибуток, тобто земля стає ресурсом для задоволення економічних та фінансових потреб. Тобто земля стає ресурсом.

На наш погляд, доцільно тлумачити це поняття через призму діалектичного взаємозв'язку цілого (земля) та її складової частини (земельної ділянки). Такий підхід дозволяє охопити загальні, особливі та одиничні характеристики, формуючи нову якісну категорію.

Очевидно, що навіть окрема земельна ділянка є самостійною одиницею земельного ресурсу, оскільки має специфічні фізичні (місце розташування, площа) та природні (якість ґрунтів, рівень родючості, ступінь забруднення тощо) властивості. У сукупності ці характеристики визначають її економічну доцільність для здійснення конкретної господарської діяльності або задоволення приватних і суспільних потреб.

Отже, поняття «ресурс» потрібно розглядати не лише в кількісному вимірі, а й у ціннісно-якісному аспекті. Тож «земельний ресурс» має певну економічну та соціальну цінність, яка здатна бути використаною для створення суспільних благ. Цілком очевидно, що сукупність окремих (локальних) земельних ділянок формує єдиний стратегічний земельний ресурс – землю, якою загалом розпоряджається держава.

У цьому аспекті В. Єрмоленко [130] пропонує кількісно-цільовий підхід до трактування поняття «земельний ресурс», розглядаючи його як сукупність земельних ділянок, що здатні задовольняти потреби людей і забезпечувати досягнення соціального ефекту.

Водночас В. Ю. Стащенко [218] пропонує більш комплексне розуміння терміна «земельні ресурси», визначаючи його як складне явище, що може бути охарактеризоване як «природно-соціальне» утворення. Такі ресурси мають просторову та інтегральну природу, виступають об'єктом господарської діяльності, впливають на умови проживання та розселення населення.

У Законі України «Про охорону земель» законодавець подає досить повне, науково обґрунтоване та зручне для практичного застосування в управлінській сфері визначення поняття «земельні ресурси». Зокрема, земельні ресурси розглядаються як сукупність природного ресурсу земної поверхні, що слугує просторовою основою для розселення населення та здійснення господарської діяльності, а також основним засобом виробництва в аграрному та лісовому секторах [193].

Отже, можемо зробити висновок, що земельні ресурси є об'єктом екологічних, економічних, соціальних, правових та виробничих відносин.

Саме земельні ресурси є об'єктом публічного адміністрування, що охоплює сукупність земельних ділянок у межах території держави, наділених природними, екологічними та економічними властивостями, які забезпечують реалізацію права власності, користування й охорони землі відповідно до вимог законодавства, суспільних та екологічних інтересів.

Усі земельні ресурси в правовому аспекті виступають не лише як природна основа життєдіяльності суспільства, а й як юридично визначений об'єкт права, щодо якого встановлюється особливий правовий режим використання, охорони та управління.

Усі ресурси потребують відповідного захисту, зокрема й земельні ресурси, саме такий захист земельних ресурсів є формою реалізації екологічної функції держави, що поєднує адміністративно-правові, цивільно-правові, екологічно-правові та економіко-правові засоби забезпечення сталого землекористування.

Отже, захист земельних ресурсів – це цілісна система правових норм, принципів та механізмів, спрямованих на попередження порушень земельного законодавства, відновлення порушених прав на землю,

запобігання деградації земель, забезпечення їх раціонального використання й охорони як об'єкта права власності та національного багатства.

Саме характер використання землі як об'єкта визначає специфіку відповідних суспільних взаємозв'язків, які мають певну цільову спрямованість. У наукових працях цей об'єктний зміст земельних ресурсів деталізується таким чином:

- *як об'єкт виробничої діяльності* – земля виступає і засобом праці (місце для розміщення, біологічні властивості), і предметом праці (родючість, площа, фізичні характеристики);
- *як об'єкт соціально-екологічних відносин* – є частиною довкілля, джерелом продовольства, корисних копалин, умовою збереження біосфери, має історико-культурну цінність, рекреаційну та оздоровчу функцію;
- *як економічна категорія* – розглядається як основний засіб виробництва, інвентарний об'єкт (земельна ділянка), нерухомість, капітал, товар, джерело доходу (рента), інвестиційний ресурс, об'єкт застави тощо;
- *як об'єкт правового регулювання* – виступає об'єктом права власності (приватної, державної, комунальної), користування та розпорядження [77; 205].

Зазначені відносини в сукупності утворюють комплекс земельних відносин, де основою виступає земля, як унікальний природний ресурс, що обумовлює обов'язкове державне регулювання вищевказаних відносин, а отже, формування державної політики у сфері земельних відносин.

Тобто земельні ресурси в межах України є об'єктом особливого захисту держави, що вимагає безперервної участі держави щодо формування державної політики у сфері захисту земель та її неухильне виконання задля сталого використання та збереження земельних ресурсів.

Загальновідомо, що термін «політика» походить від давньогрецького слова polis (місто-держава) та пов'язаних з ним politike (мистецтво управління), politicas (державний діяч), означає діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади. [37]

Політика (від грец. *πολιτική* – діяльність самоуправління у полісі (місті-державі), а надалі – «мистецтво управління» державою і суспільством) – діяльність з вирішення питань життя суспільства чи певної його частини. Цілеспрямована діяльність, пов'язана з ухваленням відповідальних рішень у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, пов'язана з боротьбою за здобуття або утримання державної влади, як знаряддя регулювання і формування цих стосунків. Політика є управлінською діяльністю стратегічного рівня щодо внутрішніх та зовнішніх правових стосунків і взаємодій [161].

Отже, політика має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, які перебувають у межах здійснення її управлінських функцій. А тому вона здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства. Важливим видом політики є державна (політика уряду, президента, парламенту, різних міністерств), котра під впливом змін у її політичній і функціональній сферах кожен раз видозмінюється і виступає об'єктом теоретико-методологічних наукових досліджень (проблемних і дискусійних) [37]. Державною вважається політика не тільки з тієї причини, що вона впливає на суспільство, але й тому, що її стартовим етапом формування є уряд або ж інші державні органи. Зауважимо, що формування державної політики – це лише складова публічного адміністрування, адже після формування неодмінно потрібна реалізація, яка і покладається на органи виконавчої влади [119].

Українські вчені по-різному характеризують поняття політики, зокрема як сфери професійної діяльності органів виконавчої влади. Стверджується, що політика (*politics*) – це «сфера відносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб» [62, с. 370], в іншому випадку – «суспільна наука, що вивчає політичні інституції, принципи та поведінку влади» [88, с. 272]. Науковці розуміють політику (*policy*), як «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний

владою, керівником, політичною партією та інше» та «певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності» [62; 88].

Отже, *політика* – це діяльність, спрямована на організацію, управління та регулювання суспільного життя, прийняття рішень, реалізацію інтересів соціальних груп, спільнот або суспільства загалом через систему влади, інституцій, норм і механізмів.

У контексті нашого дослідження державна політика формується і реалізується в межах управлінської діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин. В усталеному розумінні під терміном «державна політика» мають на увазі сукупність дій державних органів, що здійснюються відповідно до визначених цілей, принципів і напрямів з метою розв'язання комплексу взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільного життя [229]. Тому така політика реалізується і в галузі земельних відносин. Як зазначено в енциклопедичному словнику, земельна політика – це система державних заходів, орієнтованих на розвиток, реформування або суттєве оновлення суспільних відносин, пов'язаних із правом володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами [64].

Науковці, які аналізували зміст цього поняття, вважають за доцільне розширити його тлумачення, включивши до нього не лише майнові, а й інші види земельних відносин. Поділяючи цю позицію, погоджуємося з точкою зору Т. Г. Титаренко [230], яка пропонує розглядати державну політику у сфері земельних відносин як багатовимірну систему економічних, організаційних і правових заходів, що реалізуються органами влади з метою раціонального використання та захисту земель, забезпечення продовольчої безпеки держави, а також створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та життя населення.

Процес формування державної політики у сфері земельних відносин в Україні відбувався поетапно, охоплюючи періоди становлення та розвитку. Початком цього процесу стало впровадження земельної реформи (грудень 1990 року – березень 1991 року), після чого відбулися зміни у формах власності на землю, приватизація земельного фонду, а також розмежування земель державної

та комунальної власності. Зі зміною форм власності поступово розвивалася й удосконалювалася нормативно-правова база, яка регламентує земельні відносини. Державна політика в галузі захисту земель охоплює комплекс правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на збереження природних ресурсів, раціональне використання земель і забезпечення їх відновлення [191].

Тобто державна політика – це сукупність цілей, засобів і заходів, які держава застосовує для регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері.

Із позиції системно-процесного підходу державна політика у сфері регулювання земельних відносин розглядається як результативний процес, що виникає внаслідок послідовної реалізації двох взаємопов'язаних етапів: етапу формування та етапу впровадження (реалізації) державної політики. Водночас врегулювання правових, економічних, соціальних процесів і майнових відносин між учасниками земельних відносин можливе лише за умови отримання конкретних результатів від реалізації державної політики, що досягається через застосування відповідних інструментів і механізмів державного управління.

З огляду на це, доцільним є чітке розмежування понять «формування державної політики у сфері земельних відносин» та «реалізація державної політики у сфері земельних відносин».

Під формуванням державної політики у земельній сфері потрібно розуміти впорядкований, системний процес, який здійснюється уповноваженими органами державної влади та охоплює розроблення і наукове обґрунтування стратегічних цілей, напрямів, завдань, механізмів і строків реалізації відповідних заходів, спрямованих на розвиток і вдосконалення земельних відносин в Україні [224].

На підставі викладеного вище пропонуємо власне визначення державної політики у сфері захисту земельних ресурсів як цілеспрямованої, системної та організаційно-правової діяльності органів публічної адміністрації та уповноважених інституцій, яка спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення та відновлення земель як основного

національного багатства, з урахуванням екологічних, економічних і соціальних пріоритетів сталого розвитку держави.

Державна політика у сфері захисту земельних ресурсів та їх раціонального використання базується на впровадженні комплексу правових, організаційних, екологічних та інших заходів, що мають на меті збереження природних ресурсів, їх раціональне використання та відновлення. Особливе значення в системі контролю за якістю навколишнього природного середовища надається нормам екологічного законодавства, встановленню стандартів землекористування, проведенню екологічної експертизи, ґрунтовій ідентифікації та моніторингу стану земельних ресурсів [132, с. 427-439].

Основними завданнями державної політики у сфері захисту земельних ресурсів є забезпечення збереження та відтворення земельного фонду, а також підтримання екологічної цінності природних і набутих властивостей земель. До основних заходів із захисту земельних ресурсів належать:

- обґрунтування та забезпечення реалізації принципів раціонального землекористування;
- збереження сільськогосподарських угідь, лісових територій та чагарникових масивів від необґрунтованого вилучення під інші види використання;
- запобігання деградаційним процесам, зокрема ерозії, зсувам, підтопленню, заболочуванню, засоленню, переосушенню, ущільненню, забрудненню промисловими відходами, хімічними та радіоактивними речовинами, а також впливу інших несприятливих природних та техногенних чинників;
- збереження природних водно-болотних екосистем;
- недопущення втрати естетичної привабливості та екологічної функціональності антропогенних ландшафтів;
- консервація деградованих або малопродуктивних сільськогосподарських земель;
- забезпечення належного рівня екологічної безпеки;

- попередження та усунення шкідливих наслідків господарської та іншої діяльності, що негативно впливає на стан земель;
- збереження природних ресурсів, генофонду живої природи, природних ландшафтів, територій та об'єктів природної цінності, включно з тими, що мають історико-культурне значення;
- формування передумов для функціонування господарської системи, орієнтованої на найбільш ефективне використання земельного потенціалу [132, с. 427-439; 51, с. 448].

Отже, підсумовуючи все викладене вище, доцільно виокремити особливості державної політики у сфері захисту земельних ресурсів. Доведено, що державна політика у сфері захисту земельних ресурсів має орієнтуватися на задоволення потреб як сучасних, так і майбутніх поколінь, що пов'язані з чистим довкіллям, забезпеченням земельними ресурсами економіки через десятки років, уникненням земельної виснаженості країни та цілковитої залежності від природних ресурсів інших країн. Тобто особливості обумовлюються як стратегічною важливістю земель для сталого розвитку країни, так і складністю, багатовимірністю та екологічною чутливістю земельних відносин. Саме тому *особливостями державної політики у сфері захисту земельних ресурсів є:*

1. *Комплексність і міжгалузевий характер.* Державна політика у сфері захисту земельних ресурсів охоплює не лише суто земельні відносини, а й тісно пов'язана з екологічною, аграрною, природоохоронною, соціальною та економічною політиками. Це вимагає взаємодії органів влади всіх рівнів, інтеграції норм законодавства з різних галузей права (земельного, екологічного, адміністративного тощо). Ефективність державної політики у сфері захисту земельних ресурсів можлива лише за умови узгодженого функціонування правових, економічних і організаційних механізмів.

2. *Превентивний та відтворювальний характер.* Основна мета державної політики у сфері захисту земельних ресурсів – не лише запобігти деградації земель, а й забезпечити їх відновлення, збереження родючості та екологічної рівноваги. У своїй роботі ми зазначали, що для відновлення забруднених та деградованих земель потрібен довготривалий час, тому всі заходи, які

спрямовані на збереження та відновлення земельних ресурсів, мають бути розрахованими на довготривалий час для їх реалізації та передбачати перспективу майбутніх поколінь.

3. Висока суспільна значущість. Земельні ресурси мають стратегічне значення для розвитку держави, адже вони є основою продовольчої безпеки, екологічного добробуту та національного багатства. Ефективна державна політика у сфері захисту земельних ресурсів виконує не лише економічну, а й соціальну функцію – через забезпечення рівного доступу до чистого довкілля та ресурсів.

4. Необхідність балансування інтересів. На сьогоднішній день користуватися земельними ресурсами мають право як держава, так і її громадяни в особі аграріїв, землекористувачів, громади тощо. Водночас абсолютно всі користувачі мають не лише право на користування, але й обов'язок екологічно безпечного використання із додержанням всіх вимог щодо раціонального та дбайливого використання землі та земельних ресурсів. Забезпечення раціонального землекористування без шкоди екології можливе лише за умови додержання всіх вимог законодавства землекористувачами та неухильного контролю з боку держави.

5. Залежність від регіональних особливостей. Державна політика у сфері захисту земельних ресурсів не може бути універсальною для всіх регіонів та областей країни, адже вона має враховувати ґрунтово-кліматичні умови, ступінь антропогенного навантаження, специфіку регіонального землекористування. Механізми, засоби та способи реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів мають бути адаптованими до місцевих умов через регіональні програми захисту земель.

Варто також зазначити, що забруднення, деградація або неправильне використання земельних ресурсів впливає на якість повітря, води, продуктів харчування, що безпосередньо впливає на здоров'я населення, саме тому ефективність впровадження державної політики в сфері захисту земельних ресурсів посідає важливе місце в державі для забезпечення сталого розвитку країни.

Складовими ефективної державної політики в сфері захисту земельних ресурсів є не лише її завдання, а й принципи формування та реалізації державної політики. Тому наступним кроком нашого дисертаційного дослідження пропонуємо дослідити принципи державної політики в сфері захисту земельних ресурсів.

Поняття «принцип» (від латинського *principium* – основа, початок, першопричина) традиційно трактується як базове, вихідне положення або правило, що відображає сутність певного явища, його природу, властивості та вектор розвитку [165; 123; 142]. Науковці вважають, що саме закономірності, зв'язки, відносини та засади, які лежать в основі організації й реалізації процесів державної політики та державного управління, та можуть бути виражені у формі нормативно сформульованих правил, у сукупності ознак і утворюють зміст поняття «принципи державної політики» [142].

Як підкреслює Н. Р. Нижник [142], принципи формуються як результат узагальнення об'єктивних законів і закономірностей, що відображають характерні риси, факти й ознаки, які стають основою для свідомої організації управлінської діяльності. Принципи репрезентують суспільно-політичні відносини, визначають зміст, структуру та функціонування елементів системи державної політики [142]. У контексті сучасного наукового підходу нормативно-правову основу цих принципів формує законодавче закріплення основ державної політики у сфері земельних відносин. Це створює умови для забезпечення стабільності й прозорості управлінських процесів, систематизації та раціоналізації управління, а також для фіксації ключових і об'єктивно необхідних закономірностей, що сприяють досягненню цілей і реалізації завдань у сфері формування та втілення державної земельної політики України.

Тобто принципи державної політики тісно пов'язані з принципами управління. *Так, державна політика у сфері захисту земельних ресурсів, з одного боку, пов'язана з нормами, що регламентують її формування, а з іншого – з процесом її реалізації, який охоплює управлінський компонент і має адміністративно-правову природу. Ураховуючи, що державна політика є системою управлінських дій, які здійснюються уповноваженими органами*

публічної адміністрації, її принципи доцільно визначати через аналіз змісту засад публічного (державного) управління. Так, Н. М. Мельтюхова зазначає, що принципи державного управління – це керівні положення, що відображають сутність об'єктивних законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових актах та використовуватися в науковій і практичній діяльності управлінців [125, с. 68].

З. Р. Кісіль під принципами розуміє основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність, і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом [89, с. 74].

У наукових працях з публічного адміністрування висловлюється позиція, що принципи управління є керівними орієнтирами, основоположними засадами та нормами поведінки, які відображають найбільш загальні й стійкі характеристики законів і закономірностей управлінської діяльності, дотримання яких є обов'язковим у процесі управління та реалізації державної політики. Дослідники також підкреслюють, що на практиці ці принципи набувають форми конкретних вимог, яких необхідно дотримуватися при формуванні управлінської системи, забезпеченні її ефективного функціонування та створенні умов для її подальшого розвитку [202, с. 81].

Отже, спираючись на положення фундаментальних наукових джерел та погляди фахівців у сфері адміністративно-правової науки, можна стверджувати, що принципи треба розуміти як закономірності, правила, ідеї та засадничі положення, на яких ґрунтується або повинна ґрунтуватися певна діяльність. Науковці одностайно вказують на те, що принципи повинні бути закріплені у правових нормах, які є невід'ємною складовою нормативно-правових актів, ширших за змістом.

З точки зору Ю. В. Ковбасюка, принципи державної політики пов'язуються із основоположними правилами діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму [51, с. 16].

На підставі викладеного вище пропонуємо власне визначення принципів державної політики у сфері захисту земельних ресурсів як основоположних засад

(керівні ідеї, правила, вимоги), на яких ґрунтується діяльність органів державної влади, що спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення земель як найважливішого національного ресурсу та для створення умов, які сприятимуть сталому розвитку територій, продовольчій та екологічній безпеці держави.

Залежно від критеріїв поділу можна визначити декілька класифікацій принципів державної політики в сфері захисту земельних ресурсів. Загальноприйнятою класифікацією є загальні та спеціальні принципи. До загальних належать визначені законодавчо та які застосовуються у всіх сферах державної політики. До таких належать верховенство права, законність, прозорість, об'єктивність, дотримання прав людини та заборони дискримінації, гласності та публічності, системності, комплексності тощо. До спеціальних належать принципи, які застосовуються у певній сфері, у нашому випадку у сфері захисту земельних ресурсів.

Як вже було зазначено, класифікацію принципів державної політики у сфері захисту земельних ресурсів можна здійснювати за різними критеріями. Ми пропонуємо власну класифікацію: 1) принципи формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів або універсальні принципи, тобто ті, які застосовують у всіх сферах соціально-політичного та соціально-економічного та соціально-екологічного життя держави та суспільства. Це обумовлено тим, що земля є ресурсом для економічного розвитку держави, впливає на якість повітря, води, продуктів харчування, що безпосередньо впливає на здоров'я населення, тому універсальні принципи мають бути обов'язковими для всіх сфер; 2) принципи реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів або організаційні принципи, які відображають предметний та просторовий аспекти формування й реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів. Організаційні принципи є вкрай важливими та обов'язковими, ураховуючи той факт, що земля має стратегічне значення для сталого розвитку. Отже, ефективна реалізація державної політики напряду впливає на стан земельних ресурсів і збереження їх для майбутніх поколінь; 3) особливі принципи. Ми зазначали, що особливістю державної політики у сфері захисту земельних ресурсів є її

залежність від регіональних особливостей, оскільки вона має враховувати ґрунтово-кліматичні умови, ступінь антропогенного навантаження, специфіку регіонального землекористування. Саме тому доцільно існування особливих принципів, на яких формується та реалізується державна політика в кожному регіоні країни, особливо зараз, коли воєнні дії завдали величезної шкоди земельним ресурсам та екології загалом, регіони, в яких охорона земельних ресурсів має бути направлена не на збереження, а на відновлення.

Перша група принципів – це принципи формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів та/або універсальні принципи. Ці принципи чітко виписані в законодавстві і є обов'язковими для всіх державних та недержавних землекористувачів. Тобто принципи формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів вимагають дотримання всіма суб'єктами земельних відносин (аграріями, промисловістю, будівельниками тощо) реалізації своєї діяльності з огляду на зазначені принципи для збереження та захисту земельних ресурсів.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року визначені основні принципи державної політики у сфері захисту земель, а саме: забезпечення захисту земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі захисту земель; публічність у вирішенні питань захисту земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [193].

На нашу думку, до принципів формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів, з огляду на необхідність впорядкування та оптимізації цього процесу, надання йому більш чіткої цільової спрямованості й обґрунтованості, доцільно віднести такі принципи:

- *принцип цільової узгодженості*, що передбачає визначення цілей державної політики з урахуванням суспільних, державних і приватних інтересів, реального стану земельних відносин та їх ієрархічного узгодження за пріоритетністю. Основна мета полягає в досягненні стратегічних результатів, важливих для суспільства загалом, а не лише для окремих учасників земельних відносин, тобто для збереження земельних ресурсів та їх сталого використання.

- *принцип соціальної спрямованості*, який орієнтований насамперед на задоволення потреб громадян і всього українського народу у забезпеченні продовольчої та екологічної безпеки. Він передбачає гарантування рівного права кожного громадянина на набуття, користування та розпорядження землею під захистом держави, а також обмеження монополізації земельних ресурсів і концентрації їх у власності обмеженої кількості суб'єктів [20].

- *принцип критеріальності та прогнозованості*, який вимагає формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів на основі чітко визначених критеріїв за пріоритетними напрямками. Пріоритетним напрямом є стале використання для забезпечення продовольчої та економічної безпеки, тому основним критерієм у формуванні державної політики у сфері захисту земельних ресурсів має бути раціональне використання земельних ресурсів [224].

Наступна група принципів – *організаційні*, принципи реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів, які відображають предметний та просторовий аспекти формування й реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів. До них варто долучити такі принципи: оптимальності функціонально-ієрархічної взаємодії органів державної влади, раціонального використання земельних ресурсів, пріоритету захисту земельних ресурсів над іншими видами використання, відновлення родючості та поліпшення стану земель, участі громадськості в охороні земельних ресурсів, наукової обґрунтованості земельної політики.

Принцип оптимальності функціонально-ієрархічної взаємодії органів державної влади передбачає чітке розмежування функцій і обсягів повноважень, конкретизацію управлінських процесів відповідно до визначених цілей,

встановлення чітких сфер відповідальності, а також гнучку координацію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [20, с. 114].

Принцип раціонального використання земельних ресурсів передбачає оптимальне та раціональне використання земель відповідно до їх цільового призначення, якісних характеристик та потенціалу, з урахуванням екологічних та економічних вимог.

Принцип пріоритету захисту земельних ресурсів над іншими видами використання. Ми неодноразово зазначали, що земельні ресурси обмежені, тому при їх використанні у виробництві або сільському господарстві обов'язково варто враховувати їх обмеженість та довготривалий відновлювальний процес. Наприклад, варто обмежувати діяльність, яка призводить до деградації землі або знищення земельних ресурсів.

Це обґрунтовує наступний принцип реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів – відновлення родючості та поліпшення стану земель. Він зобов'язує при формуванні та реалізації державної земельної політики запроваджувати заходи, які спрямовані на рекультивацію, меліорацію, консервацію земель, зокрема деградованих, забруднених чи малопродуктивних. Як приклад, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року та План її реалізації, який передбачає державні програми з боротьби з опустелюванням, відновленням та охороною земель.

Принцип участі громадськості в охороні земельних ресурсів передбачає активне залучення громадськості, громадських об'єднань та медіа до процесів контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту земельних ресурсів та формування екологічної свідомості суспільства. Участь громадськості в формуванні державної політики та здійсненні державного управління є невід'ємною умовою, яку на себе взяла Україна на сучасному євроінтеграційному шляху. Залучення громадськості у формування та реалізацію державної політики забезпечує підвищення довіри до державних органів та ефективність їх діяльності. Так, громадський контроль за реалізацією державної політики у сфері захисту земельних ресурсів полягає у формуванні дієвої системи взаємодії між громадськими організаціями, громадянами, юридичними

особами та органами державної влади й місцевого самоврядування. Його ключовими аспектами є забезпечення відкритого доступу до інформації у сфері земельних відносин, прозорість і легітимність управлінських рішень, а також створення механізмів громадського запобігання та протидії корупції під час прийняття й виконання рішень щодо володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами [20].

Принцип наукової обґрунтованості земельної політики передбачає обов'язкові екологічні, агрономічні та економічні дослідження, на яких мають базуватися всі рішення та державні програми щодо захисту земельних ресурсів в державі.

Принципи реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів спрямовані на забезпечення ефективності та високої якості управлінських процесів і діяльності органів державної влади під час виконання програмних заходів, визначених цією політикою, з метою досягнення поставлених завдань і кінцевої мети, а саме, забезпечення екологічної, економічної та продовольчої безпеки.

І остання група з нашої класифікації – це особливі принципи. Ми наголошували, що державна політика у сфері захисту земельних ресурсів має враховувати рівні ґрунтовно-кліматичні умови та специфіку регіональних особливостей. Тому принципи реалізації державної політики в кожному регіоні мають бути особливими, враховуючи ландшафт, клімат, а на сьогодні – і воєнні дії на східних та південних територіях нашої країни. Отже, до особливих принципів ми пропонуємо віднести галузевий, територіальний та функціональний принципи.

Галузевий принцип. Як вже зазначалося у нашій роботі, сфера захисту земельних ресурсів є багатокомпонентним явищем, до складу якого входять економічна, продовольча, екологічна безпеки. Відтак, формування цілісної державної політики у сфері захисту земельних ресурсів має базуватися на впровадженні та узгодженні галузевих політик у сферах економічної, продовольчої та екологічної та інших видів безпеки. Враховуючи те, що Україна є аграрною країною, і земля є ресурсом для сільського господарства і напряду

впливає на якість продуктів, які споживає населення, то державна політика у сфері захисту земельних ресурсів має бути узгодженою і зі сферою охорони здоров'я.

Територіальний принцип. Формування та реалізація загальнодержавної політики в сфері захисту земельних ресурсів має відбуватися на основі врахування регіональних особливостей країни: наявність чорноземів, як особливо родючих земель; видобувальних підприємств; кліматичних умов та, врешті-решт, стану екологічної безпеки кожного регіону країни. У той же час прийняті в межах держави загальнонаціональні рішення, що спрямовані на охорону земельних ресурсів, мають бути відображені у регіональних програмах соціального, екологічного та економічного розвитку, що розробляються місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

Функціональний принцип. У науковій літературі цей принцип зазвичай розглядається в контексті побудови управлінського апарату відповідно до функцій, що виконуються державними органами [111]. Водночас залежно від функціональних напрямів можна виокремити нормативно-інституційну політику у сфері екологічної безпеки, політику реалізації прав громадян на землю, політику реалізації прав громадян на чисте довкілля, політику розвитку національної економіки та економічних відносин, політику цифровізації земельних правовідносин та розширення електронних адміністративних послуг в сфері земельних відносин, заходи із забезпечення природоохоронної грамотності населення, а також правоохоронну політику у сфері екологічної, природоохоронної та продовольчої безпеки. Тобто цей принцип передбачає узгодження міжгалузевих інтересів при прийнятті рішень щодо захисту земельних ресурсів.

Перелік та класифікація принципів не є виключними і можуть бути розширеними за іншим критерієм, але спільним для всіх принципів, особливо для принципів реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів є їх обов'язковість. Законодавством передбачено відповідальність за невиконання вимог земельного законодавства та законодавства у сфері захисту земельних ресурсів як фізичними, так і юридичними особами. Усі передбачені

законодавством норми та вимоги ґрунтуються на принципах формування та реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів, отже, і самі принципи є обов'язковими для виконання та дотримання.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що принципи державної політики у сфері захисту земельних ресурсів становлять базові засади, що передбачають охорону земель як головного національного багатства Українського народу; пріоритет екологічної безпеки під час використання земель; відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства України про охорону земель; встановлення нормативів і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання економічного стимулювання та юридичної відповідальності у сфері захисту земельних ресурсів; забезпечення публічності під час вирішення питань їх охорони та використання бюджетних коштів на зазначені цілі.

1.3. Поняття та особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Україна володіє значним потенціалом у сфері сільського господарства та посідає провідні місця на світовому ринку експорту аграрної продукції. Це свідчить про те, що ефективність управління земельними ресурсами безпосередньо впливає на загальний економічний розвиток країни.

Земельна реформа в Україні триває протягом усього періоду відновлення незалежності, починаючи з 1991 року. Через окремі системні недоліки, а також обмеженість ресурсного забезпечення значна частина завдань земельної реформи й досі не втілена в життя. Впровадження ринкових механізмів у сфері земельних відносин саме собою не забезпечило раціонального та сталого використання земель [54].

Норми Конституції гарантують кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41), тобто держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед

законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [104].

Згідно із нормами ст. 14 Конституції України землю визнано основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, з гарантуванням права власності на землю. Засадами виконання цих конституційних положень є встановлення державою ефективного механізму забезпечення права на землю, важливою складовою якого повинні бути і адміністративно-правові засоби, що передбачають відповідальність за порушення такого права [104]. Нормами ст. 92 Конституції України визначено, що умовою регулювання суспільних відносин є чинне законодавство.

Комісією з охорони навколишнього середовища і ресурсів ООН на Міжнародному екологічному форумі в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. було прийнято Концепцію сталого розвитку (Sustainable Development), що стала програмою вирішення еколого-економічних проблем людства на ХХІ століття. Реперними точками цієї програми є:

- проведення відповідної спеціальної соціально-демографічної політики щодо стримування й обмеження природного приросту населення;
- відмовлення від ресурсо- і енергоємних технологій за рахунок високотехнологічних виробництв, пов'язане із структурною трансформацією економіки на користь безвідходних, екологічно чистих і безпечних виробництв;
- максимальне збереження природних ресурсів і навколишнього середовища, покладене в основу раціонального природокористування;
- перехід до екологічної безпеки розвитку суспільства разом з відмовою від концепції суспільства споживання;
- обов'язковість екологічної освіти та формування екологічної етики;
- поглиблення міжнародного співробітництва для реалізації принципів стійкого розвитку.

На думку Лівак А., визначені в концепції програмні положення містять застарілі догми щодо визначення поточних загроз існуванню людства, тобто останніми роками жодна мета програми, по суті, не була виконана. Наголошується на тому, що через причину небажання людства відмовитися від понадмірного споживацтва продовжується погіршення екологічної ситуації у

світі [121, с. 43].

Продовженням світових процесів щодо збереження раціонального природокористування та розуміння проблем для людства, пов'язаних з глобальною зміною клімату, стало прийняття Генеральною Асамблеєю ООН 25.09.2015 р. Резолюції «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», де зазначається, що соціально-економічний розвиток залежить від раціонального використання природних ресурсів нашої планети, зокрема: Ціль 2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства; Ціль 13. Пом'якшення наслідків зміни клімату; Ціль 15. Захист та відновлення екосистем суші, тобто «до 2030 року боротися з опустелюванням, відновлювати деградовані землі та ґрунти, включаючи землі, що постраждали від опустелювання, посухи та повеней, і прагнути до створення світу, нейтрального до деградації земель» [207].

У переліку Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, наголошується на потребі «...з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року...», зокрема: «...сприяння сталому розвитку сільського господарства...», «...боротьби зі зміною клімату та її наслідками...», «...боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття...».

Згідно з нормами Закону України «Про землеустрій» земельні ресурси, як складова природно-ресурсного потенціалу держави, визнаються як унікальний об'єкт, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення, з розумінням того, що характер впливу на них суб'єктів господарювання визначає рівень їх використання та відтворення [181].

Наголошуємо на тому, що «...земельні ресурси в межах України є об'єктом особливої охорони держави, що вимагає безперервної участі держави щодо формування державної політики у сфері захисту земель...» та створення певних

нормативно-регулятивних механізмів.

У «Біла книга. Стратегія розвитку земельних відносин в Україні» виокремлено низку проблем у сфері земельних відносин, зокрема наголошується на тому, що земельну реформу ще не завершено, права власності на землю не є достатньо захищеними через незавершену реформу земельно-кадастрової та реєстраційної систем, управління земельними відносинами зберігає високий рівень централізації, а територіальні громади мають певні обмеження у використанні земельних ресурсів для свого розвитку [16].

Отже, у межах нашого дослідження важливою є думка Бойко А. О. щодо розмежування понять «засіб управління» та «інструмент управління», з розумінням того, що «засіб управління» є технічною складовою методу, який застосовується відповідно до його сутності, тобто метод регламентує порядок використання певних засобів. Тоді як власне інструментами управління є важелі впливу, які безпосередньо відображають специфіку певного механізму формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, його суб'єктно-об'єктну сутність взаємозв'язків, а також рівень та сферу застосування [21, с. 86].

Також цікавим є трактування Кашталян Т. М. та Помази-Пономаренко А. Л. терміну «land administration» (земельного адміністрування) у контексті створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу за підтримки високого рівня екологічних і соціальних умов життя для сучасного та майбутнього поколінь не тільки отримати максимальну економічну вигоду, але й забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток держави, її регіонів та суспільства, яке проживає в них [85, с. 51]. Певним чином це корелює з розумінням того, що до предмета адміністративного права належать суспільні відносини, що формуються у процесі державного управління в усіх сферах соціально-економічного розвитку суспільства [5, с.70–73].

Як наголошує Колпаков В. К., саме до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах;

адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність [95, с. 111].

Маємо наголосити на певній функціональній спорідненості публічного адміністрування та адміністративного права, що можна проілюструвати визначенням поняття публічного адміністрування, запропонованим В. Авер'яновим, який розглядав зазначену категорію «...як систему органів публічної влади (органи місцевого самоврядування, органи законодавчої та виконавчої влади), діяльність яких регулюється правовими нормами та виражається в публічно-управлінській функції...» [1, с. 116–117].

Дослідниця Т. Білозерська зазначає, що публічне адміністрування – це «...діяльність системи органів публічної влади у сфері реалізації їх законодавчо закріплених повноважень в державному секторі в суспільних інтересах...» [17, с. 12–14].

У цьому контексті нам видається слушною позиція В. Бакуменка, який запропонував «...враховувати соціальну складову державно-управлінської діяльності, а тому уявляється, що публічне адміністрування є злагодженим механізмом взаємодії між державою та суспільством, а також усіх складових соціальної системи...» [63, с. 22–23].

Здійснюючи диференціацію понять «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування», науковиця Н. Обушна наголошує на тому, що публічне управління є більш модерновим поняттям, яке замінює собою «...публічне адміністрування...» [146, с. 53–63].

Зокрема Мірошниченко А. М. зазначає, що земельними треба визнавати, крім відносин власності, ще «...багато інших різновидів суспільних відносин: відносини з охорони та відтворення земель, здійснення управління у сфері земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за земельні правопорушення тощо...» [133, с. 17].

Богданов А. П. визначає, що публічне адміністрування у сфері земельних відносин потребує урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів та здійснюється державними органами загальної та спеціальної

компетенції відповідно до закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) публічного адміністрування, а також самоврядними інституціями та громадськістю, відповідно детермінуються правовідносинами, об'єктом яких виступає специфічний об'єкт – земля [18, с. 107].

Отже, обґрунтовано, що публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це комплексна, інституційно та нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-розпорядчими та публічно-сервісними повноваженнями, яка спрямована на формування та реалізацію публічної політики у галузі земельних відносин як основного національного багатства та просторової бази соціально-економічного розвитку.

Вважаємо обґрунтованим підхід А. Мірошниченка, згідно з яким земельними відносинами потрібно визнавати, зокрема, суспільні відносини із здійснення управління в зазначеній сфері [131, с. 15].

Боклаг В. А. виокремлює земельні відносини в особливу соціально-економічну категорію з позиції того, що «...з одного боку через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів, а з іншого – зважаючи на дуальний статус землі, що виступає у відтворювальному процесі одночасно і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошових відносин...» [23]. Тобто, на думку автора, «...земельні відносини мають бути виділені в особливий блок й у зв'язку зі специфікою землі як своєрідної категорії власності та особливим видом нерухомості. При цьому основою земельних відносин є форми власності на землю...».

На думку Шуст Г.П., можна визнати раціональним таке використання земельних ресурсів, що передбачає здійснення суб'єктами земельних відносин на підставі науково-технічних правил певних заходів з урахуванням об'єктивних закономірностей розвитку природи і суспільства, які забезпечують «...ефективне використання земельних ресурсів не лише зі збереженням, а і з покращенням їх природних властивостей та властивостей інших природних ресурсів...» [241, с. 62].

Наразі сфера захисту земельних ресурсів є ключовим аспектом сталого розвитку, що охоплює економічні, екологічні та соціальні виміри, тому постає необхідність у створенні ефективного механізму публічного адміністрування за умов забруднення та нераціонального використання земельних ресурсів, що вимагає напрацювання комплексного механізму управління земельними ресурсами, враховуючи сучасні виклики та тенденції. Проблемою є те, що наявні механізми управління не справляються з викликами сьогодення, зокрема: існування невідповідності між законодавчими актами, недостатня координація між різними рівнями влади та органами управління, що ускладнює реалізацію ефективних заходів з охорони та раціонального використання земельних ресурсів тощо. Тому дослідження особливостей функціонування механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є необхідним для виявлення та усунення недоліків, розробки нових підходів та стратегій, які забезпечать стале та ефективне управління цими важливими природними ресурсами.

Погоджуємось із авторською позицією щодо комплексного погляду на визначення механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, що має охопити гармонізацію нормативно-правової бази з урахуванням сучасної динаміки соціально-економічних та екологічних умов на території країни в умовах європейської інтеграції, сучасних науково обґрунтованих підходів до землекористування та захисту земель, здійснення моніторингу і контролю за їхнім використанням, створення інституційних рамок, застосування регулятивних і примусових заходів, координацію дій між різними структурами та зацікавленими сторонами, діджиталізацію всіх процесів землекористування. Тобто у широкому розумінні «механізм» можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних складових, що працюють разом для досягнення певної мети або результату [40, с. 106].

Публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення, на думку Ковальчук І. М., є «...формою реалізації публічної виконавчої влади суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав та інтересів власників земельних ділянок, ефективного використання і захисту

земель сільськогосподарського призначення (публічного інтересу) та інтересів користувачів (орендаторів) землі, що здійснюється законодавчо прописаними інструментами публічного адміністрування...», та відповідно базується на принципах належного врядування публічної адміністрації, які є спеціально галузевими принципами та встановлюють виключні правила здійснення конкретної аналізованої діяльності [91, с. 46].

Як зауважує Копиця М., в умовах проведення аграрної реформи в Україні, особливо в сільській місцевості, у зв'язку зі створенням об'єднаних територіальних громад актуальним стає питання публічного адміністрування розвитку фермерських господарств, оскільки вони є однією зі складників успішного розвитку сільських територій та джерелом наповнення бюджетів сільських громад [107, с. 79].

На думку Носік В. В., норми Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо форм та механізму реалізації правотворчої діяльності місцевих органів державної влад та органів місцевого самоврядування дозволяють забезпечити реалізацію принципу правової визначеності у правовому регулюванні та публічному адмініструванні земельних відносин у сфері справляння плати за землю фізичними і юридичними особами. Автор зауважує, що прийняття цього закону позитивно впливатиме на забезпечення єдності судової практики у справах про визнання недійсними актів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад у земельних спорах [144, с. 97].

Носік В. В. аргументує, що локальні правові акти, норми яких спрямовані на регулювання земельних відносин на місцевому рівні, за своєю юридичною природою є підзаконними нормативними актами, охоплюються загальним терміном «законодавство» і їх можна відносити до регуляторних актів у системі нормативних джерел земельного права. Відтак рішення сільських, селищних, міських рад про затвердження нормативної грошової оцінки земель у межах територіальної громади є підзаконним нормативно-правовим актом, який має застосовуватися у регулюванні і публічному адмініструванні суспільних відносин у сфері справляння плати за землю, а також при вирішенні спорів у судах [144].

Проблематику управління у сфері використання й захисту земель як підгалузь земельного права досліджує Д. Бусуйок. Дослідниця Бусуйок Д. обстоює висновок, що управління у сфері використання й захисту земель, як підгалузь земельного права, є сукупністю правових інститутів щодо прогнозування, програмування та планування у сфері використання й захисту земель; моніторингу земель; державного земельного кадастру; стандартизації та нормування у сфері використання й захисту земель; контролю у сфері використання й захисту земель, норми яких забезпечують спеціалізоване, диференційоване й інтегроване регулювання управлінських відносин у сфері використання й захисту земель [27, с. 33].

На думку Оверковської Т. К., потребує вдосконалення організаційно правове забезпечення ведення моніторингу земель шляхом створення спеціального органу щодо здійснення моніторингу земель і ґрунтів, тобто Центру моніторингу земель України [147].

Жулканич О. М. та Жулканич Н. О. розглядають систематичний і системний моніторинг земель сільськогосподарського призначення, як один з методів виявлення тенденцій динаміки і оцінки землекористування, та наголошують на завданнях державного регулювання земельних відносин у процесі забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення [65].

Дослідники Смирнова С. М. та Смирнов В. М. наголошують на тому, що наразі управління земельними ресурсами потребує впровадження моніторингу земельних відносин у форматі геоінформаційної системи для забезпечення збору й аналізу інформації з наступним прогнозуванням та розробленням науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення ефективних управлінських рішень з подальшою акумуляцією в цій системі всього набору даних щодо земельних відносин, які мають різну відомчу приналежність, що зі свого боку дозволить уникнути «темних інформаційних зон» [226, с. 67]. Усе згадане може стати основою моніторингового аналізу поточного стану земельних ділянок з визначенням їх правовідносин, а також «...виявлення та врегулювання проблем, прогнозування та розробки подальшої стратегії управління земельними

ресурсами, впровадження інноваційних технологій, удосконалення правової бази формування земельних відносин...».

На нашу думку, окремим напрямом дослідження є регламентування земельних відносин в правових умовах воєнного стану. Отже, фактично початком земельної реформи в Україні стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1072-р «Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення», яке дало початок для земельної реформи в Україні, що тривала більше ніж десять років і включала прийняття нових законодавчих актів, мораторію на землю та довгоочікуване відкриття ринку землі у 2021 році.

Зокрема Моцун О. І. зазначає, що від регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану залежить не тільки безпека аграрної сфери, а також держави в цілому [135, с. 311].

Дослідник Рибалко К. В. зазначає, що довоєнний період землекористування в Україні можна схарактеризувати як кризовий за рахунок нерационального використання земельно-ресурсного потенціалу, зниження продуктивності земель, «...неврегульованості зміни характеру функціонування землі як засобу виробництва в умовах ринку, відсутності єдиної державної системи захисту земель...», що, на думку автора, потребує розробки та прийняття окремої стратегії державної земельної політики. Рибалко К. В. зазначає, що в умовах тривалого воєнного стану і повоєнного відновлення доцільним є забезпечення «...єдиної державної земельної політики, яке б дозволило сформувати системний об'єктивний погляд на реальний сучасний стан земельних ресурсів в Україні...» [210]. На думку автора, запропонований підхід дозволить забезпечити відповідний рівень цифровізації земельних відносин, відтворення родючості ґрунтів та координацію заходів з гуманітарного розмінування сільськогосподарських угідь.

В Україні мораторій на купівлю-продаж земель уперше був уведений у 1992 р. завдяки внесенню змін до ст. 17 на той час Земельного кодексу України, відповідно до яких власникам земельних ділянок, які були отримані від рад

народних депутатів, було заборонено продавати чи в інший спосіб відчужувати ці земельні ділянки протягом шести років з дня їх отримання. Мораторій на купівлю-продаж земель (уже чітко визначено, що саме сільськогосподарського призначення) [73] також був установлений у 2001 р., коли спочатку Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» [200], а згодом і в новому Земельному Кодексі України [74] було встановлено тимчасову заборону відчужувати як самі земельні частки (паї), так і інші земельні ділянки сільськогосподарського призначення незалежно від форми власності. Така тимчасова заборона мала діяти до моменту ухвалення і набрання чинності законів про земельний кадастр та обіг земель сільськогосподарського призначення. Закон України «Про Державний земельний кадастр» [169] був ухвалений у 2011 р., натомість Закон України від 31.03.2020 № 552-IX [168], що хоч якось регулює обіг земель сільськогосподарського призначення, був ухвалений лише навесні 2020 року.

Дослідниця К. Омельчак серед низки механізмів державного регулювання ринку земель визначає ринок земель як інструмент «...перерозподілу земельних ділянок між власниками і користувачами шляхом економічних методів на основі конкурентного попиту та пропозиції...» [150, с. 113].

Зокрема, Романенко Є. О. наголошує на тому, що «...повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів, ... треба вважати чи не найголовнішим завданням реальної децентралізації...». Отже, на думку Романенка Є. О. «...прозорий ринок землі – це задоволення базового права українців розпоряджатися своїм майном, і законно отримувати справедливу, а не найнижчу в Європі, платню за свою землю. Це можливість підвищити добробут селян та сформувати середній клас на селі і зменшити трудову міграцію...» [211, с. 265-266].

Науковиця Нежевело В. В. вважає, що «...основну увагу слід зосередити на формуванні конкурентоспроможності серед потенційних власників землі...», тобто принципи публічного адміністрування функціонування земель сільськогосподарського призначення мають містити зокрема: «...свободу

діяльності суб'єктів господарювання, цілісне державне регулювання, ... конкуренцію на земельному ринку...» [139, с. 137–138]

На думку Лівака А., потребує врегулювання питання доповнення повноважень органів місцевого самоврядування в частині розпорядження земельними ділянками за межами населеного пункту, що дозволить вирішити протиріччя з нормами Земельного кодексу України [121, с. 43].

Погоджуємося з думкою Кожуріної В. М. щодо потреби розширення напрямів наукових розвідок з приводу управління земельними ресурсами на місцевому рівні. Авторка наголошує на тому, що базовою дефініцією для розуміння системи управління земельними відносинами територіальної громади є поняття «земельні ресурси громади», однак досить часто вживаним є термін «земельні відносини» як базове поняття земельного права із зазначенням того, що земельні відносини є різновидом специфічних майнових відносин. Кожуріна В. М. вважає, що до складу земельних ресурсів громад доцільно віднести «...землі комунальної власності, що знаходяться в межах населених пунктів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування; землі приватної власності; землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної, але розташовані в межах громади; землі з невизначеним правовим статусом, що розташовані поза межами населених пунктів...». Дослідниця наголошує на тому, що відбулися певні трансформації системи органів публічного адміністрування з охорони навколишнього середовища, але виявлено необхідність прийняття комплексного законодавчого акту з наведенням вичерпного переліку органів, які мають надавати адміністративні послуги в земельній сфері [92, с. 168–169].

На думку дослідниці Дуки А.П., питання державного контролю і регулювання у сфері земельних ресурсів можна визначити як основу екологічної та економічної політики України [61], що треба обґрунтувати тим, що земельні ресурси є не тільки основою аграрного сектору, а також мають певний потенціал для розвитку зеленого туризму та енергетики. Погоджуємося з думкою Дуки А. П. щодо актуальності зазначеного питання за умови дотримання певного балансу між раціональним використанням земельних ресурсів,

забезпеченням продовольчої безпеки та захистом права власності на землю.

У мирний час регулювання земельних відносин, коли процеси надання земельних ділянок можуть тривати довгий час, в умовах воєнного стану стають недієздатними та непристосованими до нових реалій. Особливо критичного значення в умовах воєнного стану набуває продовольча безпека держави, що вимагає залучення в економічний обіг максимально можливих площ земель сільськогосподарського призначення для товарного виробництва, щоб провести посівну кампанію та забезпечити країну сільськогосподарською продукцією [54].

Маємо наголосити, що після повномасштабного вторгнення РФ на територію України Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2247-IX. У роз'ясненні визначено метою Закону «... оперативне надання земельних ділянок державної, комунальної власності в оренду для розміщення виробничих потужностей підприємств, що переміщені із зони бойових дій, без проведення земельних торгів з обмеженнями умов оренди, а також надання земельних ділянок для розміщення об'єктів для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб, сталого функціонування мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж, електронних комунікаційних мереж, об'єктів магістральних газопроводів...». Також нормами Закону внесені зміни до приватизації земельних ділянок в умовах воєнного стану. Зауважимо, що в довоєнному періоді громадяни України згідно з нормами ст. 118 Земельного кодексу України мали право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності. В умовах воєнного стану введено заборону на безоплатну передачу земель державної та комунальної власності в особисту власність, а також згідно з пп. 5 п. 27 Р. Х Земельного кодексу України діє заборона на отримання дозволів на розроблення документації землеустрою з метою такої передачі в особисту власність. Тобто в умовах правового режиму воєнного стану в Україні згідно з чинним законодавством заборонено

формування земельних ділянок у межах безоплатної приватизації, а саме визначення їх площі, меж та реєстрація в державному земельному кадастрі. Однак можлива безоплатна передача землі дозволяється під час передачі земельних ділянок у приватну власність власникам об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що розташовані на таких земельних ділянках.

Зазначимо, що в умовах правового режиму воєнного стану земельний ринок є джерелом наповнення державного бюджету і дає дохід власникам земельних ділянок.

Дехтяренко Ю. наголошує на тому, що в умовах воєнного стану, окрім призупинення доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру, також «... є ...фактори, що зумовлюють необхідність упровадження на період дії воєнного стану специфічного порядку доступу до земельних ділянок для забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції...», що були врегульовані нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [54, с. 32]. Науковець наголошує на тому, що передбачені цим законом нові правові норми мають практику тимчасового застосування – тільки за умов воєнного стану. Автор наголошує на тому, що в умовах повоєнного відновлення має бути закінчено створення правового базису завершення земельної реформи в Україні на засадах децентралізації та дерегуляції.

З огляду на зазначене вище, доречним вбачається виокремлення основних особливостей публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

В умовах сучасних викликів – зокрема війни, повоєнного відновлення, глобальної зміни клімату та інтеграції України до європейського правового простору – публічне адміністрування трансформується від традиційно централізованої моделі управління до інноваційно орієнтованої, децентралізованої та сервісної моделі, що ґрунтується на принципах належного врядування, відкритості, підзвітності, субсидіарності та участі громадськості. У цьому контексті публічне адміністрування розглядається не лише як інструмент реалізації владних повноважень, а як динамічний механізм забезпечення сталого

розвитку земельних відносин, що поєднує правове регулювання, стратегічне планування, моніторинг, контроль, еколого-економічне стимулювання та цифрову трансформацію процесів управління земельними ресурсами. Отже, публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів постає ключовим чинником державної екологічної політики, інструментом підвищення ефективності управління природними ресурсами та засобом гармонізації взаємодії між державою, суспільством і приватним сектором у процесі забезпечення екологічної безпеки та відновлення земельного потенціалу України.

Так, провідними особливостями такого адміністрування, є, зокрема, те, що воно являє собою багатокомпонентний управлінський процес, який інтегрує правові, організаційні, економічні та екологічні механізми забезпечення раціонального використання і відтворення земель. Його сутність полягає в цілеспрямованій діяльності суб'єктів публічної адміністрації – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших уповноважених структур, що реалізують державну політику у сфері захисту земель на основі делегованих адміністративно-управлінських та публічно-сервісних повноважень. Особливістю цього виду публічного управління є поєднання владно-розпорядчих і сервісно-координаційних функцій, спрямованих на забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Водночас публічне адміністрування у земельній сфері не зводиться лише до контролю чи регулювання, воно передбачає формування сприятливих умов для сталого використання земельних ресурсів, відновлення їх родючості, запобігання деградаційним процесам і забезпечення екологічної безпеки територій. Важливе місце в системі адміністрування посідають принципи взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, децентралізації, дискретності, взаємної відповідальності та самокерованості, які забезпечують гнучкість і результативність управлінських рішень. Такий підхід сприяє переходу від традиційної моделі державного управління до сучасної парадигми публічного врядування, у межах якої ключовими орієнтирами стають відкритість, підзвітність, ефективність та якісне надання публічних послуг у

сфері захисту земельних ресурсів. У результаті публічне адміністрування набуває системного, цілісного й орієнтованого на сталий розвиток характеру, що забезпечує підвищення ефективності управління земельним фондом, зміцнення прав власників і землекористувачів та формування екологічно відповідальної моделі використання земель в Україні.

Висновки до розділу 1

За результатами дослідження захисту земельних ресурсів України як об'єкта правового дослідження ми сформулювали такі висновки:

Визначено етапи становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів: період трипільської культури (друга половина IV до II тис. до н.е.); період скіфської держави (III – IV ст. до н.е.); період Київської Русі (IX ст. до XIII ст.); період роздробленості українських земель (XIV ст. – XIX ст.); радянський період (початок XIX ст. – XX ст.); перехідний, незалежності українських земель та початок земельної реформи (кінець XX ст. – початок XXI ст.); сучасний період цифровізації (початок XXI ст. – до теперішнього часу). Охарактеризовано основні особливості кожного періоду становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів.

Доведено, що генеза становлення захисту земельних ресурсів в Україні – це еволюційний шлях від фрагментованих кадастрів феодального і радянського періодів через кодифікацію земельних норм у 1990–2000-х роках до сучасної цифрової, прозорої й ефективної системи, що відповідає європейським стандартам та забезпечує комплексну охорону, управління та прозорість у земельній сфері.

Аргументовано, що земельні ресурси – це об'єкт публічного управління, що охоплює сукупність земельних ділянок, які перебувають у власності держави, територіальних громад, юридичних і фізичних осіб, та мають екологічну, економічну й соціальну цінність. У системі публічного адміністрування земельні ресурси розглядаються як стратегічний потенціал держави, управління яким здійснюється через реалізацію державної політики, механізмів регулювання,

контролю, моніторингу та планування з метою забезпечення сталого розвитку територій і збалансованого землекористування.

Обґрунтовано, що захист земельних ресурсів – це цілеспрямована, науково обґрунтована та нормативно врегульована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян, спрямована на запобігання деградації, виснаженню, забрудненню, ерозії та іншому негативному впливу на землі, відновлення їх екологічного, господарського і соціального потенціалу, а також забезпечення раціонального, екологічно безпечного та економічно ефективного використання земельних ресурсів як складової сталого розвитку держави, що охоплює систему правових, організаційно-управлінських, економічних, технічних і природоохоронних заходів, спрямованих на збереження природних властивостей ґрунтів, підвищення їх родючості, формування екологічно збалансованого землекористування та мінімізацію антропогенного навантаження на довкілля.

Доведено, що державна політика у сфері захисту земельних ресурсів – це цілеспрямована, системна та організаційно-правова діяльність органів публічної адміністрації та уповноважених інституцій, яка спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення та відновлення земель як основного національного багатства, з урахуванням екологічних, економічних і соціальних пріоритетів сталого розвитку держави.

Визначено та охарактеризовано особливості державної політики у сфері захисту земельних ресурсів, а саме: комплексність і міжгалузевий характер; превентивний та відтворювальний характер; висока суспільна значущість; необхідність балансування інтересів та залежність від регіональних особливостей.

Наведено визначення принципу державної політики у сфері захисту земельних ресурсів як основоположних засад (керівних ідей, правил, вимог), на яких ґрунтується діяльність органів державної влади, що спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення земель як найважливішого національного ресурсу та для створення умов, які сприятимуть сталому розвитку територій, продовольчій та екологічній безпеці держави.

Класифіковано принципи державної політики у сфері захисту земельних ресурсів на: 1) принципи формування державної політики у сфері захисту земельних ресурсів або універсальні принципи, тобто ті, які застосовують у всіх сферах соціально-політичного та соціально-економічного та соціально-екологічного життя держави та суспільства; 2) принципи реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів або організаційні принципи, які відображають предметний та просторовий аспекти формування й реалізації державної політики у сфері захисту земельних ресурсів; 3) особливі принципи. Також здійснено їхню характеристику.

Аргументовано, що публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це комплексна, інституційно та нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-розпорядчими та публічно-сервісними повноваженнями, яка спрямована на формування та реалізацію публічної політики у галузі земельних відносин як основного національного багатства та просторової бази соціально-економічного розвитку. Водночас сформовані та охарактеризовані особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні.

РОЗДІЛ 2.

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

2.1. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Проблема захисту земельних ресурсів є однією з найважливіших у сучасному світі, адже земля є важливим природним об'єктом та основою існування людини. З землею органічно пов'язані й інші компоненти довкілля – надра, води, ліси, тваринний та рослинний світ, які не можуть існувати без землі та поза нею.

Земельні ресурси є найціннішим багатством та стратегічно важливим об'єктом країни, який виступає базисом розвитку економічного потенціалу країни. Від їхнього раціонального використання залежить цілісність держави, ефективність управління її територією.

Так, відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [104].

Однак, у контексті збільшуваних екологічних викликів, таких як нераціональне використання земельно-ресурсного потенціалу держави, погіршення якісного стану та зниження продуктивності земель, вирубка лісів, розростання міст, глобальні зміни клімату, тощо посилюється необхідність ефективного управління та захисту земельних ресурсів. Так, відповідно до «Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та захисту земель» охорона та раціональне використання земельних ресурсів є одним із найголовніших завдань суспільства, оскільки продукти харчування, одержані за рахунок використання землі, становлять 98 відсотків [106].

У ст. 164 Земельного кодексу України визначено, що публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів реалізується (забезпечується) через відповідну систему засобів, що функціонують відповідно до певного (дієвого) механізму, який охоплює широкий комплекс

взаємопов'язаних заходів, спрямованих на захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; раціональне використання земель; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [74].

Такий механізм передбачає вдосконалення нормативно-правової бази з урахуванням сучасної динаміки соціально-економічних та екологічних умов на території країни, розробку оновлених науково-методичних підходів до користування та захисту земель, здійснення моніторингу і контролю за їхнім використанням, створення інституційних рамок, застосування регулятивних і примусових заходів, координацію дій між різними структурами та зацікавленими сторонами, прискорений розвиток цифрових технологій (у контексті діджиталізації країни) тощо.

Ключовим при дослідженні механізмів публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є термін «захист земель», оскільки він визначає сутність, мету та напрями діяльності держави у зазначеній важливій галузі. Його розуміння та застосування дозволяє більш чітко окреслити межі і зміст заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання та збереження земельних ресурсів, а також сприяє розробці ефективних управлінських рішень.

У загальному розумінні, захист земель – це здійснення діяльності або утримання від певних видів діяльності з метою запобігання негативному впливу на землю, а також діяльність з поліпшення та відновлення стану земель, що зазнали такого впливу. Захист земель спрямовано на забезпечення збереження природних властивостей землі, її здатності бути засобом виробництва у сільському господарстві та лісовому господарстві, основою здійснення господарської та інших видів діяльності.

Що стосується визначення поняття «захист земель» у законодавстві України, то воно наводиться у ст.162 Земельного кодексу України, де охорона земель визначається як система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» [74].

Аналогічне визначення, за винятком незначних редакційних відмінностей, міститься й у Законі України «Про охорону земель». Так, поняття «захист земель» визначається як «система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» [193].

Також у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» зазначається, що захист земель – це система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Отже, варто наголосити, що на законодавчому рівні поняття «захист земель» закріплено як сукупність заходів, спрямованих на збереження землі як

одного з ключових компонентів навколишнього природного середовища та невідновлюваного ресурсу, що має особливу екологічну, економічну та соціальну цінність. Основними завданнями захисту земель є збереження, відновлення та поліпшення стану земельних ресурсів, забезпечення сталого функціонування екосистем, а також захист екологічних властивостей, природних і набутих якісних характеристик земель, що визначають їхню продуктивність і безпечність для довкілля та людини.

Вченими в галузі права також запропоновано багато визначень поняття «захист земель». Так, М. О. Фролов вважає, що захист земель можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. Захист земель у широкому розумінні він потрактує, як весь комплекс правовідносин регулятивного характеру, в яких поєднуються організаційні, економічні та науково-технічні заходи, метою здійснення яких є забезпечення збереження земель, а також їх раціональне, дбайливе, ощадливе та ефективне використання. Зазначені заходи реалізуються через державно-владний вплив, спрямований на поведінку учасників земельних відносин, який надає змогу говорити про наявність цілої системи правових заходів, які виступають формою юридичної реалізації заходів організаційного, науково-технічного та економічного характеру, а також про існування відносно самостійної групи заходів захисту земель, яка і представляє конкретно-юридичне значення «захист земель» – правовий захист [75, с. 511–512].

На думку М. О. Фролова, «захист земель є важливою складовою предмета земельно-правового регулювання, а тому майже всі інститути земельного законодавства у той чи інший спосіб мають земельно-охоронне спрямування. Саме у системі захисту земель найбільш повно виявляється нерозривний зв'язок земельного та екологічного права, у якому захист земель являє собою частину більш широкого поняття охорони навколишнього природного середовища» [236, с. 73].

Дідковська Л. І. розглядає захист земельних ресурсів як багатоаспектне поняття, яке уособлює складну систему екологічних, економічних та соціальних заходів з оптимізації організації використання земельних ресурсів, які

спрямовані на підвищення економічної ефективності та екологічної безпеки землекористування за рахунок вирішення питань природоохоронного, ресурсозберігаючого, відтворювального характеру, тобто всебічної охорони ґрунтів і відтворення їх родючості [56].

Отже, наведені позиції вчених відображають комплексний підхід до розуміння захисту земель, який охоплює не лише правові та організаційні аспекти, але й економічні, екологічні та соціальні чинники. Такий підхід дозволяє розглядати захист земель як цілісну систему заходів, спрямованих на забезпечення сталого землекористування, збереження родючості ґрунтів, запобігання деградації земель і зниження негативного антропогенного впливу на довкілля.

Тому, проаналізувавши вищезазначене, можна стверджувати, що захист земель – це сукупність правових, технічних, економічних та організаційних заходів, спрямованих на збереження, відновлення та раціональне використання земельних ресурсів для забезпечення екологічної безпеки.

Також з'ясовано, що охорона земель забезпечується через певний механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, тому доцільно розглянути його сутність та виокремити складові елементи цього механізму. Тож при дослідженні сутності згаданого механізму важливим етапом є визначення ключових правових категорій, таких як «механізм», «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», «механізм публічного адміністрування» та «механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів».

Потрібно наголосити, що в широкому розумінні «механізм» розглядається як система взаємопов'язаних частин, які працюють разом для досягнення певної мети або результату. Таке поняття є ключовим у різних наукових сферах, воно часто трапляється у роботах науковців різних галузей знань, через що має безліч наукових тлумачень. Однак, у кожній сфері діяльності воно визначає систему елементів, які взаємодіють для досягнення певної мети. Так, з точки зору філософії, під поняттям «механізм» треба розуміти певну впорядковану систему взаємопов'язаних елементів, яка забезпечує функціонування явища, процесу або

системи в цілому [22, с. 270]. Тобто механізм передбачає не лише наявність структурних компонентів, але й їхню взаємодію, що веде до досягнення конкретної мети або результату. У філософському сенсі механізм завжди є засобом реалізації певної закономірності або цільової спрямованості.

Великий тлумачний словник сучасної української мови розкриває термін «механізм» у декількох значеннях, а саме: механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; механізм – це сукупність станів і процесів, із яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [31, с. 398]. Словник іншомовних слів подає термін «механізм» як сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ» [217, с. 431]. У «Словнику економіки та права» термін «механізм» визначається як сукупність організаційних структур, конкретних форм і методів управління, а також правових норм, за допомогою яких реалізуються чинні у конкретних умовах відповідні закони [216]. Академічний тлумачний словник української мови термін «механізм» потрактовує, зокрема, як внутрішню будову, систему чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище [7, с. 695].

Як бачимо, незважаючи на різні контексти застосування поняття «механізм», загальною характеристикою механізмів є їхня спрямованість на досягнення певної мети через взаємодію елементів системи.

Науковці юридичної галузі також мають різні думки щодо поняття механізму. Так, Ю. А. Андрійчук вважає, що «механізм» являє собою систему процесів, прийомів та методів, які стають важливим інструментом для досягнення як коротко-, так і довгострокових цілей через прийняття правильних та своєчасних рішень [13, с. 48–55.]. Бехтель В. і Абрахамсен А. характеризують механізм як структуру, «яка виконує функцію завдяки своїм складовим частинам, складовим операціям та їх організації. Організоване функціонування механізму відповідає за одне чи декілька явищ» [247]. Хринюк О. С. і Дергалюк М. О. «механізм» характеризують як складну організовану систему, але головним є те, що він постійно супроводжується певним процесом, без якого сам механізм, спрямований на виконання

специфічних функцій, не може існувати [238]. Юзьков Л. П. зауважує, що існують два підходи до визначення поняття «механізм» – структурно-організаційний та структурно-функціональний. Згідно з першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складників, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. За другим підходом, при визначенні механізму того чи того державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Л. П. Юзьков надає перевагу структурно-функціональному підходу й визначає механізм як організацію практичного здійснення державного управління [242, с. 57–59].

Варто відзначити думку М. Костицького, який вказує, що застосування поняття «механізм» у юридичній науці допомагає детальніше розкрити функціонування правових явищ та процесів, сприяючи розвитку методології правового пізнання [110, с. 9–17]. Тобто використання поняття «механізм» є ефективним інструментом для глибшого пізнання та аналізу правових явищ і процесів у юридичній науці. Завдяки цьому поняттю можна системно охарактеризувати взаємозв'язки між правовими нормами, інституціями, процедурами та засобами впливу на суспільні відносини, що сприяє більш чіткому розумінню функціонування правової системи загалом і окремих її елементів, зокрема в контексті публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

Отже, більшість науковців поняття механізм розглядає як комплекс елементів, які перебувають між собою у взаємодії, що виконують певну функцію і оптимізують спільні цілі. Тому, можемо констатувати, що поняття «механізм» – це сукупність взаємопов'язаних елементів та процесів, що функціонують спільно для досягнення визначеної мети.

Одним з видів механізмів правового функціонування держави є механізм правового регулювання, який є фундаментальною складовою будь-якої правової системи та охоплює не лише самі правові норми, а й процедури їхнього застосування та інструменти контролю за їхнім дотриманням. Він розробляється з метою забезпечення правової регуляції різних сфер життя суспільства та

досягнення конкретних правових цілей, таких як захист прав і свобод громадян, забезпечення громадської безпеки, регулювання економічних відносин тощо. Відображає складну взаємодію різних правових інститутів, процедур та інструментів, які спрямовані на забезпечення функціонування правової системи та захист прав і інтересів суспільства.

На думку О. Ф. Скакун, механізм правового регулювання – процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку [215, с. 498]. Автор також наводить перелік ознак цього механізму: він є складовою частиною механізму соціального регулювання, впливає правовими властивостями на політичний, економічний та інші механізми соціального регулювання, переплітається з ними; визначається закономірностями еволюції суспільства, рівнем розвиненості економіки, культури; є складною системою, що охоплює комплекс правових засобів і форм, які перебувають у зв'язку та взаємодії; суб'єктів, які здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; юридично значимі результати їхньої діяльності; є динамічною частиною правової системи суспільства, не збігається з нею і тільки в поєднанні з механізмом правового впливу створює цілісність у забезпеченні функціонування правової системи суспільства; є процесом, що складається зі стадій, яким відповідають свої механізми, дії; визначає ступінь ефективності правового регулювання, відповідність поведінки учасників суспільних відносин приписам юридичних норм, їх рух до задоволення приватних і публічних інтересів; має кінцевою метою встановлення законності та забезпечення правопорядку в суспільстві [215].

Н. Н. Крестовська та Л. Г. Матвеева пропонують під механізмом правового регулювання розуміти функціонуючу як єдине ціле систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [112, с. 384]. М. Г. Александров доводив, що «механізм правового регулювання» – це комплекс правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання

суспільних відносин. [9, с. 118]. Ю. А. Ведерніков і А. В. Папірна також визначають механізм правового регулювання як узяту в сукупності систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [30]. Водночас підкреслюється, що саме за допомогою цієї системи правових засобів, способів і форм забезпечується трансформація нормативності права в реальну упорядкованість суспільних відносин. Такий механізм сприяє реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів права, встановленню стабільного правопорядку, а також ефективному функціонуванню правової системи загалом. У цьому контексті правовий механізм виконує не лише регулятивну, а й охоронну та організаційну функцію, що є особливо важливим у сфері публічного адміністрування.

Варто зауважити, що попри наявне різноманіття наукових підходів, більшість дослідників погоджуються з думкою, що механізм правового регулювання потрібно розглядати як цілісну систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування, спрямування та вплив на суспільні відносини у межах правового поля.

Одним із видів механізмів правового регулювання є механізм адміністративно-правового регулювання, який є одним з важливих інструментів в правовій системі, але на сьогодні існує певна розбіжність у визначенні цього поняття серед науковців. Основні аспекти і складові цього механізму не завжди однозначно визначені, що відображається у різноманітності підходів до його тлумачення. Так, С. Г. Стеценко вважає, що «механізм адміністративно-правового регулювання» – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [220, с. 63]. Т. О. Коломоєць, вважає, що це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [3]. В. В. Коваленко зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [116]. Професор І. П. Голосніченко під механізмом

адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [45, с. 14]. Л. В. Коваль у своєму конспекті лекцій схематично відображає механізм адміністративно-правового відношення, в якому визначено три чинники: правова норма, юридичний факт і суб'єкти. Адміністративно-правове відношення, на його думку, є фактом релевантним, оскільки виникає, змінюється, припиняється внаслідок юридичного факту [90, с. 18].

Механізм адміністративно-правового регулювання доцільно розглядати як системно організовану сукупність юридичних інструментів, що мають адміністративно-правову природу. Його функціональне спрямування охоплює сферу управлінських правовідносин, на які здійснюється нормативно впорядковувальний вплив. Зазначений механізм орієнтований на реалізацію завдань, що постають перед суспільством і державою, та сприяє підвищенню ефективності публічного управління. Водночас він стимулює активну участь суб'єктів управлінських правовідносин, формуючи та зміцнюючи їхній рівень правосвідомості й правової культури. Гарантією дієвості цього механізму є забезпечення його реалізації засобами державного примусу. Основною метою цього механізму є реалізація завдань суспільства та держави, зокрема у сфері публічного адміністрування. Ефективність функціонування такого механізму забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу у випадках порушення встановленого правопорядку.

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність інструментів, процедур та засобів, які використовуються державними органами для розробки, впровадження та забезпечення дотримання адміністративних нормативних актів і рішень, що мають на меті регулювання суспільних відносин та забезпечення законності й правопорядку в суспільстві.

Доречно сказати, що механізм адміністративно-правового регулювання є частиною більш широкого механізму публічного адміністрування, зосереджуючись на правових і регуляторних аспектах у певній сфері, тоді як

механізм публічного адміністрування охоплює всі аспекти управління державою та суспільством.

Треба зазначити, що механізм публічного адміністрування виявляється як система, що безпосередньо реалізує публічне адміністрування на практиці з метою досягнення поставлених цілей. Вона має визначену структуру та інструменти впливу на об'єкт адміністрування з відповідним їй правовим забезпеченням.

Під механізмом публічного адміністрування також розуміють спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, а також громадян України, що тимчасово проживають за її межами [108].

О. А. Шатило стверджує, що механізм публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна Республіка Крим) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [239, с. 8–9].

Однак, на нашу думку, механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів не обмежується виключно спеціалізованими інструментами чи адміністративними заходами. Його функціонування має більш широкий характер і передбачає інтеграцію правових, організаційних, інформаційних, фінансових та інших засобів, які спрямовані не лише на управлінський вплив, а й на забезпечення збалансованого розвитку територій, захист екологічних інтересів суспільства та формування довгострокової стратегії сталого землекористування.

Т. О. Коломосьць розкриває «механізм публічного адміністрування» як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [6, с. 23].

Автор виокремлює дві його складові: органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму публічного адміністрування, тобто без яких не може відбуватися сам механізм та функціональні складові частини) та функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм публічного адміністрування, які не є обов'язковими його елементами) [6, с. 24].

На думку І. А. Ісаєнко, механізм публічного адміністрування передбачає демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя [81, с. 116]. Проте, не можна повністю погодитися із твердженням, що публічне адміністрування зводиться винятково до організації управлінського впливу, або що його основною метою є лише забезпечення ефективного функціонування системи органів влади чи інших суб'єктів, на які цей вплив спрямований. Публічне адміністрування є значно ширшим за сукупність управлінських процедур. Воно охоплює формування та реалізацію публічної політики, захист суспільного інтересу, забезпечення балансу між економічними, соціальними та екологічними цілями, а також створення умов для участі громадськості в управлінських процесах.

Натомість доречним є твердженням О. В. Запотоцької про те, що механізм публічного адміністрування – це система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей, має свою структуру, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням [70, с. 72].

Отже, на основі аналізу позицій науковців можемо стверджувати, що механізм публічного адміністрування – це система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань.

Отже, під механізмом публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів ми розуміємо систему засобів, способів, процедур, правових

норм, методів та інших інструментів та ресурсів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань щодо охорони, раціонального використання і захисту земельних ресурсів.

Важливо підкреслити, що при дослідженні такого правового інституту, як механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, необхідно приділити особливу увагу елементам цього механізму. Детальне розкриття цих елементів дозволить отримати повне розуміння того, як саме здійснюється публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

Варто наголосити, що механізм публічного адміністрування складається з різноманітних взаємопов'язаних елементів, які спрямовані на досягнення численних цілей, які досягаються через взаємодію різних компонентів публічного адміністрування, таких як законодавча, виконавча та судова влада, а також через діяльність різних державних установ та організацій.

Так, на думку О. Ф. Скакун, до таких елементів належать принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); акти безпосередньої реалізації прав та обов'язків; акти застосування норм *права* [215, с. 499]. Вчені В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правову культуру; законність [98, с.76–78].

Такі науковці як Т. О. Коломоєць і С. Г. Стеценко пропонують поділяти елементи механізму адміністративно-правового регулювання на дві групи: органічні – ті, що визначають суть самого явища, тобто ті, без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання (норми права; акти реалізації норм права; правовідносини) та функціональні – ті, які значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими

елементами (юридичний факт; правова свідомість; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права) [93, с. 47–49; 220].

С. В. Ківалов обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання визначає адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання [87, с. 60–61].

В. В. Галуцько до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [44, с. 147–149.]

В. В. Корженко зазначає, що складовими елементами структури механізму публічного адміністрування є такі: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління – це єдність діяльності й відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати [44, с. 105–107].

К. В. Степаненко виділяє такі елементи механізму публічного адміністрування: суб'єкт, об'єкт; адміністративно-правові засоби [219, с. 112–115].

Отже, серед науковців існує загальновизнана позиція щодо обов'язкової складової механізму адміністративно-правового регулювання – це адміністративно-правові норми. Саме вони формують нормативну основу, яка визначає межі, порядок та способи реалізації владно-управлінських повноважень суб'єктів публічного адміністрування. Також норми постають інструментом правового впливу на поведінку учасників адміністративно-правових відносин, забезпечують юридичну визначеність, передбачуваність управлінських рішень і закладають основи для контролю, відповідальності та захисту прав людини в сфері публічного управління.

Беручи до уваги тему нашого дослідження, вважаємо, що адміністративно-правові норми необхідно розглядати як один із основних елементів механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів. Тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які так чи інакше регулюють питання захисту земельних ресурсів (умови використання землі, процедури отримання дозволів на земельні ділянки, механізми контролю за дотриманням земельного законодавства тощо). Окрім того, адміністративно-правові норми створюють основу для регулювання взаємин між суб'єктами управління земельними ресурсами та забезпечують додержання правових принципів та стандартів у цій сфері. Також вони визначають права та обов'язки суб'єктів, які здійснюють адміністративні функції у цій сфері, а також встановлюють процедури та умови реалізації цих функцій.

Водночас треба зауважити, що на сьогоднішній день нормативно-правове забезпечення у цій сфері, є недосконалим. Чинні законодавчі акти мають численні правові прогалини та колізії, які ускладнюють ефективне вирішення питань захисту земельних ресурсів. Така ситуація вказує на необхідність подальшого вдосконалення нормативного регулювання й усунення наявних правових прогалин.

Варто відзначити, що адміністративно-правові норми, хоч і є необхідним та невід'ємним елементом механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, і мають вирішальне значення для забезпечення ефективного управління цими ресурсами та збереження природного середовища, однак, є не єдиним обов'язковим елементом досліджуваного механізму.

Іншим ключовим елементом механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є публічна адміністрація, тобто система державних та недержавних утворень, які наділені владними повноваженнями у сфері захисту земельних ресурсів, координують діяльність різних суб'єктів у цій сфері. Однією з ключових функцій публічної адміністрації є розробка та впровадження нормативно-правових актів, які регулюють питання використання та захисту земель. Ефективне функціонування публічної адміністрації є запорукою раціонального використання та збереження земельних ресурсів.

Наступним обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, є адміністративно-правові відносини, тобто відносини, що забезпечують ефективну взаємодію між державними органами, громадянами та іншими суб'єктами адміністративного права. Вони визначають правила та умови використання земельних ресурсів, забезпечуючи їх раціональне та стале використання. Також визначають порядок, умови та принципи функціонування публічної адміністрації, а також забезпечують правову основу для реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя, зокрема охорону земельних ресурсів. Земельні відносини – це система відносин, що виникає з приводу володіння, користування, розпорядження та управління земельними ресурсами. Відповідно до системи земельних відносин учасниками земельних відносин, а отже, суб'єктами права власності, є громадяни (фізичні особи), юридичні особи (організації), а також всі види муніципальних утворень [120].

Доречно сказати, що ефективне управління земельними ресурсами вимагає застосування різноманітних фінансових та економічних інструментів, які є важливим елементом механізму публічного адміністрування у цій сфері. Основні фінансові та економічні інструменти, що використовуються у сфері захисту земельних ресурсів, можна класифікувати у такий спосіб: земельні та екологічні податки та збори; субсидії та дотації на відновлення земель; фінансові стимули (пільгове кредитування, фінансові гранти тощо); інвестиції в інфраструктуру (фінансування екологічних проєктів, державні програми з управління земельними ресурсами.....) та інші.

Варто наголосити, що значна частина фінансово-економічного механізму належить заходам стимулювання. Основні засади економічного стимулювання раціонального використання і захисту земель в Україні закріплені в ЗК України [74]. Такі заходи спрямовані на заохочення господарюючих суб'єктів за поліпшення якісного стану земель; підвищення родючості ґрунтів; виробництво екологічно чистої продукції; надання коштів державного чи місцевого бюджету для відновлення земель, порушених не з вини власників земельних ділянок; надання пільгових кредитів землевласникам і землекористувачам за реалізацію

заходів, спрямованих на раціональне використання й охорону земель власним коштом, які мають передбачатися загальнодержавними та регіональними програмами використання та захисту земель.

Вони дозволяють не лише забезпечити раціональне використання та охорону земель, але й створюють стимули для підвищення ефективності землекористування та дотримання екологічних стандартів.

Тому, на нашу думку, фінансові та економічні інструменти є невід'ємною частиною механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів. Інтеграція таких інструментів у систему управління земельними ресурсами є ключовим кроком до досягнення довгострокових екологічних та економічних цілей.

Також в сучасних умовах охорона земельних ресурсів потребує інноваційних підходів, серед яких ключове значення мають інформаційні та технологічні засоби, що відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного управління земельними ресурсами, покращенні моніторингу та контролю за їх використанням, а також упровадженні сучасних підходів до охорони природних ресурсів. Зокрема, використання сучасних технологій дозволяє отримувати об'єктивну інформацію про стан земельних ресурсів; уникати людських помилок та впливу суб'єктивних чинників; оперативно виявляти зміни використання земель та вживати відповідних заходів; зменшує час на розгляд заяв та надання дозволів, що веде до більш ефективного використання ресурсів; сприяє підвищенню рівня освіченості громадськості щодо проблем захисту земельних ресурсів та заохочує активну участь у природоохоронних програмах; сприяє збереженню природних ресурсів, підвищенню продуктивності земельних угідь та зменшенню негативного впливу на навколишнє середовище. Тому вважаємо, що інформаційні та технологічні засоби є важливою складовою механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів.

Також, у контексті захисту земельних ресурсів, досить важливим елементом механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є адміністративні процедури, які забезпечують систематизацію та регулювання діяльності органів влади, що відповідають за охорону земельних

ресурсів. Зокрема, ці процедури охоплюють реєстрацію прав на землю, видачу дозволів та ліцензій на використання земель, контроль за використанням землі, здійснення моніторингу та нагляду за земельними ресурсами.

Адміністративні процедури в сфері захисту земельних ресурсів є необхідним інструментом для забезпечення сталого управління вказаними ресурсами, ефективність яких залежить від їхньої прозорості, доступності та спрощення для населення.

Отже, на підставі вищевикладеного, можемо стверджувати, що механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів складається із взаємопов'язаних елементів, які спрямовані на досягнення різних цілей, таких як ефективне управління, охорона природи, захист земель від негативного впливу, а також раціональне використання земельних ресурсів.

Доведено, що структурні елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це складові частини системи публічного адміністрування, які спрямовані на реалізацію державної політики у сфері раціонального використання, охорони та відтворення земель. Вони забезпечують цілісне функціонування управлінського процесу – від формування політики до контролю за її виконанням.

Також вважаємо, що ключовими елементами механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є такі: система інструментів (нормативні акти, адміністративні акти, договори, плани); публічна адміністрація, що наділена владними повноваженнями у сфері захисту земельних ресурсів та контролю за їх використанням; земельні ресурси, які є об'єктом управління та захисту, інформаційні та технологічні засоби; адміністративні процедури.

Отже, механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є складною, багаторівневою системою, що охоплює правові, організаційні, економічні та соціальні складові. Ефективність цієї системи залежить від злагодженості зусиль усіх її ланок, а також активної участі громадськості у вирішенні завдань збереження та раціонального використання земельних ресурсів. Постійне вдосконалення законодавства, розвиток

механізмів контролю та нагляду, а також підвищення екологічної обізнаності та інформованості населення є надзвичайно важливими. Тільки завдяки таким комплексним заходам можна забезпечити сталий розвиток та збереження земельних ресурсів для майбутніх поколінь.

2.2. Нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Земельні ресурси є основою життєдіяльності людини та всього природного середовища, забезпечуючи продовольчу безпеку, екологічний баланс і сталий розвиток суспільства. Земельні ресурси є обмеженим і незамінним природним багатством, від стану якого залежить майбутнє планети. Однак, у сучасних умовах вони зазнають значного антропогенного навантаження, що призводить до їхньої деградації, забруднення та зменшення продуктивності. Внаслідок інтенсивного сільськогосподарського використання, безконтрольної урбанізації, промислової діяльності та транспортування небезпечних хімічних речовин земельні ресурси втрачають свою природну рівновагу, що має негативні наслідки для навколишнього середовища і економіки.

Окрім того, забруднення земель важкими металами, пестицидами та іншими шкідливими хімікатами погіршує якість продукції, що споживається людьми і підвищує ризик виникнення захворювань, пов'язаних із вживанням забруднених продуктів. Зменшення площі сільськогосподарських угідь та їхня деградація також має серйозні соціальні наслідки. Втрати родючих земель, спричинені надмірним використанням або забудовою, ведуть до зростання бідності серед фермерських та сільських спільнот, оскільки відсутність доступу до родючих земель позбавляє можливості для забезпечення засобів до існування. Зниження якості земель призводить до втрати біорізноманіття, зменшення запасів води та порушення природних циклів, що негативно впливає на клімат і довкілля загалом.

Тому охорона земельних ресурсів та їх відновлення є не лише екологічним, але й стратегічним пріоритетом для держави та суспільств. Зокрема, для

забезпечення раціонального використання земель, їх охорони та відновлення, першочерговим завданням держави є створення ефективного нормативно-правового адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, оскільки саме через створення ефективної системи правового регулювання можна досягти балансу між економічними інтересами суспільства та необхідністю захисту земельних ресурсів. Держава має не тільки законодавчі повноваження, але й відповідальність за ефективне впровадження і виконання правових норм у цій сфері.

Доречно сказати, що ключовим завданням держави щодо правового регулювання у галузі охорони земельних ресурсів в Україні є європейська інтеграція, а саме імплементація європейських міжнародно-правових стандартів у всіх аспектах суспільного життя.

Нормативно-правове адміністрування сфери захисту земельних ресурсів здійснюється на підставі низки ключових документів, прийнятих різними міжнародними організаціями та органами. Так, на Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку була ухвалена «Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку» [50], де визначено, що охорона і раціональне використання ґрунтів повинні стати центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і вирішальним чином впливає на довкілля. Тобто охорона ґрунтів має бути пріоритетним завданням для нашої держави.

Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням (КБО) [102], яка була прийнята 17 червня 1994 року в Парижі і набула чинності 26 грудня 1996 року, після ратифікації її 50 країнами (Україна приєдналася до Конвенції у 2002 році), зобов'язує держави впроваджувати заходи для боротьби з деградацією земель, особливо в посушливих регіонах.

У вересні 2015 року в межах 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН було затверджено нові орієнтири розвитку «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» [207], що містять 17 взаємопов'язаних цілей, спрямованих на вирішення глобальних викликів, з якими стикається світ, і забезпечення сталого розвитку для всіх до 2030 року,

зокрема, цілі №15 («Захист і відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення та повернення назад процесу деградації земель і зупинення втрати біорізноманіття»), №13 («Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками») та № 169 завдань щодо збереження земель і екосистем. Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку.

Щодо документів Європейського Союзу, то Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність [55] визначає механізми запобігання та ліквідації шкоди, завданої довкіллю, зокрема земельним ресурсам; метою Стратегії ЄС із ґрунтів до 2030 року [222], (прийнята у 2006 році, оновлена у 2021 році) є захист, відновлення та стале використання ґрунтів, а також вирішення проблем деградації ґрунтів до 2030 року. Вона визначає рамки та конкретні заходи для захисту, відновлення та сталого використання ґрунтів у синергії із цілями інших політик Європейського зеленого курсу (досягнення кліматичної нейтральності ЄС і стійкості до зміни клімату, розвиток циркулярної (біо)економіки, охорона здоров'я людей, зупинення втрати біорізноманіття, опустелювання та деградація земель);

Європейський зелений курс (European Green Deal) [250] містить амбітні цілі щодо сталого землекористування, зокрема відновлення деградованих земель та інтеграцію екологічних практик у сільське господарство;

Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (UNFCCC, 1992) [204; 157], регулює аспекти землекористування, пов'язані зі зменшенням викидів парникових газів та адаптацією до змін клімату.

Вказані документи містять рекомендації щодо міжнародного співробітництва у сфері захисту земель; визначають основні принципи, цілі та механізми захисту земельних ресурсів, які впроваджуються через національні законодавства країн, що є учасниками відповідних міжнародних угод; сприяють гармонізації глобальних підходів до вирішення проблем деградації земель, а також створюють правову основу для співпраці між державами у цій сфері. Зокрема, міжнародні документи орієнтовані на підвищення ефективності

управління земельними ресурсами через впровадження інноваційних методів їх збереження, відновлення родючості ґрунтів та мінімізації негативного впливу людської діяльності. Вони передбачають встановлення чітких стандартів екологічної безпеки, розвиток технологій для моніторингу стану земель, а також розробку стратегій для адаптації до змін клімату.

Окрім того, міжнародні угоди та директиви заохочують країни до інтеграції питань захисту земель у загальнонаціональні програми розвитку, забезпечуючи зв'язок між економічними інтересами, соціальними потребами та екологічними вимогами. Вони сприяють створенню міжнародних платформ для обміну досвідом і найкращими практиками, а також залученню фінансової підтримки для реалізації екологічних ініціатив.

Також інструменти міжнародного права, такі як санкції чи економічні стимули, забезпечують виконання зобов'язань, закріплених у цих документах, що дозволяє не лише узгодити дії держав-учасниць, але й посилити глобальну відповідальність за збереження земельних ресурсів як важливого компонента екосистеми планети.

При вдосконаленні національного нормативно-правового регулювання сфери захисту земельних ресурсів та з метою запозичення позитивного європейського досвіду щодо зазначеного питання, на наш погляд, важливим напрямом має стати посилення співпраці України з міжнародними організаціями у сфері захисту земельних ресурсів: *Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (FAO)* (надає технічну допомогу з питань сталого землекористування, моніторингу ґрунтів, боротьби з деградацією земель та опустелюванням); *Глобальний екологічний фонд (GEF)* (фінансує проєкти, пов'язані з охороною земель, боротьбою з опустелюванням і змінами клімату. Україна вже брала участь у низці ініціатив за підтримки GEF); *Європейське агентство з навколишнього середовища (EEA)* (сприяє гармонізації екологічної політики України з політикою ЄС, зокрема у частині збереження земельних ресурсів); *Організація з економічного співробітництва та розвитку (OECD)* (надає аналітичну підтримку та політичні рекомендації щодо реформ в екологічній сфері, зокрема управління земельними ресурсами); *Німецьке*

товариство міжнародного співробітництва (GIZ) (активно працює в Україні над реформами у сфері сталого розвитку, захисту земель і децентралізованого управління природними ресурсами); Міжнародний союз охорони природи (IUCN) (провідна мережа з охорони природного середовища, яка може бути залучена до розробки стратегій збереження природних ландшафтів і екосистем, що охоплюють землі) тощо. Окрім того, міжнародно-правові акти, як-от Агенда 21, Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням, Європейська хартія ґрунтів мають стати орієнтирами для подальшого розвитку вітчизняної правової доктрини у сфері захисту земельних ресурсів.

Важливо зазначити, що міжнародні акти, які регулюють охорону земельних ресурсів, хоча й мають значну позитивну роль, проте не позбавлені й недоліків. Зокрема, велика кількість міжнародних угод та документів мають рекомендаційний характер, що залишає за державами право вирішувати, як і якою мірою впроваджувати їх у національне законодавство, що створює нерівномірність у реалізації положень і знижує ефективність боротьби з глобальними викликами, такими як деградація земель. Також деякі міжнародні документи мають загальний характер і не надають детальних механізмів реалізації, не мають чітких механізмів моніторингу та контролю за їх виконанням, що призводить до того, що деякі держави ігнорують взяті на себе зобов'язання, не стикаючись із серйозними наслідками.

Країни з різним рівнем економічного розвитку, законодавчою базою та екологічними пріоритетами зіштовхуються з труднощами у гармонізації свого національного законодавства з вимогами міжнародних угод, що може призводити до формального виконання зобов'язань або затримок у впровадженні. Загальні підходи до захисту земель не завжди враховують специфіку регіональних екосистем, кліматичних умов чи соціально-економічного розвитку, що може знижувати їхню ефективність у локальному контексті. Тому врахування цих недоліків у розробці та впровадженні міжнародних документів може суттєво підвищити їхню ефективність та забезпечити більш узгоджене вирішення глобальних екологічних проблем.

Окрім міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність сфери захисту земельних ресурсів в Україні, існує низка нормативно-правових актів, основні положення яких спрямовані на забезпечення раціонального використання земель, їх збереження та відновлення, запобігання деградації ґрунтів і боротьбу з їхнім забрудненням, і які передусім потребують удосконалення через низку суттєвих недоліків. Значна кількість нормативно-правових актів не узгоджуються між собою, що створює правову плутанину та ускладнює їхнє практичне застосування. Процес внесення змін і доповнень до законодавства часто є несвоєчасним та формальним, не враховує потреб практики і сучасних наукових розробок, що призводить до того, що нові норми не лише не вирішують наявні проблеми, а іноді створюють нові. Економічні інструменти, які могли б стимулювати раціональне використання та охорону земель, фактично не функціонують. Тому розв'язання таких проблем вимагає насамперед удосконалення нормативно-правової бази у зазначеній сфері та запровадження сучасних технологій моніторингу й управління.

Так, *Конституція України* визначила правовий статус земель, основні засади охорони навколишнього природного середовища, зокрема земельних ресурсів, та заклала основи формування законодавства щодо землеустрою, землекористування, захисту земель та публічного адміністрування у цій сфері.

У статті 13 Конституції України закріплено принцип раціонального використання та збереження земель, в якій визначено: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу» [104]. Ст. 14 Конституції України закріплює, що Земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Окрім того, у статті 50 Конституції громадянам гарантується право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також на відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права. Зокрема, ця конституційна норма підкреслює необхідність створення та реалізації ефективного нормативно-правового механізму для запобігання деградації земель і боротьби з їхнім забрудненням.

Отже, Конституція України не лише закріпила охорону земель як обов'язок держави, але й створила підґрунтя для реалізації системного підходу до регулювання земельних відносин, спрямованого на забезпечення екологічної, економічної та соціальної стійкості країни. Наголошує, що при використанні земель першочергове значення мають інтереси суспільства (публічні інтереси), котрі забезпечуються шляхом встановлення конкретних правил та вимог щодо раціонального та ефективного використання земель, а також шляхом встановлення і нормативного закріплення вимог щодо захисту земель [237; 104].

Водночас, незважаючи на те, що Конституція України проголошує землю основним національним багатством (ст. 14), у ній немає чітко окреслених зобов'язань держави щодо забезпечення ефективного механізму її охорони, раціонального використання та відновлення, що створює прогалину між конституційною декларацією та реальними інструментами її реалізації. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба в удосконаленні національного законодавства через більш чітку конкретизацію екологічних функцій держави, а також інтеграції положень Конституції з актуальними міжнародними стандартами у сфері земельної політики та охорони довкілля.

Серед правових актів, що визначають правові основи захисту земель, важливе місце посідає Земельний кодекс України, який регулює не лише питання власності та користування землями, але й встановлює загальні засади захисту земель, підкреслюючи вимоги до раціонального використання, охорони ґрунтів та боротьби з деградацією земель. Також Кодекс закріплює повноваження державних органів у галузі земельних відносин, формулює завдання та зміст захисту земель. Важливою частиною Земельного кодексу України є статті, що встановлюють відповідальність за порушення земельного законодавства та зобов'язання держави щодо захисту земель тощо [74]. Однак, реалізація цих заходів супроводжується численними проблемами, зокрема, незважаючи на наявність загальних положень, Земельний кодекс України містить певну кількість відсильних норм, що призводить до правової невизначеності, ускладнює застосування деяких положень без звернення до інших законодавчих актів, а іноді ускладнює ефективне адміністрування земельними ресурсами на

місцях. До прикладу, ст. 5 Земельного кодексу відсилає до інших законів для визначення статусу земель сільськогосподарського призначення, лісових та водних земель, що ускладнює процес чіткого регулювання їхнього використання.

Земельний кодекс містить відсилання до законів про охорону навколишнього середовища, таких як Закон України «Про охорону природних екосистем», «Про екологічну експертизу», а також нормативно-правових актів, що визначають обмеження та дозволи на використання земель у природоохоронних зонах. Завдяки таким відсильним нормам для ефективного застосування норм Земельного кодексу необхідно враховувати зміни в інших законах та нормативних актах, що іноді призводить до правової невизначеності, і ускладнює ефективність і послідовність застосування земельного законодавства.

Також відповідно до ст. 164 Земельного кодексу України складовою захисту земель є їх раціональне використання [74]. Раціональне використання земельних ресурсів є обов'язковою умовою їхньої охорони, тому його забезпечення є першочерговим обов'язком держави. Однак, Земельний кодекс України не містить чіткого визначення раціонального використання земель, що, на нашу думку, є недоліком, адже «раціональне використання земель є одним із обов'язків громадян [74]». Лише ст. 162 при визначенні захисту земель вказує, що це заходи, спрямовані на раціональне використання земель, та ст. 164 вказує, що «охорона земель включає, зокрема.... обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування».

Окрім того, відсутність чіткого правового визначення поняття «раціональне використання земель» у чинному законодавстві створює серйозні труднощі у практиці правозастосування, що нерідко призводить до надмірної експлуатації земель без належного врахування екологічних, економічних та соціальних наслідків, таких як ерозія ґрунтів, зниження їхньої родючості, деградація екосистем і втрата довгострокової продуктивності. За умов правової невизначеності важко встановити межі відповідальності землекористувачів за шкоду, заподіяну земельним ресурсам, що, своєю чергою, унеможливорює

ефективний контроль і притягнення до відповідальності. Вказана правова прогалина унеможлиблює ефективну взаємодію між органами державної влади, місцевого самоврядування, землевласниками та іншими суб'єктами землекористування, що значно знижує ефективність планування, ускладнює моніторинг і контроль за станом земель. У зв'язку з цим нагальною є необхідність законодавчого закріплення дефініції «раціонального використання земель» із урахуванням сучасних наукових підходів.

Доречно зазначити, що у науковій літературі поняття «раціональне використання земель» розглядається багатогранно. Деякі дослідники наголошують на доцільності інтегрованого підходу, що передбачає баланс між господарським освоєнням земель, збереженням природного середовища та соціальною відповідальністю землекористувачів. Інші вчені підкреслюють необхідність врахування агроекологічних обмежень та дотримання нормативів антропогенного навантаження, які забезпечують збереження родючості ґрунтів і запобігають деградаційним процесам. За словами окремих українських дослідників, раціональне використання земель має передбачати цілеспрямоване, науково обґрунтоване і екологічно безпечне використання земельних угідь, що забезпечує їх відтворення, довгострокову продуктивність і запобігання деградації. Так, вчений П.Ф. Веденичев писав, що під терміном «раціональне використання земельних ресурсів» потрібно розуміти доцільність, повноту і ступінь ефективності використання земель. Він зазначав, що повнота використання земель визначається ступенем сільськогосподарської освоєності земельного фонду, і наскільки вищим є показник освоєності земельного фонду, настільки раціональнішим є використання землі [29, с. 8]. Дослідники М. С. Богіра та В. І. Ярмолюк під «раціональним використанням земель» розуміють науково обґрунтоване, розумне використання з усіх точок зору: цільового використання, ефективності, охорони і поліпшення [19, с. 35].

Г. А. Аксененко висловлює таке розуміння раціонального використання земель: «Раціональне використання землі як встановлення такого правового режиму окремих категорій земель, який, по-перше, відповідав би їх основному

господарському призначенню, і, по-друге, забезпечував належне використання цих земель» [8, с. 148].

На думку Добряк Д. С., Мартин А. Г. раціональне використання земельних ресурсів – це багатоаспектне поняття. Воно уособлює складну систему екологічних, економічних і соціальних заходів з оптимізації організації використання земельних ресурсів, які спрямовані на підвищення економічної ефективності та екологічної безпеки землекористування [57, с. 93–99].

Бриндзя Г. З. зазначає, що раціональним повинно вважатися тільки таке використання земель, при якому поряд із виробництвом економічно доцільної кількості продукції зберігається екологічна рівновага всіх природних факторів [26, с. 45–50].

Отже, раціональне використання земель – це науково обґрунтоване, цільове, правомірне та ефективне використання земельних ділянок як територіальних об'єктів, що передбачає дотримання режиму землекористування, вимог просторового планування, екологічної безпеки та суспільних потреб, спрямоване на збалансоване соціально-економічне й екологічне функціонування територій; ефективне використання земель – це комплексна, науково обґрунтована та стратегічно орієнтована діяльність щодо раціонального залучення й експлуатації земельних ресурсів, що здійснюється на засадах системного планування та з урахуванням довгострокових суспільних інтересів, і спрямована на досягнення максимально можливого соціально-економічного та екологічного результату за умови оптимізації витрат і збереження якісних характеристик земель; раціональне використання земельних ресурсів – це ефективне використання земель з урахуванням їх природних властивостей та екологічних вимог, що забезпечує збереження родючості ґрунтів, підтримку екологічної рівноваги, ефективне використання земель для аграрних, промислових, житлових та інших потреб, а також охорону навколишнього середовища.

Оскільки раціональне використання земельних ресурсів передусім є невід'ємною екологічною вимогою, пропонується доповнити главу 26 Земельного кодексу України окремою статтею, яка міститиме таке визначення:

«Раціональне використання земельних ресурсів» – це ефективне використання земель з урахуванням їх природних властивостей та екологічних вимог, що забезпечує збереження родючості ґрунтів, підтримку екологічної рівноваги, ефективне використання земель для аграрних, промислових, житлових та інших потреб, а також охорону навколишнього середовища». Впровадження чіткого нормативного визначення створить правову основу для більш прозорого контролю та відповідальності у сфері землекористування, а також зменшить екологічні ризики, пов'язані з нераціональним використанням земель.

Окрім того, як вже зазначалося, «раціональне використання земель є одним із обов'язків громадян» [74], проте чинний Земельний кодекс України не передбачає необхідність раціонального використання земель серед обов'язків власників земельних ділянок, землекористувачів і орендарів. Натомість лише вказує на необхідність цільового використання земель (ст.ст. 91, 96) що, на нашу думку, є недоліком, оскільки поняття раціонального використання охоплює набагато ширший спектр вимог, ніж лише цільове їх використання.

Варто зазначити, що, на відміну від Земельного кодексу України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 12) визначає «використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з додержанням раціонального та економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій» [194], тобто йдеться саме про раціональне, а не тільки цільове використання природних ресурсів як обов'язку громадян, що є обґрунтованим і правильним. Вважаємо, що аналогічне положення потрібно врахувати в чинному Земельному кодексі України.

Доречно зауважити, що питання охорони земельних ресурсів відображене у низці положень Кримінального кодексу України. Аналіз їх змісту дає підстави класифікувати кримінальні правопорушення, пов'язані із земельними ресурсами, на дві основні категорії: посягання на встановлений порядок використання земель та правопорушення у сфері службової діяльності, пов'язані з розпорядженням чи управлінням ними.

Наявність відповідних норм у кримінальному законодавстві безперечно свідчить про прагнення держави забезпечити належний рівень правової охорони земель. Водночас тлумачення окремих положень викликає певні ускладнення. Це зумовлено тим, що диспозиції зазначених статей мають бланкетний характер, а відтак для з'ясування ознак об'єктивної сторони складу злочину необхідно звертатися до інших нормативно-правових актів, інколи – до кількох одночасно. Така ситуація призводить до ускладнення правозастосування та надмірної фрагментації нормативного регулювання у відповідній сфері [241].

Варто відзначити, що нормативно-правові акти України, які становлять правову основу для захисту земельних ресурсів в Україні та забезпечують правовий механізм захисту земель, охоплюють низку законів та підзаконних актів. Проте, у зв'язку з обмеженим обсягом наукової роботи, вважаємо за необхідне характеризувати їх частково, зокрема, зосередивши увагу на основних та найбільш значущих актах, які безпосередньо регулюють питання захисту земельних ресурсів.

На підставі Земельного кодексу України прийнято низку нормативно-правових актів різного рівня та юридичної сили, розроблено спеціальні програми, спрямовані на охорону земель та ґрунтів. Зокрема, основні положення про охорону земель в Україні регламентуються Законами України «Про охорону земель» (2003 р.), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.), «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку земель», «Про плату за землю», «Про оренду земель» та інші, які регулюють окремі питання, що стосуються використання та захисту земельних ресурсів постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

Особливо важливе значення мають два, одночасно прийнятих Закони України: «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Закон України «Про охорону земель» [193] – це спеціалізований нормативно-правовий акт, що безпосередньо регулює питання захисту земель, спрямований на їх збереження та відновлення, зокрема визначає заходи щодо запобігання деградації земель, боротьби з ерозією, засоленням та

іншими видами деградації ґрунтів. Закон містить перелік базових понять у галузі правового забезпечення захисту земель і ґрунтів та їх визначень, закріплює інші принципові положення щодо зазначеної сфери. Уперше законодавчо регламентовано повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі захисту земель, вказано принципи державної політики у цій сфері. Проте, як і будь-який інший законодавчий акт, він має свої недоліки, які потребують удосконалення для підвищення ефективності захисту земельних ресурсів. Так, однією з ключових проблем, що обмежує ефективність захисту земельних ресурсів в Україні та ускладнює практичне застосування норм щодо захисту земель, є відсутність конкретних механізмів відновлення деградованих земель. Важливо підкреслити, що відновлення земель, які зазнали деградації, є важливою складовою захисту земельних ресурсів, оскільки деградація земель призводить до втрати родючості, зниження біорізноманіття, погіршення екологічних умов та зменшення продуктивності сільського господарства.

Водночас варто зазначити, що основними причинами деградації ґрунтів є такі: надмірна розораність, дефіцит органічних і мінеральних добрив, недостатня захищеність ґрунтів агролісомеліоративними заходами і невисока якість технологій використання ґрунтів. В Україні до проявів деградації належить втрата гумусу та поживних речовин ґрунту, водна та повітряна ерозія, замулювання та кіркоутворення, переущільнення ґрунту, забруднення пестицидами, радіонуклідами та важкими металами, підкислення та заболочування та найголовніше – втрата біорізноманіття. До 2022 року економічні збитки від деградації ґрунту становили близько 40 млрд грн/рік. Однак, на нашу думку, на сьогодні ґрунтова екосистема страждає ще більше через війну, зокрема заміновані території, вирви від обстрілів, зсуви ґрунту, випалені землі, знищена військова техніка на полях спричиняє довготривалу деградацію земельних ресурсів.

Доречно сказати, що Закон України «Про охорону земель» (ст 1.) надає визначення «деградація земель – це природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів», проте, які

саме землі належать до деградованих, не зрозуміло. Водночас треба наголосити, що Земельний Кодекс України (ст.171) [74] до деградованих земель відносить лише: а) земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо; б) земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

Важливо зазначити, що в умовах тривалого збройного конфлікту на території України значних масштабів набули руйнування та забруднення земельних ресурсів. Воєнні дії призводять до утворення вирв, воронок, змін рельєфу, пошкодження ґрунтового покриву, забруднення хімічними речовинами та важкими металами, руйнування меліоративних систем та інфраструктури. Усе це формує реальні загрози екологічній безпеці та знижує потенціал використання земель для сільськогосподарського виробництва. Тому для забезпечення належного обліку та можливості відновлення цих земель, а також для розширення переліку земель, щодо яких можуть бути застосовані заходи з рекультивації та покращення стану, пропонуємо внести такі зміни:

ст. 171 Земельного кодексу України доповнити положенням такого змісту: «До деградованих земель також належать землі, що зазнали деградації, руйнування або забруднення внаслідок збройних (бойових) дій, застосування вибухонебезпечних предметів, переміщення важкої військової техніки, облаштування оборонних споруд чи інших дій воєнного характеру»;

абзац третій частини першої ст. 51 Закону України «Про охорону земель» доповнити словами: «...а також сільськогосподарські землі, що зазнали деградації або втрати родючості внаслідок воєнних (бойових) дій»;

а до частини першої ст. 52 цього ж Закону доцільно внести уточнення такого змісту: «До порушених земель також належать землі, пошкоджені або змінені внаслідок воєнних дій, мінування, вибухів, будівництва чи функціонування військових об'єктів та інженерних укріплень».

Отже, уточнення дозволить офіційно внести пошкоджені війною території до об'єктів, що підлягають рекультивації, а також визначати напрями та обсяги робіт із відновлення їх родючості.

Доречно зазначити, що Центр екологічних ініціатив «Екодія» провів дослідження щодо забруднення земель внаслідок агресії росії проти України і дійшов висновку, якщо не провести заходи щодо відновлення земельних ресурсів, ми отримаємо ґрунти з підтопленням, засоленням, ерозійними процесами тощо. До прикладу, під час вибуху одного 115 мм осколково-фугасного боєприпасу, спорядженого гексогеном, утворюється близько 4000 л газу, який містить продукти згоряння цієї вибухової речовини. До 30% газів розсіюється в повітрі, а більша їхня частина (важкі фракції та важкі метали) осідають на ґрунті [33]. Така ситуація може беззаперечно призвести до руйнівних наслідків в рослинництві, порушення ґрунтового покриву, дефіциту природного зволоження, опустелювання, розвитку вітрової та водної ерозії тощо.

Щодо відновлення земель, що зазнали деградації, то на сьогоднішній день Закон України «Про охорону земель» містить лише загальні положення, але не надає конкретних механізмів або інструментів для ефективного відновлення земель, які постраждали від ерозії, засолення, забруднення, воєнних дій чи інших негативних впливів. Відсутність чітко визначених процедур і заходів з відновлення таких земель значно ускладнює процес їх реабілітації, що зі свого боку знижує ефективність захисту земельних ресурсів та їх відновлення після деградації, отже, погіршить стан екології та зменшить сільськогосподарський потенціал країни.

Тому вважаємо за необхідне доповнити Закон України «Про охорону земель» новою статтею у Розділі VI

Стаття 10. Вимоги до власників і землекористувачів у разі деградації земель:

«Власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані вживати необхідних заходів для відновлення земель, що зазнали деградації, зокрема: відновлення родючості ґрунтів; здійснення водно-болотної реабілітації; використання технологій біоремедіації; створення систем зрошення; проведення лісозахисних робіт; насадження трав і дерев для зменшення ерозії ґрунтів і покращення водного балансу на земельних ділянках; застосування технологій

сівозміни для запобігання виснаженню ґрунтів; використання органічних добрив для покращення структури ґрунтів і зменшення ерозії тощо».

Водночас доречно наголосити, що Закон передбачає загальні положення щодо відповідальності за порушення земельного законодавства, але конкретні механізми контролю та покарання часто не є достатньо дієвими. Так, здебільшого розмір адміністративних санкцій, встановлених КУпАП, є в десятки, а іноді і в тисячі разів меншим за розмір і характер шкоди, яка спричиняється правопорушеннями у сфері захисту земель. Чинні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, що встановлюють відповідальність за конкретний вид порушень у сфері захисту земель, характеризуються також відсутністю в межах однієї статті диференціації (спеціальної кваліфікації) правопорушень та розміру адміністративної відповідальності, залежно від економічної та соціальної цінності об'єктів, на які ці правопорушення посягають [25].

Потрібно зазначити, що згідно з чинним законодавством у галузі охорони земельних ресурсів, посиленому державному нагляду та правовій охороні підлягають землі природно-заповідного фонду та інші території природоохоронного призначення, а також землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського спрямування й землі водного фонду. Окрему категорію становлять особливо цінні землі незалежно від визначеного для них основного цільового використання. Зазначена специфіка правового статусу таких земель має обов'язково враховуватися під час встановлення та застосування адміністративних стягнень за правопорушення, пов'язані з їх використанням і охороною [25].

Отже, якщо правопорушення в галузі захисту земельних ресурсів скоїла юридична особа, то, трапляються ситуації, коли організації легше заплатити штраф за порушення земельного законодавства, ніж витратити кошти на встановлення очисного обладнання, що відповідає сучасним вимогам. Звичайно, така проблема породжує систематичне порушення подібними особами земельного законодавства і робить неефективним притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб.

Тому, враховуючи викладені вище обставини, для посилення ефективності заходів захисту земель, а також забезпечення належної відповідальності за порушення у цій сфері, на нашу думку, необхідно внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення більш суворі штрафи за правопорушення у сфері захисту земельних ресурсів, особливо для юридичних осіб.

Пропонуємо ст. 52. Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, доповнити ч. 3: «Порушення встановлених норм і правил охорони сільськогосподарських та інших земель, що призвели до їх забруднення, засолення, підтоплення, ерозії, деградації, зниження родючості ґрунтів, порушення структури ґрунтового покриву або самовільної зміни цільового призначення земельної ділянки без відповідного дозволу,

- тягнуть за собою накладення штрафу: на громадян – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на юридичних осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Нормами Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» передбачено правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, який спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля [170].

Загалом, аналізуючи положення вказаного акту, можна наголосити, що ним визначено основні завдання та принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади (з питань земельних ресурсів та з питань екології та природних ресурсів); правовий статус державних інспекторів у сфері використання та захисту земельних ресурсів.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є актом загальної дії, адже визначає загальні засади охорони всіх природних ресурсів та природних об'єктів. Цінність цього закону полягає в тому, що він визначає об'єкти правової охорони (серед яких є і земля), принципи охорони,

компетенцію державних органів, ОМС та громадських організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема земель, а головне – визначає права, гарантії цих прав та обов'язки громадян у цій сфері [194].

Законом передбачено низку норм, що стосуються забезпечення захисту земель. Так ст. 5 вказаного Закону встановлює, що об'єктами охорони навколишнього природного середовища є такі: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в цей період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Зокрема, нормами зазначеного Закону передбачено, що в Україні здійснюється стимулювання для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів, зокрема земель та охорони навколишнього природного середовища.

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» наголошується на невідповідності сучасного використання земельних ресурсів вимогам раціонального природокористування та зауважується, що стан земельних ресурсів України близький до критичного [190]. Зокрема, за даними Державної установи «Інститут охорони ґрунтів України», в останні десятиліття якісний стан земель та ґрунтів значно погіршився: величезні площі засмічені твердими побутовими відходами, забруднені шкідливими хімічними речовинами; критичних показників досяг ступінь техногенного забруднення ґрунтів (радіологічне забруднення поширене на 461,7 тис. га сільськогосподарських угідь); надмірна розораність ґрунтів (54% від загальної площі країни) також негативно позначається на їх родючості – швидко поширюється ґрунтова ерозія, збільшується питома вага порушених земель. Еродованість сільськогосподарських угідь складає 40%, в абсолютних цифрах це становить 15,9 млн га угідь, зокрема 12,9 млн га ріллі (зокрема в деяких регіонах ступінь еродованості катастрофічно збільшується); невпинно зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тони на 1 гектар. Широкого розповсюдження набула фізична

деградація ґрунтів, яка охопила майже всю рілля України. Площа деградованих та малородючих ґрунтів у складі земель сільськогосподарського призначення сягає майже 20 млн га. Процеси деградації ґрунту прогресують через застосування недостатньої кількості мінеральних добрив. Причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер та історичні передумови. Особливо варто відзначити порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, зменшення території унікальних степових ділянок, надмірну розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення, використання недосконалих технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтацію на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронну складову та негативні наслідки у довгостроковій перспективі [190]. Отже, саме вплив антропогенних чинників є основною причиною погіршення якісного стану земельних ресурсів в Україні, що призводить до їх деградації та втрати екологічної стійкості.

Доречно виокремити, що Стратегія встановлює стратегічні цілі та завдання, досягнення яких здійснюватиметься до 2030 року. Проте, важливо зазначити, що, незважаючи на амбітні цілі, відсутність конкретних механізмів і чітких термінів реалізації може призвести до недостатньої ефективності у впровадженні заходів захисту земель. Окрім того, не вистачає детальних інструментів моніторингу та оцінки прогресу, що може ускладнити коригування заходів у разі їх невиконання.

Отже, для досягнення цілей стратегії необхідно розробити конкретні плани дій з чіткими показниками, визначити відповідальних осіб та органи за виконання кожного завдання, а також передбачити систему контролю і моніторингу для своєчасного коригування заходів і реалізації поставлених завдань.

Тож доцільно було б передбачити механізми фінансування та заохочення місцевих органів влади до активної участі в охороні земель, а також розробити стратегії для постійного залучення громадськості та наукових установ до

процесу моніторингу та відновлення земель. Долучення цих елементів у стратегію дозволить значно підвищити ефективність її виконання.

Реалізація положень зазначених Законів спричинила прийняття багатьох інших нормативно-правових актів, зокрема, особливе місце серед НПА, що регулюють сферу захисту земельних ресурсів посідають:

акти Президента України: «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [186]; «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [196]; «Про оренду землі» [189]; «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [187]; «Про основні напрямки земельної реформи на 2001-2005 роки» [192], «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» [197], «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [179], «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» [167], «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [188] тощо;

постанови Кабінету Міністрів України: від 26 травня 2004 р., № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель» [177]; від 3 жовтня 2018 р. № 801 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад» [171]; від 19 січня 2022 р. № 35 «Про затвердження Порядку консервації земель» [178]; *та розпорядження Кабінету Міністрів України*: від 30 березня 2016 р., № 271-р «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням» [172]; від 19 січня 2022 р. № 70-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та захисту земель» [198]. Загальнодержавна програма використання та захисту земель розробляється відповідно до програм

економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони довкілля та визначає склад та обсяги першочергових і перспективних заходів із захисту земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації. Вона впроваджуватиметься комплексно до 2032 року й виконуватиметься у два етапи, відповідно до гостроти потреби в них, наявності матеріально-технічних, фінансових і трудових ресурсів, рівня нормативно-правового і нормативно-технічного забезпечення. Зокрема, передусім (до 2028 року) передбачається вдосконалення законодавчого забезпечення, враховуючи те, що однією із основних причин виникнення проблеми нерационального використання земель та їх неналежної охорони є відсутність досконалої системи нормативно-правових актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване екологічно та економічно припустиме використання земель.

Також наказ Мінагрополітики України від 26 лютого 2004 р. № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» [176], де визначена основна мета, завдання та порядок проведення моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» – визначає правове становище громадських інспекторів та їхні повноваження у сфері охорони довкілля, зокрема й захисту рослин, а також їхню взаємодію з державними органами, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням, відтворенням природних ресурсів, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Норми цього підзаконного акту застосовуються і при взаємодії громадських інспекторів та органів внутрішніх справ під час захисту земельних ресурсів, а отже, і прав та законних інтересів суб'єктів земельних відносин [173]; наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 19.01.2017 № 6 «Інструкція 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» [79] тощо.

Як бачимо, норми, які мають забезпечувати охорону родючості ґрунтів, розпорошені в багатьох чинних нормативних актах. Відсутність єдиного нормативно-правового документа, в якому були б сконцентровані приписи, присвячені правовому забезпеченню охорони ґрунтів та їх родючості, ускладнює, а то й унеможлиблює реалізацію тих правових заходів, які спрямовані на вирішення проблеми, що досліджується [237].

Отже, законодавство у сфері захисту земель в Україні залишається недостатньо систематизованим та потребує подальшого вдосконалення. Аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить про їх фрагментарний характер, наявність неузгодженостей, колізій та відсутність чіткої концептуальної цілісності. Значна частина нормативних актів зосереджена на вирішенні окремих, часто вузьких питань, без належного урахування комплексного і міждисциплінарного характеру землекористування та його екологічної складової. Зберігається тенденція до розробки правових норм, що базуються на різнорідних концептуальних засадах, що ускладнює їх ефективну реалізацію і не сприяє формуванню єдиної стратегії у сфері захисту земель. Наявні акти недостатньо враховують соціально-економічне значення землі, її роль у забезпеченні сталого розвитку та екологічної безпеки, а також не повною мірою відповідають сучасним викликам та завданням у сфері публічного адміністрування земельними ресурсами.

У цьому контексті лише узгоджена, цілісна та послідовна законодавча політика, яка охоплює всі рівні правового регулювання та спрямована на забезпечення раціонального й ефективного використання земельних ресурсів та їх охорону, у поєднанні з удосконаленням правозастосовної практики, здатна забезпечити гармонійне поєднання економічних, екологічних та соціальних інтересів особи, суспільства та держави. Такий підхід має стати основою формування сучасної системи захисту земельних ресурсів в Україні, зорієнтованої на принципи сталого розвитку, екологічної безпеки та державної екологічної політики.

Класифікація нормативно-правових актів у сфері захисту земельних ресурсів дає змогу глибше розкрити структуру публічного адміністрування та

показати, як саме ці акти взаємодіють у механізмі публічного адміністрування досліджуваної сфери.

Отже, зі здійсненого ґрунтового аналізу нормативно-правового забезпечення сфери захисту земельних ресурсів вважаємо за доцільне класифікувати акти:

а) за змістовно-функціональним призначенням (тобто за тим, яку функцію акт виконує у сфері публічного адміністрування та захисту земель):

– концептуально-програмні акти – визначають державну політику, цілі та пріоритети у сфері охорони земель (*наприклад, Стратегія державної екологічної політики України, державні цільові програми з охорони земель*);

– регулятивні акти – встановлюють правила використання, охорони, відновлення земель, права й обов'язки суб'єктів (*Земельний кодекс, Закон «Про охорону земель» тощо*);

– процедурно-процесуальні акти – регламентують порядок здійснення управлінських дій, контролю, експертизи, моніторингу (*наприклад, Порядок ведення державного земельного кадастру, Положення про державний контроль за використанням і охороною земель*);

– контрольні-наглядні акти – визначають порядок перевірок, застосування санкцій, відповідальність за порушення (*постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо*);

– інформаційно-аналітичні акти – регулюють ведення кадастрів, звітності, доступу до інформації про стан земель;

б) за напрямками регулювання земельних відносин: акти щодо охорони земель від деградації, ерозії, забруднення; акти щодо відновлення та рекультивації земель; акти щодо раціонального використання земельних ресурсів; акти щодо моніторингу, оцінки та кадастрового обліку земель; акти щодо економічного стимулювання охорони земель.

2.3. Публічна адміністрація як суб'єкт адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Відповідно до ст. 13 Конституції України – земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [104].

Захист земельних ресурсів є однією з найважливіших функцій держави, саме тому вона покладена на державу в межах управлінської діяльності системи органів публічного адміністрування у цій сфері.

Поняття «публічне адміністрування» вживається для позначення процесу управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на виконання публічних функцій, забезпечення інтересів суспільства та виконання законодавчих актів. У сучасному розумінні публічне адміністрування часто асоціюється з принципами прозорості, підзвітності, демократичності, ефективності та законності, зокрема в контексті покращення управлінських практик, відповідальності органів влади та забезпечення доступу громадян до адміністративних послуг.

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» публічне адміністрування визначене як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в країні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [225, с. 605].

В. К. Колпаков вважає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту [96].

Н. М. Мельтюхова тлумачить «публічне адміністрування» як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтованого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [126, с. 77-78].

Отже, публічне адміністрування – це комплексна система органів та процесів, спрямованих на управління публічними справами та ресурсами в інтересах громадян і держави. Також публічне адміністрування, зокрема й у сфері захисту земельних ресурсів, науковці визначають як «діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель» [129, с. 214]; «діяльність державних органів з забезпечення раціонального використання та ефективної захисту земель на основі проведення організаційно-правових та адміністративно-управлінських заходів у поєднанні із стимулюючими заходами економічного характеру» [76, с. 417]; «організаційно-правова діяльність уповноважених органів з забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України» [71, с. 179]; «діяльність державних органів щодо забезпечення раціонального використання й ефективної захисту земель на основі проведення організаційно-правових і адміністративно-управлінських заходів у комбінації зі стимулюючими заходами економічного характеру» [158, с. 507-508]. Тобто ця діяльність за своїм змістом охоплює певне невизначене коло заходів, спрямованих на досягнення певної мети у сфері захисту земельних ресурсів.

Якщо публічне адміністрування акцентує увагу на управлінських процесах, заходах і методах виконання публічних функцій, то публічна адміністрація є структурною частиною цих процесів.

Поняття «публічна адміністрація» відображає різні аспекти діяльності держави, зокрема розроблення та впровадження політики, здійснення контролю

та нагляду, а також надання послуг громадянам і бізнесу. Це діяльність урядових органів, агентств, відомств тощо. Так, В. К. Колпаков пропонує під публічною адміністрацією розміти систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [97, с. 20-22]. С. С. Вітвіцький визначає публічну адміністрацію як систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади [32, с. 149]. М. В. Комашко зазначає, що, окрім органів публічної влади, до публічної адміністрації належать також органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [100, с. 27]. Публічну адміністрацію можна також визначити як систему органів та установ, які підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади [4, с. 553]. В. Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує позначати сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [117]. Звідси публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних органів суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [2].

Отже, публічна адміністрація – це сукупність органів та структур, які здійснюють управлінські функції в інтересах суспільства, реалізуючи державну політику, забезпечують виконання законів та нормативних актів, а також координують і контролюють діяльність у різних сферах суспільного життя з метою задоволення загальних потреб громадян та забезпечення стабільного функціонування держави.

Отже, публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів – це сукупність органів публічної влади, які здійснюють управлінські, контролюючі та наглядові функції з метою збереження, захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню. Основним

завданням публічної адміністрації в цій сфері є створення умов для ефективного використання земельних ресурсів в інтересах суспільства, з урахуванням екологічних і економічних чинників.

Доцільно виокремити основні ознаки публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів: наявність комплексної та багаторівневої структури органів; забезпечення виконання законодавства у сфері захисту земельних ресурсів; здійснення контролю за дотриманням вимог щодо захисту земельних ресурсів; координація та взаємодія між різними органами влади у сфері земельних ресурсів; відкритість у процесі ухвалення рішень і контроль за їх виконанням; реалізація політики, яка охоплює не лише землеволодіння та землекористування, але й моніторинг екологічного стану, відновлення земель після забруднення або деградації.

Отже, організаційно-правова діяльність держави щодо захисту земельних ресурсів реалізується через суб'єктів публічної адміністрації, які діють на різних рівнях управління. Перелік цих суб'єктів є досить різноманітним і охоплює як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. З огляду на зазначене, вважаємо, що до основних суб'єктів публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів належать такі: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна екологічна інспекція, місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; військові адміністрації (в умовах дії адміністративно-правового режиму воєнного стану).

Розглянемо повноваження та компетенцію основних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів більш детально.

Верховна Рада України, як суб'єкт публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів, виконує важливі функції, пов'язані з законодавчим забезпеченням цієї сфери. Вона є основним органом, який приймає закони, що

регулюють використання, охорону та відновлення земельних ресурсів. Також Верховна рада України здійснює функції щодо визначення засад державної політики в галузі використання та захисту земельних ресурсів; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та захисту земельних ресурсів.

У структурі Верховної Ради України діють:

Комітет з питань аграрної та земельної політики – компетенція якого поширюється на урегулювання питань у сфері земельних відносин, використання земельних ресурсів, охорони ґрунтів, а також аграрного виробництва.

Комітет з питань екологічної політики та природокористування – відповідає за законодавчі ініціативи, що стосуються охорони навколишнього середовища; охорону земельних ресурсів як складової екологічної безпеки; збереження, використання та відновлення (відтворення) природних ресурсів, зокрема надр, лісів, водних ресурсів, атмосферного повітря, тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів; державного моніторингу навколишнього природного середовища; адміністративно-господарські санкції за забруднення навколишнього природного середовища, зокрема земельних ресурсів [195].

Комітети активно займаються розробкою законопроектів, що мають на меті поліпшення публічного адміністрування земельними ресурсами та охорони ґрунтів в Україні. Водночас, потрібно відзначити, що в законодавчому регулюванні сфери захисту земельних ресурсів залишається багато невирішених питань, які гальмують її розвиток. Так, наприклад, однією з основних проблем є невизначеність та неузгодженість законодавчих актів, що регулюють земельні відносини та охорону земель. Зокрема, Земельний кодекс України є основним законодавчим актом, що регулює питання використання, володіння та захисту земельних ресурсів. Однак, у багатьох випадках його положення суперечать положенням інших законів, таких як Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд», «Про ґрунти» та інших. До прикладу, у разі зміни земельного призначення (переведення земель сільськогосподарського призначення у землі для

будівництва), чітко не визначено, як саме потрібно забезпечити охорону ґрунтів. У результаті виникають ситуації, коли земельні ділянки використовуються без належної екологічної оцінки, що може призвести до деградації земель.

Тому для ефективного захисту земельних ресурсів необхідна комплексна гармонізація законодавчих актів, зокрема прийняття нових законів, що інтегрують вимоги захисту земельних ресурсів. Верховна Рада України, як основний орган законодавчої влади, повинна активно сприяти цьому процесу.

Наступним суб'єктом публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів є *Президент України*, оскільки згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, в тому числі й на охорону земельних ресурсів, забезпечує виконання законодавства про охорону земельних ресурсів через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику щодо захисту земельних ресурсів та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. Застосовуючи свої повноваження, згідно із Конституцією України та законами України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території держави тощо [104].

Здійснюючи загальне керівництво державою, Президент України водночас здійснює й загальне керівництво у сфері захисту земельних ресурсів через такі повноваження: формує та реалізує напрями державної політики загалом та у сфері захисту земельних ресурсів; від імені України укладає міжнародні договори, зокрема й ті, що стосуються питань міжнародної співпраці у сфері захисту земельних ресурсів; присвоює почесні звання, відзначає державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними працівників у сфері захисту земельних ресурсів; сприяє координації дій органів виконавчої влади, щодо захисту земельних ресурсів та ін.

Отже, Президент України відіграє важливу роль у формуванні загальної політики щодо захисту земельних ресурсів, зокрема визначає основні напрями розвитку та ініціює важливі законодавчі та регуляторні зміни, що сприяють збереженню та раціональному використанню земельних ресурсів.

Кабінет Міністрів України як суб'єкт публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів також має широкий спектр повноважень, що дозволяють йому здійснювати управління, контроль, регулювання та моніторинг у цій сфері. Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідає за формування і впровадження державної політики, зокрема в галузі охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. До прикладу, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р схвалена Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та захисту земель.

Відповідно до ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» – здійснює регулювання щодо захисту земельних ресурсів через постанови та розпорядження, які впливають на земельну політику в країні. Є відповідальним за впровадження програм з відновлення деградованих земель і рекультивації територій, що постраждали від негативного впливу господарської діяльності. Кабінет Міністрів також займається реалізацією міжнародних угод і зобов'язань, які стосуються захисту земельних ресурсів.

Також Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності міністерств, відомств та місцевих органів виконавчої влади, щодо захисту земельних ресурсів, зокрема забезпечує координацію дій Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерства економіки, Державної екологічної інспекції та інших органів, що мають завдання у сфері захисту земель.

Однак, важливо зауважити, що така координація з боку Кабінету Міністрів України між різними міністерствами та органами, що здійснюють публічне адміністрування земельними ресурсами, не завжди є чіткою та ефективною. Так, органи публічної адміністрації на всіх рівнях (міністерства, агентства, місцеві органи виконавчої влади) можуть одночасно виконувати схожі функції, що призводить до дублювання зусиль та витрачання бюджетних коштів без реальних результатів. Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України має свої повноваження у сфері захисту земель від деградації та забруднення. Водночас Кабінет Міністрів України, який має

координаційні повноваження, не завжди має достатньо механізмів для забезпечення ефективної співпраці між міністерствами.

Тому, на нашу думку, для забезпечення більш ефективної координації між органами виконавчої влади, доцільно створити міжвідомчий координаційний орган або комітет при Кабінеті Міністрів України, який буде відповідати за забезпечення взаємодії між міністерствами в питаннях захисту земельних ресурсів.

Доречно сказати, що Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів у сфері захисту земельних ресурсів [182]. Одним із ключових органів у системі центральних органів виконавчої влади щодо адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. Відповідно до Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903 основні функції Міністерства в цій сфері охоплюють: формування та реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі; організації охорони та використання природно-заповідного фонду; охорони та раціонального використання земель тощо [162].

Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України відповідно до покладених на нього завдань у сфері захисту земельних ресурсів: розробляє проекти законів та інші нормативно-правові акти з питань, що належать до його компетенції, зокрема захисту земельних ресурсів, здійснює

контроль за виконанням прийнятих актів; проводить моніторинг та оцінювання результатів реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, зокрема щодо стану земель, їх використання і охорони, та розробляє на основі такого оцінювання пропозиції з приводу її продовження, коригування чи припинення; затверджує стратегічні плани розвитку державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України та господарських товариств, щодо яких Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України здійснює функції з управління корпоративними правами держави, та забезпечує контроль за їх виконанням; впроваджує програми і проекти щодо відновлення деградованих земель, покращення їх якості та родючості, а також підтримку сталого землекористування в аграрному секторі; здійснює співпрацю з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, а також з міжнародними організаціями для підтримки захисту земель і виконання міжнародних зобов'язань України у сфері захисту земельних ресурсів; організовує, координує та контролює здійснення оцінки впливу на довкілля та ін. [162].

Варто наголосити, що Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України посідає ключову позицію щодо охорони земельних ресурсів, однак, як і будь-який інший орган державної влади, має низку недоліків, які обмежують ефективність його діяльності в зазначеній сфері. Зокрема, хоча Міністерство виконує важливі функції з захисту земельних ресурсів, його взаємодія з іншими органами, зокрема місцевими органами виконавчої влади, часто є недостатньо налагодженою та не завжди ефективною. До прикладу, коли йдеться про збереження ґрунтів від ерозії або забруднення, Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України може ввести обмеження на використання земель у певних районах, але на місцевому рівні ці рішення можуть суперечити інтересам сільськогосподарських виробників, що зі свого боку веде до неефективного використання земельних ресурсів та ускладнює реалізацію стратегічних завдань у сфері їх охорони. Тож для підвищення ефективності діяльності Міністерство економіки, довкілля та

сільського господарства України, доцільним, на нашу думку, є першочергове внесення змін до Положення про Міністерство. Зокрема, треба чітко визначити механізми взаємодії між Міністерством та іншими державними органами, які здійснюють функції у сфері використання, охорони та моніторингу земельних ресурсів, що дозволить забезпечити прозорий розподіл повноважень у питаннях моніторингу стану земель, регулювання їх використання, здійснення контролю за дотриманням вимог земельного законодавства, а також уникнути дублювання функцій та неузгодженості в управлінських діях. Водночас необхідно окремо передбачити відповідальність кожного залученого органу за невиконання або неналежне виконання покладених функцій, що сприятиме формуванню єдиної, скоординованої та ефективної державної політики у сфері захисту земельних ресурсів.

Окрім того, доцільним видається створення при Міністерстві економіки, довкілля та сільського господарства України постійно діючої міжвідомчої робочої групи, яка б забезпечувала ефективну координацію дій між різними органами публічної адміністрації у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів.

Ще одним значним недоліком діяльності цього суб'єкта у сфері захисту земельних ресурсів є недосконала система моніторингу, яка не дозволяє ефективно відстежувати стан земельних ресурсів на всій території України. Відсутність інтегрованої, єдиної системи збору та аналізу даних про стан земель призводить до того, що інформація часто є фрагментованою та не завжди актуальною, що ускладнює прийняття обґрунтованих рішень щодо управління земельними ресурсами, а також не дозволяє оперативно реагувати на зміни у стані земель, такі як деградація ґрунтів, ерозія чи забруднення.

Доречно сказати, що на сьогодні в Україні існує кілька систем і платформ, які забезпечують збір і моніторинг інформації про стан земельних ресурсів (Державний земельний кадастр, Геоінформаційні системи (ГІС), Державна система моніторингу довкілля), проте, вони майже не інтегровані між собою. Часто інформація в цих системах є доступною лише для вузького кола спеціалістів або обмежена за доступом до громадськості.

На наш погляд, для вирішення цієї проблеми необхідно створити сучасну та комплексну систему моніторингу земельних ресурсів «Єдина національна платформа для моніторингу стану земельних ресурсів», яка б об'єднувала всі дані про земельні ресурси (від кадастрових даних до екологічного стану ґрунтів), та охоплювала використання новітніх технологій, таких як супутникові знімки та геоінформаційні системи (ГІС), що дозволить значно підвищити ефективність контролю за станом земельних ресурсів і прийняття своєчасних і ефективних заходів для їх охорони та відновлення. Створення Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України такої платформи стало б важливим кроком до покращення адміністрування земельних ресурсів та їх охорони в Україні.

Важливо сказати, що хоча Міністерство активно здійснює свою діяльність у напрямі захисту земельних ресурсів, однак проблема деградації ґрунтів, зокрема ерозії, засолення та дефляції, залишається однією з найбільших загроз для земельного фонду України. Особливо це питання актуальне для сільськогосподарських земель, оскільки негативні процеси значно знижують їх родючість і продуктивність. Деградація ґрунтів призводить до втрати врожайності, зменшення площ землекористування та зниження економічної ефективності сільськогосподарських виробництв. Для подолання цих викликів важливо розробляти комплексні заходи з відновлення ґрунтів, такі як покращення агротехнічних практик, впровадження природоохоронних технологій. Впровадження сучасних технологій, зокрема дистанційного зондування для моніторингу стану ґрунтів та інноваційні технології для відновлення родючості ґрунтів, має великий потенціал для покращення захисту земельних ресурсів в Україні. Так, використання дистанційного зондування дає можливість отримувати детальну та точну інформацію про стан земельних ресурсів, (зокрема про ерозію ґрунтів; засолення ґрунтів; зміни в родючості ґрунтів), що дозволить оперативно виявляти проблеми і вчасно розпочинати заходи щодо усунення. Технології дистанційного зондування також допомагають оцінювати великі території, що важко або неможливо зробити вручну. А інноваційні технології для відновлення родючості ґрунтів дозволяють

знизити втрату родючості ґрунтів внаслідок інтенсивного землеробства. Зокрема, використання систем точного землеробства, таких як GPS-навігація для точного розміщення культур, сенсори та дрони для моніторингу стану поля та ґрунтів в реальному часі, а також системи моніторингу в режимі реального часу дозволить значно покращити охорону земельних ресурсів.

Отже, впровадження таких систем не лише оптимізує сільськогосподарські процеси, а й дозволяє ефективно охороняти земельні ресурси. Технології точного землеробства є невід'ємною частиною стратегії сталого управління земельними ресурсами.

Важливим суб'єктом у системі публічної адміністрації, який є спеціальним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Так, зазначена служба відповідає за створення, ведення та оновлення Державного земельного кадастру, який має інформацію про всі земельні ділянки в Україні, що є основою для їхньої охорони. У межах своїх повноважень Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру організовує заходи щодо захисту земель, зокрема пов'язані з ліквідацією наслідків деградації ґрунтів, ерозії, засолення та інших негативних процесів. Також Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру здійснює контроль за використанням земель, наприклад, перевірку на відповідність до цільового призначення та наявність порушень земельного законодавства; проводить реєстрацію прав на землю, зокрема охорону прав власності та користування земельними ділянками; бере участь у розробці державних програм та стратегій щодо захисту земельних ресурсів, а також вносить пропозиції щодо вдосконалення земельного законодавства. Важливим напрямом діяльності є проведення землеустрою, що охоплює розподіл земельних ділянок, визначення меж територій та інші заходи для правильного використання та захисту земель.

Інший орган публічного адміністрування сфери захисту земельних ресурсів є Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом

Міністрів України через міністра захисту довкілля та природних ресурсів, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [175].

Основними завданнями Державної екологічної інспекції України є такі: реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо захисту земель, надр; охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони, захисту, використання і відтворення лісів; збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; стану навколишнього природного середовища [175].

Державна екологічна інспекція України відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – нерезидентами вимог законодавства про охорону земель, надр, зокрема щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні; додержання екологічних нормативів з питань використання та захисту земель; ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів,

трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду; установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій; використання та охорони надр [175].

Потрібно зазначити, що Державна екологічна інспекція має важливу роль у сфері захисту земельних ресурсів, однак її діяльність наразі стикається з численними проблемами, особливо це стосується порушення земельного законодавства через відсутність обізнаності землекористувачів. До прикладу, власники земельних ділянок або орендарі не мають повної інформації про свої права і обов'язки в межах земельного законодавства. Недостатні роз'яснення або їх відсутність можуть спричинити непорозуміння щодо того, що саме є порушенням законодавства, а що – законним використанням земель. Тому, на наш погляд, Державній екологічній інспекції України було б доцільно періодично проводити інформаційні кампанії щодо важливості захисту земельних ресурсів і наслідків порушень законодавства, що дозволить значно покращити взаємодію з населенням і підвищити рівень обізнаності. Такі ініціативи можуть впроваджувати розробку мобільного додатка, де громадяни мають можливість безпосередньо повідомляти про порушення земельного законодавства, наприклад, незаконне захоплення земель, забруднення ґрунтів або несанкціоновану вирубку лісів; створення онлайн-ресурсів, які будуть пропонувати освітні матеріали, вебінари та тренінги для громадян, фермерів, місцевих органів влади щодо правильного використання земель, сталого землеробства та технік з охорони ґрунтів. Також інформаційні кампанії можуть охоплювати візуальні матеріали (інфографіки, відео, історії успіху), що підвищують рівень свідомості та залучають різні аудиторії до обговорення актуальних проблем з захисту земельних ресурсів. Загалом ці заходи допоможуть не лише покращити ефективність роботи Державної екологічної інспекції, а й зроблять охорону земельних ресурсів більш доступною та зрозумілою для широкого кола громадян. Завдяки таким ініціативам, громадяни отримають інструменти для активного контролю за станом земель та участі в охороні земельних ресурсів. Онлайн-платформи дозволять налагодити тісну

співпрацю між органами влади та громадянами для оперативного вирішення проблем у сфері захисту земель.

Наступним суб'єктом публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів є місцеві державні адміністрації. Вони відіграють важливу роль у реалізації державної політики на місцевому рівні та забезпечують виконання законодавства щодо захисту земельних ресурсів у межах своїх повноважень. У ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначені повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі використання та захисту земель, природних ресурсів і охорони довкілля. Так, провідним завданням місцевих державних адміністрацій є реалізація державної політики у сферах використання і захисту земельних ресурсів, а також, забезпечення раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності. Також місцеві державні адміністрації: відповідають за імплементацію державної політики на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; координують дії органів місцевого самоврядування щодо виконання законів і нормативно-правових актів, які стосуються захисту земель; здійснюють контроль за правильним використанням земельних ресурсів на місцях, перевіряють, чи відповідають землекористувачі вимогам законодавства щодо охорони ґрунтів, обмежень на використання земель та іншого; вживають заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; вносять пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення [183].

Варто зауважити, що місцеві державні адміністрації у своїй діяльності часто стикаються з обмеженнями в правових повноваженнях щодо забезпечення захисту земельних ресурсів, що є однією з ключових проблем у забезпеченні ефективного контролю за використанням земель. Зокрема, місцеві державні адміністрації часто стикаються з обмеженнями у своїх повноваженнях та

відсутністю достатніх інструментів для ефективного розв'язання конфліктів із землекористувачами, які пов'язані з порушеннями земельного законодавства на місцевому рівні. У більшості випадків їм необхідно звертатися до суду або інших компетентних органів, які мають відповідні повноваження, що суттєво уповільнює процес реагування та унеможлиблює своєчасне усунення правопорушень. Така ситуація значно знижує ефективність захисту земельних ресурсів, створює сприятливі умови для їх деградації та погіршення екологічного стану.

Окрім того, в умовах, коли через неправильне використання земельних ресурсів виникають процеси ерозії, засолення чи забруднення ґрунтів, місцева адміністрація обмежена в своїх діях, оскільки такі рішення мають прийматися на рівні центральних органів виконавчої влади або через судові рішення.

Тому для розширення правових повноважень місцевих державних адміністрацій та надання їм додаткових інструментів для боротьби з порушеннями у сфері захисту земельних ресурсів, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема ст. 21 – Повноваження в галузі використання та захисту земель, природних ресурсів і охорони довкілля, необхідно доповнити переліком повноважень у сфері захисту земельних ресурсів:

«здійснення контролю за використанням земель та розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також передача матеріалів у разі виявлення порушень законодавства про охорону земель до уповноважених державних органів»;

«проведення планових та позапланових перевірок стану використання земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Окрім того, з метою підвищення інституційної спроможності на місцевому рівні, доцільно передбачити створення у структурі місцевих державних адміністрацій спеціалізованих відділів або підрозділів з питань захисту земельних ресурсів, які повинні здійснювати постійний моніторинг стану земель,

реалізовувати заходи із запобігання правопорушенням у цій сфері та взаємодіяти з відповідними контролюючими органами.

Внесення зазначених змін дозволить місцевим державним адміністраціям стати більш ефективними у боротьбі з порушеннями земельного законодавства, посилити контроль за використанням земель та забезпечити сталий розвиток земельних ресурсів. До того ж це сприятиме значному поліпшенню стану земель на місцевому рівні та зменшенню масштабів їх деградації.

Органи місцевого самоврядування також є суб'єктом адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, який наділений широким спектром повноважень щодо управління земельними ресурсами на місцевому рівні, зокрема надання земельних ділянок для забудови, встановлення зон охорони та використання земель та їх охорони.

У ст. 12 Земельного кодексу України [74] зазначено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин належить розпорядження землями територіальної громади; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних громад; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержання земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинка), використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення земельних ділянок; встановлення та зміна меж населеного пункту; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

Питання компетенції органів місцевого самоврядування найбільше врегульовані статтями 26, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виконавчими органами рад делеговані такі повноваження у галузі

земельних відносин: здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використання та захисту земель; реєстрація суб'єктів права власності на землю, права користування землею і договори на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; організація і ведення земельно-кадастрової документації; вирішення земельних спорів тощо.

Повноваження місцевих рад в галузі організації землеустрою, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності мають здійснюватися відповідно до Законів України «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Отже, система суб'єктів публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є досить розгалуженою. Кожен з них має специфічні повноваження у цій сфері, які вони реалізують за певним напрямом правової охорони. Ключовою особливістю цієї системи є те, що її ефективність залежить від взаємодії між різними органами та від належного виконання їхніх функцій у межах відповідних повноважень.

Висновки до розділу 2

На основі проведеного ґрунтовного дослідження механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів ми дійшли таких висновків:

Доведено, що механізм – це сукупність взаємопов'язаних елементів та процесів, що функціонують спільно для досягнення визначеної мети.

Обґрунтовано, що механізм публічного адміністрування – система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань. Водночас механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів та ресурсів, які використовуються органами

публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань щодо охорони, раціонального використання і захисту земельних ресурсів.

Аргументовано, що елементами механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є складові системи публічного адміністрування, які спрямовані на реалізацію державної політики у сфері раціонального використання, охорони та відтворення земель. Тому виокремлено ключові елементи механізму публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, зокрема: система інструментів (нормативні акти, адміністративні акти, договори, плани); публічна адміністрація, що наділена владними повноваженнями у сфері захисту земельних ресурсів та контролю за їх використанням; земельні ресурси, які є об'єктом управління та захисту, інформаційні та технологічні засоби; адміністративні процедури.

Доведено, що раціональне використання земельних ресурсів потрібно трактувати як їх цільове та інтегроване залучення до господарського обігу, завдяки чому забезпечується збалансоване, оптимально пропорційне й гармонійне поєднання економічної результативності землекористування з дотриманням екологічних нормативів та обмежень. Водночас ефективне використання земель передбачає системно організовану, науково аргументовану та стратегічно сплановану діяльність із урахуванням довгострокових суспільних потреб і пріоритетів, за допомогою якої досягається найвищий корисний результат за умов мінімізації витрат ресурсів.

Встановлено, що публічна адміністрація – це сукупність органів та структур, які здійснюють управлінські функції в інтересах суспільства, реалізуючи державну політику, забезпечують виконання законів та нормативних актів, а також координують і контролюють діяльність у різних сферах суспільного життя з метою задоволення загальних потреб громадян та забезпечення стабільного функціонування держави. Отже, публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів – це сукупність органів публічної влади, які здійснюють управлінські, контролюючі та наглядові функції з метою збереження, захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню. Основним завданням

публічної адміністрації в цій сфері є створення умов для ефективного використання земельних ресурсів в інтересах суспільства з урахуванням екологічних і економічних чинників. Виокремлено основні ознаки публічної адміністрації у сфері захисту земельних ресурсів, а саме: наявність комплексної та багаторівневої структури органів; забезпечення виконання законодавства у сфері захисту земельних ресурсів; здійснення контролю за дотриманням вимог щодо захисту земельних ресурсів; координація та взаємодія між різними органами влади у сфері земельних ресурсів; відкритість у процесі ухвалення рішень і контроль за їх виконанням; реалізація політики, яка охоплює не лише землеволодіння та землекористування, але й моніторинг екологічного стану, відновлення земель після забруднення або деградації.

Класифіковано нормативно-правове забезпечення сфери захисту земельних ресурсів: а) за змістовно-функціональним призначенням (тобто за тим, яку функцію акт виконує у сфері публічного адміністрування та захисту земель): концептуально-програмні акти – визначають державну політику, цілі та пріоритети у сфері охорони земель (наприклад, Стратегія державної екологічної політики України, державні цільові програми з охорони земель); регулятивні акти – встановлюють правила використання, охорони, відновлення земель, права й обов'язки суб'єктів (Земельний кодекс України, Закон «Про охорону земель» тощо); процедурно-процесуальні акти – регламентують порядок здійснення управлінських дій, контролю, експертизи, моніторингу (наприклад, Порядок ведення державного земельного кадастру, Положення про державний контроль за використанням і охороною земель); контрольні-наглядові акти – визначають порядок перевірок, застосування санкцій, відповідальність за порушення (постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо); інформаційно-аналітичні акти – регулюють ведення кадастрів, звітності, доступу до інформації про стан земель; б) за напрямками регулювання земельних відносин: акти щодо охорони земель від деградації, ерозії, забруднення; акти щодо відновлення та рекультивації земель; акти щодо раціонального використання земельних ресурсів; акти щодо моніторингу, оцінки та

кадастрового обліку земель; акти щодо економічного стимулювання охорони земель.

Доведено необхідність створення міжвідомчого координаційного органу або комітету при Кабінеті Міністрів України, який буде відповідати за забезпечення взаємодії між міністерствами в питаннях охорони земельних ресурсів; створення при Міністерстві економіки, довкілля та сільського господарства України постійно діючої міжвідомчої робочої групи, яка б забезпечувала ефективну координацію дій між різними органами публічної адміністрації у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів; створення у структурі місцевих державних адміністрацій спеціалізованих відділів або підрозділів, які будуть відповідати за охорону земель, здійснювати моніторинг стану земель, а також вживати заходи щодо запобігання порушенням через внесення відповідних змін до постанови від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій».

Доведена доцільність створення/впровадження сучасних технологій, таких як дистанційне зондування для моніторингу стану ґрунтів та інноваційні технології для відновлення родючості ґрунтів, що має великий потенціал для покращення охорони земельних ресурсів в Україні; систем точного землеробства, таких як GPS-навігація для точного розміщення культур, сенсори та дрони для моніторингу стану поля та ґрунтів в реальному часі, а також системи моніторингу в режимі реального часу дозволить значно покращити охорону земельних ресурсів; створення комплексної системи моніторингу земельних ресурсів «Єдина національна платформа для моніторингу стану земельних ресурсів», яка б об'єднувала всі дані про земельні ресурси (від кадастрових даних до екологічного стану ґрунтів), та забезпечила використання новітніх технологій, таких як супутникові знімки та геоінформаційні системи (ГІС), що дозволить значно підвищити ефективність контролю за станом земельних ресурсів і прийняття своєчасних і ефективних заходів для їх охорони та відновлення. Створення Міністерством економіки, довкілля та сільського

господарства України такої платформи стало б важливим кроком до покращення адміністрування земельних ресурсів та їх охорони в Україні.

Запропоновано Державній екологічній інспекції України періодично проводити інформаційні кампанії щодо важливості охорони земельних ресурсів і наслідків порушень законодавства, зокрема: розробку мобільного додатка, де громадяни можуть безпосередньо повідомляти про порушення земельного законодавства, наприклад, незаконне захоплення земель, забруднення ґрунтів або несанкціоновану вирубку лісів; створення онлайн-ресурсів, які будуть пропонувати освітні матеріали, вебінари та тренінги для громадян, фермерів, місцевих органів влади щодо правильного використання земель, сталого землеробства та технік з охорони ґрунтів. Також інформаційні кампанії можуть використовувати візуальні матеріали (інфографіки, відео, історії успіху), що підвищують рівень свідомості та залучають різні аудиторії до обговорення актуальних проблем з охорони земельних ресурсів.

Доведено необхідність доповнення чинного законодавства:

главу 26 Земельного кодексу України доповнити ст. *** такого змісту: «Рациональне використання земельних ресурсів» – це ефективне використання земель з урахуванням їх природних властивостей та екологічних вимог, що забезпечує збереження родючості ґрунтів, підтримку екологічної рівноваги, ефективне використання земель для аграрних, промислових, житлових та інших потреб, а також охорону навколишнього середовища, що дозволить покращити управління земельними ресурсами, сприятиме їх раціональному використанню та сприятиме охороні екосистем, а також зменшить екологічні ризики, пов'язані з нераціональним використанням земель;

ст. 171 Земельного кодексу України положенням такого змісту: «До деградованих земель також належать землі, що зазнали деградації, руйнування або забруднення внаслідок збройних (бойових) дій, застосування вибухонебезпечних предметів, переміщення важкої військової техніки, облаштування оборонних споруд чи інших дій воєнного характеру»;

абз. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про охорону земель» словами: «...а також сільськогосподарські землі, що зазнали деградації або втрати родючості внаслідок воєнних (бойових) дій»;

до ч. 1 ст. 52 Закону України «Про охорону земель» доцільно доповнити таким змістом: «До порушених земель також належать землі, пошкоджені або змінені внаслідок воєнних дій, мінування, вибухів, будівництва чи функціонування військових об'єктів та інженерних укріплень»;

Розділ 6 Закону України «Про охорону земель» доповнити ст. X: «Вимоги до власників і землекористувачів у разі деградації земель» таким змістом: «Власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані вживати необхідних заходів для відновлення земель, які зазнали деградації, зокрема: відновлення родючості ґрунтів; здійснення водно-болотної реабілітації; використання технологій біоремедіації; створення систем зрошення, проведення лісозахисних робіт, насадження трав і дерев для зменшення ерозії ґрунтів і покращення водного балансу на земельних ділянках; застосування технологій сівозміни для запобігання виснаженню ґрунтів, використання органічних добрив для покращення структури ґрунтів і зменшення ерозії тощо»;

ст. 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити ч. 3 такого змісту: «Порушення встановлених норм і правил охорони сільськогосподарських та інших земель, що призвели до їх забруднення, засолення, підтоплення, ерозії, деградації, зниження родючості ґрунтів, порушення структури ґрунтового покриву або самовільної зміни цільового призначення земельної ділянки без відповідного дозволу;

- тягнуть за собою накладення штрафу: на громадян – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на юридичних осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» із назвою: «Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і

охорони довкілля» доповнити переліком повноважень у сфері охорони земельних ресурсів:

«здійснення контролю за використанням земель та розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також передача матеріалів у разі виявлення порушень законодавства про охорону земель до уповноважених державних органів»;

«проведення планових та позапланових перевірок стану використання земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

3.1. Міжнародний досвід щодо публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Земля, як національне багатство, завжди є особливим об'єктом суспільних взаємовідносин. Аналіз досвіду землекористування кращих світових країн дозволяє визначити ключові закономірності та принципи, якими в державах вирішуються проблеми ефективного забезпечення земельними ресурсами. Водночас їх державне регулювання – обов'язкове юридичне положення земельних правовідносин, хоча способи та підходи до цього питання можуть радикально відрізнятись.

Наразі Україна залишається однією з країн-лідерів за тривалістю впровадження земельної реформи. Для врегулювання суперечностей, що виникають у системі земельних відносин, вивчення успішного міжнародного досвіду та подальшої адаптації його до вітчизняних реалій має чималий потенціал. Економічне регулювання земельних відносин обумовлене тим, що земельні ресурси використовуються населенням та виробництвом, їхня деградація дає природний патологічний процес. Політика земельних відносин впливає на обсяг виробництва одиниць продукції, на яку зорієнтована трудова діяльність людини. Земельні ресурси мають велике призначення для стану та розвитку інших сфер державного підприємства. Система земельних відносин перебуває на стадії реформування в Україні [105].

Аналогічно широкі коливання спостерігаються і серед країн Європи. Так, орні землі північної частини є несприятливими через кліматичні умови та займають не більше 10% від території північноєвропейської держави, а пасовища і луки в структурі сільськогосподарських угідь залишаються на 2%. Зате Центральна Європа має найвищу частку сільськогосподарського освоєння земель. У Франції вона становить 54,9% від загальної території, у Польщі –

57,8%, Німеччині – 47,9%, Іспанії – 59,7% і Швейцарії – 38,7%. У Південній Європі оброблювана земля становить від 15% до 20,6% загальної площі. Значну площу у таких державах як Іспанія і Франція пристосовують до сільськогосподарського вирощування кормових культур.

Уряди більшості європейських країн є основними власниками земель та нерухомості на своїй території. Вони впливають на ринок нерухомості не як регулятори, але як активні гравці. Отже, одним із важливих завдань держави, як власника, є зниження конфліктів інтересів та гарантування рівноправного, відкритого та прозорого доступу до інформації, пов'язаної із землею для всіх учасників ринку. Звичайно, досить нерівнозначним є порівняння з українським ринком. Проте звертаємо увагу на цікавий досвід щодо реалізації інформаційних ініціатив, які сприяють більш легкому доступу до земельних реєстрів та діяльності асоціацій у сфері управління земельними питаннями.

Так, в Західній Європі оренда сільськогосподарських земель є досить поширеною формою організації сільського господарства. Наприклад, у Бельгії в оренді перебуває більше 70% сільськогосподарських земель, у Німеччині та Франції – більше 60%, а в Нідерландах – 35%. У середньому в країнах ЄС в орендному користуванні перебуває близько 40% сільськогосподарських угідь, оскільки для виробництва 1 т зерна необхідно 0,1-0,1 га земельної ділянки, і орендувати їх є більш вигідно, ніж купувати. Однак, серед розвинених країн є також приклади низького рівня розробленості орендних відносин, оскільки значення земель через орендний рух підвищує обсяг ставок у земельних відносинах. Ці показники становлять: у Канаді – 30%, Японії – 20%, Новій Зеландії – 14%, Австралії та Аргентині – лише 5%. [231, с. 249, 147; 49, с. 48 ; 101]. Отже, нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах не обмежується окремими питаннями щодо надання земельних послуг, а охоплює весь спектр адміністративно-процедурних відносин. До них належать закони про адміністративну процедуру в Німеччині, Австрії, Швейцарії, Акт про адміністративні процедури у Фінляндії, акт із загального адміністративного права в Нідерландах, Закон про публічне управління у Швеції, Кодекс адміністративного провадження у Польщі, Кодекс

адміністративних процедур у Чехії, Закон про публічне адміністрування у Литві тощо. Наприклад, роздроблення Європейської земельної інформаційної служби за підтримки Європейської комісії, Європейської іпотечної федерації, Європейської асоціації реєстрів земельних ділянок, ЄвроГеографік та Європейського бізнес-реєстру спричинило: зростання кількості громадян ЄС, які купують житло в інших країнах на вторинному ринку нерухомості, зростання міжнародного характеру індустрії неосновного ринку, обмежений доступу до інформації щодо земельних ділянок та нерухомості, обмеження іпотечного кредитування, яке відбувається в межах національних кордонів.

Місія EULIS полягала у створенні легкого доступу до європейської інформації про землю та нерухомість для підтримки єдиного європейського ринку. Метою було надати клієнтам можливість отримувати дані з земельного реєстру з будь-якої точки мережі, сплачуючи лише одному дистриб'юторові. На сьогодні учасниками ініціативи є 21 країна з ЄС. EULIS став першим комплексним ресурсом з інформації про європейську землю та власність, що значно полегшує транскордонні транзакції завдяки моментальному доступу до інформації різними мовами. Це дозволяє надавати більш швидкі та якісні консультації заявникам [245]. Проект EULIS (2001–2004 рр.) був сконцентрований на створенні демонстраційної електронної платформи для користувачів земельних реєстрів, фінансування якого частково здійснювала Європейська комісія. Програма EULIS (2004–2007 рр.) сприяла інтеграції ринків іпотечного кредитування ЄС через транскордонне кредитування. Її запустили 22 листопада 2006 року на щорічній конференції Європейської іпотечної федерації у Брюсселі. Спочатку EULIS належав консорціуму з восьми організацій, які відповідали за інформацію у своїх країнах: Англія та Уельс, Ірландія, Литва, Нідерланди, Швеція, Австрія, Фінляндія та Шотландія. З березня 2011 року EULIS здійснює управління Європейською групою економічних інтересів (EEIG), до складу якої входять представники різних країн-членів ЄС, що відповідають за власну інформацію про землю та майно.

Європейська земельна інформаційна служба (EULIS) – це онлайн-платформа, яка забезпечує доступ до земельних реєстрів країн Європи та надає

інформацію про земельну власність і майно для професійних користувачів у регіоні. Ця служба виконує функцію інформаційного центру, який висвітлює особливості реєстраційних процедур щодо земель у кожній країні. На сьогодні доступними є дані земельних реєстрів п'яти держав-членів ЄС, тоді як інші країни поступово інтегруються до системи EULIS.

Сервіс також пропонує довідкову інформацію в онлайн-режимі, надану від імені кожної країни-учасниці. Ця інформація охоплює детальний опис правових рамок реєстрації земельних операцій та іпотечних процедур, характеристику доступних послуг, визначення ролей і обов'язків органів влади, залучених у процес врегулювання земельних справ. Окрім того, EULIS надає узагальнені термінологічні матеріали та інструмент перекладу, що спрямовані на полегшення розуміння відмінностей у правових поняттях і термінах, пов'язаних із земельним правом у Європейському Союзі.

Сервіс EULIS 2.0 дозволяє громадянам здійснювати прості й безкоштовні запити, подаючи також інформацію про процедури земельного кадастру та реєстраційні системи в інших країнах. Європейська асоціація земельних реєстрів (ELRA) є однією з двох мереж земельних реєстрів, що діють на європейському рівні. Ця некомерційна асоціація заснована відповідно до законів Бельгії та об'єднує 29 організацій, які представляють земельні реєстри 22 країн-членів ЄС. Основна місія ELRA полягає у сприянні розвитку та більш ґрунтовному розумінню значення землі та реєстрації нерухомості на ринках капіталу. До ключових напрямів діяльності асоціації належать: організація семінарів для обговорення впливу європейського законодавства на роботу земельних реєстрів та їхніх клієнтів; створення стандартів сумісності для земельних кадастрів у межах проекту IMOLA, частково профінансованого Європейською Комісією; а також полегшення транскордонної реєстрації нерухомості, зокрема через підтримку іноземних покупців у ЄС у межах проекту CROBECO.

Як вважає Михайлюк Я. Б., основою ефективного та якісного надання адміністративних послуг, зокрема земельних, у країнах ЄС стала успішна співпраця органів державної і місцевої влади щодо надання адміністративних послуг на рівні територіальної громади [128, с. 151]. Отже, при застосуванні

концепції співпраці органів місцевої влади в інших країнах враховується один із найпоширених принципів реалізації державної політики – орієнтація органів влади на потреби місцевої громади через надання якісних адміністративних послуг.

На думку Тимченко Л. М., держава, зі свого боку, відіграє роль партнера та гаранта у створенні сприятливого середовища для ефективної співпраці органів місцевого самоврядування, для чого забезпечує стабільну законодавчу базу, виділяє фінансові ресурси для реалізації програм партнерства та співробітництва, запроваджує податкові стимули, а також надає технічну підтримку для розвитку проєктів взаємодії [228, с. 83-90]. На прикладі Франції можна спостерігати, як ухвалення парламентом закону, що розширив автономію місцевих органів влади, призвело до активізації їх співпраці, результат якої сприяв зростанню кількості спільних ініціатив, орієнтованих на оптимізацію процесів надання послуг місцевим громадам. Тобто з метою формування результативного механізму взаємодії між органами місцевого самоврядування укладаються договори про співробітництво, які визначають інституційні та організаційні засади партнерства. Ключовими складовими таких угод є: визначення стратегічної мети співпраці; закріплення прав, обов'язків і меж відповідальності сторін; регламентація порядку функціонування управлінських структур; встановлення фінансово-бюджетних процедур; визначення умов і порядку приєднання нових учасників на засадах добровільності; врегулювання механізмів вирішення спорів (арбітражу); здійснення контролю та моніторингу; а також процедура внесення змін і доповнень до договору.

Згідно з умовами такої угоди, місцева влада отримує право самостійно ухвалювати рішення щодо змісту співробітництва, а також несе відповідальність за адміністративні, операційні та фінансові аспекти організації послуг для місцевого населення. Одним із ключових положень угоди є визначення механізмів контролю та оцінки виконання її умов. Це охоплює юридичний і фінансовий контроль над виконанням угоди, який здійснюється як державними органами, так і створеними асоціаціями місцевих органів влади. У фінансовій складовій передбачено, що оплата за надані послуги може здійснюватися

безпосередньо громадянами за видачу дозволів, ліцензій чи інших документів. Також фінансування можливе за рахунок внесків із бюджетів місцевих громад-учасників, як це зафіксовано в угодах про співпрацю [228, с. 88-89]. У країнах ЄС одним із ключових напрямів співпраці між органами місцевої влади є запровадження так званих універсальних центрів послуг, що передбачає надання адміністративних послуг відповідно до європейських стандартів функціональних груп, які орієнтовані на задоволення потреб громадян у цій сфері.

Як зазначають Гордєєв В. В. та Градовий В. Б. з метою реалізації зазначеного підходу щодо надання адміністративних послуг в країнах ЄС відбувається запровадження різних видів «універсамів послуг». Як «спільні бюро» з надання адміністративних послуг або «єдине вікно» (Service New Brunswick), що надають більше ніж 90% адміністративних послуг місцевого рівня в одному місці; «кіоски із самообслуговування», де громадянин може самостійно віднайти повну інформацію, що стосується надання тієї чи тієї послуги. Також поширеною є практика запровадження «інформаційних бюро», які надають всю необхідну інформацію громадянам про послуги по телефону (від визначення органу, який надає послугу, до вартості отриманої послуги) [46, с. 66-70].

Дослідниця Туркова О. К. за результатами аналізу досвіду європейських країн щодо законодавчого унормування процесу надання адміністративних послуг в сфері земельних відносин населенню органами місцевого самоврядування констатує, що у більшості з цих країн ефективно діють кодифіковані акти, які детально регламентують процедури діяльності органів місцевої влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, в Естонії наявні закони про адміністративну процедуру, а в Австрії функціонує «Загальний закон про адміністративну процедуру» [233, с. 189-194].

Далі розглянемо приклади врегулювання земельних відносин в деяких європейських країнах, таких як Німеччина та Франція.

Федеративна Республіка Німеччина є країною, де частка сільськогосподарських земель становить 16 млн га (47,05%) від загальної площі

країни – 34 млн га, відповідно площа лісів становить 11 млн га (32,35%) [154]. Середня вартість придбання 1 га сільськогосподарських земель становить приблизно 28 тис. євро [166]. Отже, середній розмір фермерських господарств становить 58,6 га, з яких більшість складають сімейні ферми (70 %) площею менше 50 га [114].

У нормативному плані земельні відносини в країні регулюються Німецьким цивільним кодексом від 1898 року, отже, землі сільськогосподарського призначення у ФРН визнаються нерухомим сільськогосподарським майном, а не визначаються як земля. Право власності є одним із основних прав і гарантується ст. 14 Основного Закону ФРН (1949 р.), при цьому вказується, що користування власністю повинно одночасно служити й загальному благу. Тобто в Основному Законі ФРН поєднано захист приватної власності та пов'язану з цим свободу розпоряджатися землею – із соціальними обов'язками, що походять з права власності. Законодавчо визначено досить обмежені можливості обігу сільськогосподарських земель, що пояснюється неможливістю розширення площ цих земель, а також незмінність землі як основного засобу сільськогосподарського виробництва, що є відмінним від вільного обігу капіталу.

Нормами Закону ФРН «Про угоди із земельними ділянками» від 28.07.1961 запроваджено умову щодо обов'язкового отримання дозволу компетентних органів стосовно реалізації сільськогосподарських земель задля недопущення загрози нерационального розподілу земель та забезпечення продовольчої безпеки країни. Але ця вимога не поширюється на покупку земельної ділянки фермером, оскільки в цьому випадку перевага при купівлі надається фермеру, та діє спрощена система дозволів. Відповідно суб'єктами права власності на сільськогосподарські землі визначено саму Федерацію, федеративні землі, громади, а також фізичних та юридичних осіб, тобто право власності регулюються Німецьким цивільним кодексом від 1898 р. [114].

Компетенція щодо законодавства та управління аграрним і продовольчим сектором у ФРН розподілена між національним і регіональним (на рівні федеральної землі) рівнями управління. Федеральне Міністерство продовольства

та сільського господарства ФРН (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) на національному визначає засадничі правила щодо права на землю та майно, що наразі доповнено нормами і правилами, спільними для всього ЄС [155], основними функціями якого є: збереження та охорона природних ресурсів; впровадження інноваційних методів землекористування та сільського виробництва (селекція і захист рослин); безпека сільськогосподарської продукції; забезпечення продовольчої політики; розвиток сільських територій; сталий розвиток сільського і лісового господарства; міжнародне співробітництво у сфері сільськогосподарського виробництва. Отже, основними цілями BMEL є забезпечення населення безпечними продуктами харчування, розвиток аграрно-промислового сектору економіки та забезпечення сталого розвитку сільських регіонів.

Значну частину повноважень щодо законотворчої ініціативи у сфері сільськогосподарського землекористування протягом 2008 р. було делеговано з федерального рівня на рівень федеральних земель. Нормами законів встановлено максимальні норми набуття сільськогосподарських земель у власність (від 0,15 га до 2 га – залежно від федеральної землі), з вимогою щодо отримання дозволу від органів влади на продаж та інші форми розпорядження землями у разі перевищення цих норм. Водночас згідно із Законом «Про заходи щодо поліпшення аграрної структури та забезпечення діяльності сільськогосподарських та лісогосподарських підприємств», особа, яка має намір придбати земельну ділянку понад 1 га, зобов'язана отримати спеціальний дозвіл від місцевих органів влади [114]. Відповідно до норм Закону, можливим є отримання відмови щодо надання дозволу у разі, якщо особа не є фермером, не має відповідної освіти чи досвіду роботи, або ж водночас на цю землю претендує місцевий фермер, який потребує виставлену на продаж землю для розвитку свого підприємства. Але наявний механізм щодо оскарження цього рішення влади у спеціальних сільськогосподарських судах.

У ФРН федеральне державне регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення реалізується через спеціалізовану державну установу – Агентство з управління і реалізації земель

(Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG), яке підпорядковується Міністерству продовольства та сільського господарства (BMEL), а також нагляд за їхньою діяльністю здійснює Міністерство фінансів (BMF) [152]. Агентство започаткувало діяльність 01.07.1992 задля управління державними землями сільськогосподарського призначення, насамперед колишніх колгоспів Німецької Демократичної Республіки, після об'єднання західної та східної Німеччини 03.10.1990 в єдину державу ФРН. Було проведено реформу в три етапи, зокрема: на першому етапі земля надавалася в оренду строком на 12 років; на другому етапі – державна земля продавалася за пільговою ціною насамперед тим, хто втратив свої ділянки в 1945 р.; на третьому етапі проводилися аукціони земель державного фонду, які реалізовувалися за ринковими умовами через аукціони.

Наразі BVVG є виконавцем таких завдань, як продаж земель сільськогосподарського призначення та лісового фонду; передача в оренду ріллі та пасовищ; продаж лісових земель, продаж земель під будівництво; реституція; передача земельних та інших активів приватним і місцевим органам влади. Загалом в управлінні BVVG перебуває зараз понад 37 тис. договорів. Окрім звичайних тендерів, Агентство також проводить так звані обмежені тендери, в яких можуть брати участь лише господарсько-трудомісткі види господарств, органічні ферми та інші. Завдяки цьому Агентство підтримує мету федеральних земель сприяти різноманітності та структурованості сільського господарства [203].

Чинне законодавство ФРН розмежовує поняття «землеволодіння» і «земельна власність», тобто «...під власністю розуміється юридичні права особи на земельну ділянку, під володінням – фактичні права на неї, які не є формою правовідносин, а можуть бути предметом успадкування, дарування, інших форм відчуження...». Землевласників поділяють на прямих і непрямих. Прямими землевласниками визнаються орендарі – заставоутримувачі, непрямими – орендодавці, а саме власники, які не є землевласниками за правом. Нині до складу ФРН входять 16 федеральних земель, де більшість сільськогосподарських земель є об'єктами оренди. Зауважимо на тому, що для земельного ринку ФРН характерна наявність високого ступеня детальної правової регламентації

земельних взаємовідносин під час здійснення угод із земельними ділянками. Тобто законодавство визначає право переважного придбання землі тими, хто живе й працює на ній, регулюючи порядок забудови земельних ділянок, а також установлюючи досить детальну процедуру видання дозволів на угоди із земельними ділянками [105].

У Федеративній Республіці Німеччина земельне законодавство встановлює правові засади контролю за обігом земель сільськогосподарського та лісового призначення. Воно містить обмеження щодо поділу таких ділянок, забороняє їх відчуження зі зміною цільового використання та спрямоване на підтримку ефективного розвитку аграрного виробництва в інтересах суспільства [60].

Нормами Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки сільгоспвиробникам надано пріоритетне право придбання сільськогосподарських земель на відміну від осіб, не зайнятих у сільському господарстві, а також визначені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Особливу увагу приділено забезпеченню ефективного контролю за раціональним використанням землекористуванням, неприпустимістю введення обмежень господарського обороту земель сільськогосподарського призначення з метою перерозподілу між «ефективними правовласниками», виконанням землевласниками правових зобов'язань, зокрема за податковими виплатами за рахунок функціонування спеціальних сільськогосподарських судів. Оскільки всі операції із відчуження сільськогосподарських і лісових земель здійснюються за спеціальним дозволом, водночас у ньому може бути відмовлено (якщо це призводить до недоцільного зменшення або ділення земельної ділянки, або, якщо обумовлена ціна не відповідає вартості земельної ділянки). Загалом сільськогосподарські землі охороняються активніше там, де їхня площа більш обмежена. Суть охоронних заходів полягає в забороні будівництва на території сільськогосподарських угідь і розробці процедур вирішення суперечок по земельних питаннях» [105]. Тобто поточне земельне право ФРН суворо забороняє здійснення подрібнення фермерських господарств та земельних ділянок під час успадкування та під час зміни власника, а також під час

використання сільськогосподарських земель не за цільовим призначенням чи непродуктивно; передбачається здійснення державного контролю за операціями, взаємопов'язаними з відчуженням і купівлею-продажем ділянок; надано перевагу саме інтересам орендаря, а не тих осіб, які є орендодавцями [105].

Певним етапом розвитку земельних відносин у ФРН стало зростання кількості фермерських господарств, що працюють на орендованій землі, зокрема на сході країни, де майже 92% всієї площі сільськогосподарських земель перебувають в оренді [47] із визначенням умов оренди та орендної плати на договірних засадах.

Маємо зауважити, що кожна федеративна земля на своєму рівні самостійно визначає мінімум площі сільськогосподарських земель для оренди, тоді як максимальний обсяг площ під оренду не визначено.

Підсумовуючи, можемо визначити, що систему регулювання земельних відносин ФРН можна визнати однією із найбільш ефективних, що поєднує в собі реагування на зростання попиту на земельні ресурси із державним збереженням сільськогосподарського потенціалу. Визначено, що правовою основою згаданої системи є Федеральний акт з використання землі, відповідно до якого розроблені і прийняті відповідні акти в кожній із федеральних земель країни, метою якого визначено підтримку традиційного сільськогосподарського виробника (фермерського господарства) і збереження за ним його земельних угідь. При цьому стимулюється сільськогосподарське виробництво, орієнтоване на ретельну обробку земельних угідь та утримання обмеженого поголів'я худоби для збереження екологічного балансу, що визначено як базовий чинник екологічної безпеки країни. Отже, федеральні і земельні акти значно обмежують можливості переведення сільськогосподарських земель в інші види земельних ресурсів. Також в акті визначені заходи із запобігання міграції населення з гірських і несприятливих для сільського господарства районів [105].

Окремо заслуговує на увагу досвід приватизації земельних угідь в Східній Німеччині. Цікавим він є з огляду на те, що аналогічні приватизаційні процеси наразі відбуваються в Україні, проте у ФРН близько 37% усіх земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності та

можуть бути приватизовані, здійснюється через її короткострокову та довгострокову оренду з правом викупу. За умови довгострокової оренди на термін 6–18 років земля може передаватися орендареві за пільговою ціною, що може бути до 55% її ринкової вартості. Тобто право першочергового придбання та оренди державних земель мають поточні орендарі (пріоритетне право) й колишні власники, які, проте, не мають права вимагати повернення земельних ділянок, що належали їм раніше. Водночас установлений розмір земельної площі до 150 га та заборонений продаж землі протягом 20 років. Орендар також має самостійно обробляти землю та проживати у відповідній сільській місцевості, де розташовуються земля. Якщо орендовані землі не купуються орендарями, то вони продаються за ринковими цінами. Відповідно до структури собівартості сільськогосподарської продукції, то орендна плата становить 15–30%, або в середньому 200–400 євро/га, коливаючись від 50–1000 євро/га залежно від якості та місця розташування земельної ділянки, що засвідчує зростання ціни на землю у ФРН упродовж останніх років у декілька разів. Отже, постійне зростання вартості сільськогосподарської землі підвищує надійність кредитів і розширює можливості кредитування для сільськогосподарських виробників.

Отже, у ФРН адміністративні акти виконують такі функції: з точки зору процедурного аспекту – здійснення публічного управління, адміністративний акт є найважливішим засобом завершення адміністративної процедури; з точки зору матеріального права – адміністративним актом конкретизуються абстрактні положення закону щодо регулювання правовідносин між адміністрацією та громадянами; з точки зору процесуального права – адміністративний акт визначає специфічні можливості судового захисту (процедура заперечення, позови про заперечення або про примусу до виконання); 4) з виконавчо-правової точки зору – адміністративний акт, що містить заборону або примус, є виконавчим документом, про що зазначено в Законі про адміністративне виконання [258]. Зауважимо, що порівняльно-правовий аналіз норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури [258] надає можливість визначити напрями вдосконалення вітчизняних адміністративних процедур, як-от чинність

адміністративного акта щодо особи, для якої він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такій особі, та стосується з того ж моменту інших заінтересованих осіб.

Загалом можна визначити, що ФРН є європейською країною з вільним ринком землі, де громадяни та іноземці можуть вільно купувати землю, але процедурно реформу щодо купівлі сільськогосподарських земель було реалізовано поетапно через надання права оренди, наступною купівлею землі фізичними особами, а на завершальному було дозволену купівлю землі юридичним особам та іноземцям. Наголошуємо на тому, що наразі у ФРН існує складна система дозволів, насамперед від органів місцевої влади з наданням переваги власним фермерам.

Оскільки Франція є провідним виробником сільськогосподарської продукції в ЄС, то частка сільськогосподарських земель становить 29 млн га від загальної площі країни (55 млн га), а площа лісів становить 17 млн га. У 2019 р. вартість 1 га сільськогосподарської землі становила 6 270 євро [246].

Міністерство сільського господарства і продовольства Франції (Ministere de l'Agriculture et de l'Alimentation) є центральним органом виконавчої влади, який здійснює регулювання політики сільського господарства, рибальства, лісового господарства та продовольства, а також веде активне управління землекористуванням, насамперед відповідаючи за законодавчу базу, що стосується планування землекористування, екологічної політики та розвитку сільських територій [256]. При Міністерстві створено Генеральну раду з питань продовольства, сільського господарства та сільських районів (Le Conseil general de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), на якій головує міністр сільського господарства [252]. Рада надає консультації, здійснює експертизу, оцінку, аудит і перевірку з таких стратегічних питань як агроекологія та боротьба зі зміною клімату, управління ринковими кризами або кризами зі здоров'ям, здійснює міжнародне співробітництво, також може брати участь у створенні законів.

У країні земельні відносини регулюються Цивільним кодексом Франції або Кодексом Наполеона (1804 р.), Сільським Кодексом (1958 р.), Законом « Про

оренду» (1946 р.) та законодавством ЄС.

Наразі політика Франції щодо регулювання земель сільськогосподарського призначення спрямована, насамперед, на підтримку та розвиток сімейних фермерських господарств, середній розмір сільськогосподарським землеволодінь становить менше 50 га [244].

За всіма операціями на ринку землі сільськогосподарського призначення у Франції стежить Агентство з управління землями та розвитку сільських територій (Societe d'amenagement foncier et d'etablissement rural (SAFER)), яке було створене в 1960 р. з метою збільшення продуктивності сільських господарств, створення в межах «структурної політики» прибуткових фермерських господарств «розміром із людину» (від 30 до 50 га). Іншими цілями цього Агентства є залучення молодих фермерів, захист довкілля, ландшафтів і природних ресурсів [151].

SAFER є неприбутковою організацією, підконтрольною Міністерству сільськогосподарства і продовольства, а також Міністерству фінансів Франції, та має регіональні відділення по всій країні. Агентство має переважне право на купівлю землі, окрім того, воно може не допустити підписання угоди на продаж землі, якщо вважатиме, що така операція має спекулятивний характер, або торги відбуваються за зниженою ціною. Для нотаріусів запроваджене юридичне зобов'язання інформувати Агентство про всі плани продажу сільськогосподарських і лісових земель. Тобто будь-які операції із землею (як продаж або оренда) перебувають під наглядом держави, що формує спеціальну земельну політику, відповідно до якої має право приймати рішення щодо: перепродажу земельної ділянки іншому бенефіціару, обраному місцевою комісією, проект якого краще відповідає проблемам місцевого розвитку; відмови в продажі чи оренді землі тощо. Ця політика насамперед спрямована на вдосконалення аграрної структури, перерозподіл земель і їхнє раціональне використання. Загалом механізм обороту земель досить складний, що передбачає державний і місцевий контроль. У складі SAFER діє комітет, який розглядає досьє осіб, які мають намір або купити, або орендувати землю, до складу якого входять представники органів державної і місцевої влади, представники

сільськогосподарських організацій і профспілок. Комітет розглядає заявки за кваліфікаційними та професійними критеріями (сільськогосподарська освіта, досвід роботи в АПК); наявність у кандидата фермерського господарства площі, що нижче встановленого Регіональним генеральним планом сільськогосподарських структур (Schema Directeur Régional des Exploitations Agricoles (SDREA)); відсутність перешкод новоствореного фермерського господарства іншим у провадженні економічної діяльності; відповідність регіональній політиці сталого просторового планування; у випадку юридичних осіб, хоча б один із членів компанії має бути фермером або брати участь у роботі фермерського господарства; частка доходу від сільськогосподарської діяльності більша за інші види економічної діяльності компанії [203, с. 134].

У законодавстві Франції досить добре захищені права орендарів, тобто мінімальний строк оренди становить 9 років, а також переважне право пролонгації права оренди або купівлі земельної ділянки. Так звана система «*fermage*» (оренда) спрямована на захист добросовісного підприємця. Також існує заборона протягом 15 років з моменту купівлі продавати чи здавати в оренду придбані землі. Чинна протекціоністська політика для власних громадян, тобто Франція настільки захищає свою землю перед іноземним покупцем, що на практиці її може придбати лише корінний французький фермер [166]. Хоча офіційно єдиною офіційною заборonoю є продаж виноградників, що вважаються національним багатством країни [203, с. 135].

Отже, французький обіг сільськогосподарських земель є контрольованим ринком, оскільки здійснюється державний адміністративний і місцевий контроль за всіма операціями щодо сільськогосподарських земель. На відміну від інших країн, землю не можна купувати вільно. Державні та місцеві органи влади стежать за тим, щоб землю отримували не тільки за принципом, хто більше заплатить, а ті, хто має необхідну підготовку, знання і готовий працювати на землі. Отже, впроваджується політика держави щодо сімейної фермерської моделі господарювання, сприяння збалансованому та сталому розвитку сільських територій [203, с. 135].

За результатами аналізу чинного законодавства Франції ми визначили, що

у сфері регулювання земельних відносин переважають орендні земельні відносини, що тривалий час регулювалися Цивільним кодексом, а згодом ухваленим у вересні 1943 р. Законом «Про оренду», нормами якого було затверджено типовий статут сільськогосподарської оренди, до якого законодавці, за потреби, можуть вносити зміни й доповнення. Згідно із вказаним статутом є можливою оренда окремої земельної ділянки або половини фермерського господарства. Отже, всі операції щодо здійснення купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок у Франції суворо контролюються відповідними органами влади. Якщо власник землі вирішує, наприклад, здавати землю в тимчасове користування іншому підприємцю, то сума орендної плати встановлюється адміністративними органами місцевої влади.

У першій ситуації орендні відносини базуються на фіксованих платежах, тимчасом як у другій – розмір винагороди визначається з урахуванням отриманого врожаю та частки внеску в господарську діяльність. За таких обставин розмір орендної плати може встановлюватися або коригуватися в адміністративному порядку. Орендний договір, укладений відповідно до статутних положень, передбачає конкретний перелік істотних умов сільськогосподарської оренди – щодо предмета договору, особи орендаря, прав та обов'язків сторін, розміру та порядку сплати орендної плати, строку користування тощо. Такий договір може оформлюватися як у письмовій, так і в усній формі [201, с. 76-82].

У такому випадку він має відповідати встановленим нормам типового договору сільськогосподарської оренди. Отже, оренда сільськогосподарських земель у Франції становить одне з важливих джерел доходу. Це означає, що французьке законодавство детально регулює процес укладання, поновлення та припинення орендних угод, надаючи переважне право на оренду сільськогосподарських угідь особам, які мають профільну аграрну освіту та досвід роботи у сільському господарстві.

Нормативно-правова база Франція не передбачає встановлення граничних розмірів приватного землеволодіння, водночас у сфері орендних відносин запроваджено обмеження щодо максимальної площі – до 200 га в користуванні

одного суб'єкта. У разі наміру орендаря розширити площу орендованих угідь, наприклад із 100 до 150 га за рахунок суміжної ділянки, він зобов'язаний звернутися із відповідною заявою до місцевого органу державної влади – префектури. Після офіційного оприлюднення такого наміру пріоритет у наданні земельної ділянки може бути наданий претендентові, який обробляє меншу площу земель, навіть за умови нижчої запропонованої орендної плати. мінімальний розмір земельної площі, необхідний для започаткування сільськогосподарської діяльності (S.M.I. – surface minimum d'installation), визначається окремо для кожного регіону. Отже, державна політика спрямована на регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення, що забезпечує їх консолідацію та збереження цільового використання. Додатковим інструментом запобігання спекулятивним операціям, зокрема у приміських зонах, є застосування підвищених податкових ставок на доходи, отримані від короткострокового перепродажу таких земельних ділянок [60].

Викликає інтерес також досвід Франції у сфері публічного адміністрування. Особливістю французької доктрини публічного адміністрування є широке розуміння адміністративних актів, які охоплюють нормативні акти, індивідуальні рішення та адміністративні договори. Тому для забезпечення контролю за діяльністю органів публічної адміністрації оцінюється мотивація прийняття виконавчих адміністративних актів. Відповідно до Закону від 11.07.1979 «Про обґрунтування адміністративних актів та поліпшення відносин між органами управління та громадськістю» перелік актів, які підлягають обов'язковому обґрунтуванню, був значно розширений. Згідно з положеннями ст. 1 зазначеного Закону, фізичні та юридичні особи наділені правом на своєчасне отримання інформації щодо підстав ухвалення індивідуальних адміністративних актів, якщо такі акти спричиняють для них негативні правові наслідки. Обов'язковому мотивуванню підлягають рішення, якими обмежується реалізація публічних прав і свобод або застосовуються заходи поліцейського характеру; встановлюються санкції; дозвіл надається із застереженнями чи обмеженнями або запроваджуються заборони; анулюються чи скасовуються акти, що породжують суб'єктивні права; скорочуються строки

позовної давності чи строки реалізації права на судовий захист або інших прав; а також відмовляється у наданні пільг чи преференцій особам, які відповідають визначеним законодавством критеріям [249].

Отже, французький підхід становить науковий і практичний інтерес передусім у частині суворого дотримання процедур ухвалення адміністративних актів та належного мотивування їх прийняття. Особливої уваги заслуговує вироблена у Франції концепція чіткого відмежування адміністративного договору від інших договірних конструкцій. Для України такий досвід є особливо цінним, з огляду на відсутність у вітчизняній правовій доктрині й законодавстві однозначних критеріїв такого розмежування.

Відповідні підходи сформовані насамперед у судовій практиці Франції, зокрема практиці Державної ради Франції. Базовим критерієм визнання договору адміністративним є його безпосередній і тісний зв'язок із функціонуванням публічної служби. Французькі суди виходять із того, що адміністративними можуть визнаватися лише ті договори, які укладаються суб'єктами публічного права та спрямовані на забезпечення виконання завдань публічної служби.

Зазначені договори широко застосовуються у сферах транспорту, поштового зв'язку, водо- та енергопостачання, де публічно-правові утворення виступають операторами відповідної інфраструктури. До різновидів адміністративних контрактів належать також угоди про публічно-приватне партнерство, договори про делегування (концесію) виконання публічних робіт чи надання послуг, правочини щодо управління публічним майном, контракти з державними службовцями тощо. Водночас навіть угоди, що мають допоміжний характер і укладаються на виконання основного адміністративного договору (наприклад, щодо порядку фінансових розрахунків), у французькій правозастосовній практиці також кваліфікуються як адміністративні незалежно від їх формального змісту [249].

Також критерій безпосереднього зв'язку предмета договору з діяльністю публічної служби не підлягає застосуванню у випадках, коли суб'єкт публічного права укладає угоду з юридичною особою приватного права щодо забезпечення публічного суб'єкта послугами промислового чи торговельного характеру, що

мають суспільне значення (зокрема, у сфері газо- чи електропостачання). У таких ситуаціях відповідний договір кваліфікується як приватноправовий.

Іншим критерієм, який використовується для віднесення договору до адміністративних, є наявність у його змісті так званих «умов, що виходять за межі загального права». Йдеться про положення, які встановлюють особливий правовий режим, притаманний публічно-владним відносинам. До них належать, зокрема, право адміністрації на одностороннє припинення договору, можливість надання обов'язкових для виконання вказівок у процесі реалізації договору, а також застосування санкцій в односторонньому порядку.

Такі умови свідчать про підпорядкування сторін договору режиму публічної влади. Охоплення подібних положень до тексту угоди виключає можливість збереження її приватноправової природи, навіть якщо сторони формально домовляються про інше [249].

Останнім часом простежується тенденція до стандартизації адміністративних контрактів через запровадження типових форм (*cahiers des charges*). Такі моделі покликані уніфікувати структуру договору та забезпечити чіткість його змісту.

Зазвичай типовий адміністративний договір охоплює низку обов'язкових елементів. Передусім визначається загальний контекст, який часто містить опис політичних орієнтирів і стратегічного бачення. Далі формулюються цілі, що дозволяють розкрити призначення та зміст договірних зобов'язань. Важливе значення має термінологічний розділ, у якому закріплюється спільний понятійний апарат і спеціальні терміни, що сприяє належній комунікації та формуванню єдиної управлінської практики.

Окремо окреслюються межі реалізації договору, зокрема щодо обсягу ресурсів або кількості осіб, залучених до виконання зобов'язань. Обов'язковим компонентом є календарний план із чітким визначенням строків та кінцевої дати виконання, що унеможлиблює затягування реалізації проєкту. Завершальний блок, як правило, присвячений правовим аспектам: документ підписується уповноваженими суб'єктами та містить положення щодо розподілу прав інтелектуальної власності, відповідальності за порушення строків, а також

визначення юрисдикції суду у разі виникнення спору [248]. Окреслена модель стандартизації адміністративних договорів може бути адаптована й імплементована у вітчизняну правову систему. У французькій правовій доктрині сформульовано універсальний підхід до структурування таких договорів, що передбачає кілька базових складових.

По-перше, визначається актуальний контекст, який охоплює формулювання цілей, аналіз наявних можливостей, проблемних аспектів, потенційних ризиків, а також сильних і слабких сторін відповідної сфери регулювання. По-друге, окреслюється мета договору, зокрема з очікуваними результатами його реалізації та перспективами впровадження механізмів контролю й оцінки ефективності. По-третє, надається загальна характеристика типових умов, що регламентують склад учасників правовідносин, питання конфіденційності, порядок внесення змін до договору, строки його чинності та інші істотні положення [251].

Важливим у межах нашого дослідження є аналіз досвіду земельного регулювання в Республіці Польща, де площа сільськогосподарських земель становить 14 млн га від усієї площі країни – 30 млн га, а площа лісів становить 10 млн га [80; 154]. Вартість 1 га землі – 10 300 євро [246]. Польща є країною, де переважають фермерські господарства з невеликими наділами, у середньому від 10,15 га до 30,15 га [115].

Згідно зі ст. 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейні фермерські господарства. Обіг речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди, міни. Норми і правила обігу земель сільськогосподарського призначення в Польщі визначено в Цивільному Кодексі Республіки Польща (1964 р.), Законом «Про управління державними сільськогосподарськими землями» від 19.10.1991, Законом «Про формування сільськогосподарської системи» від 11.04.2003 Законом «Про вдосконалення сільськогосподарської устрою» від 05.08.2015, яким визначено межі втручання держави в обіг цивільних прав, зокрема передбачені умови переважного права придбання земель [243].

Переважна маса земель у країні ніколи не була націоналізована, на відміну від колишнього СРСР. У 1990-х роках приватним фермерам та індивідуальним господарствам належало близько 78% орних земель. Їх ринковий обіг здійснювався за Цивільним кодексом Польщі від 23 квітня 1964 року. Земельна реформа 1991 року полягала здебільшого в приватизації державних земель, для чого було ухвалено Закон «Про управління державними сільськогосподарськими землями» [257]. Відповідно до ст. 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейне господарство [103]. Отже, основа сільськогосподарського виробництва в державі – сімейне фермерське господарство (сімейна ферма). Загальна площа такого господарства не може перевищувати 300 га. Для набуття статусу фермера громадянині треба мати середню або вищу освіту за фахом, досвід особистої роботи в сільському господарстві не менш як п'ять років і мешкати в тій гміні (найменша територіальна одиниця Польщі, приблизно відповідає нещодавно утвореним в Україні об'єднаним територіальним громадам), де розташовано землі, на яких він має намір створити господарство.

Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється через продаж, спадкування, дарування, оренду між фізичними особами, обмін тощо.

Міністерство сільського господарства та сільського розвитку Польщі є центральним органом виконавчої влади Республіки Польща, який формує земельну політику країни, (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rzeczypospolitej Polskiej), до основних функцій якого належать такі: розвиток сільського господарства, покращення інфраструктури та умов життєдіяльності сільських територій, регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення, здійснення захисту земель та їхнього раціонального використання. Розпорядження землями державної власності з 1992 до 2017 року здійснювало Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomosci Rolnych), яке було реструктуризовано задля створення Національного центру сільськогосподарської підтримки (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR) відповідно до Закону Польщі «Про Національний центр сільськогосподарської

підтримки» від 10.02.2017 із збереженням функцій Агентства [153].

Отже, Національний центр сільськогосподарської підтримки є державною установою, основними завданнями якої є запровадження заходів підтримки сільського господарства, розвиток сільських територій, упорядкування умов ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення. Нормами чинного законодавства Польщі визначено, що сільськогосподарська ділянка, що купується, не може перевищувати 300 га, та визначено перелік осіб, які мають право набувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення у власність. Отже, покупцями земельної ділянки сільськогосподарського призначення державної власності можуть бути фізичні і юридичні особи. Водночас існує низка обмежень: фізичні особи (одноосібний керівник фермерського господарства) – з обмеженням площі земель, що перебуває у власності однієї особи – 300 га, повинен мати сільськогосподарський фах, проживати не менше 5 років у місцевості, де розташована земельна ділянка сільськогосподарського призначення; юридичні особи – площа землі до 500 га (Національний центр підтримки сільського господарства, орган місцевого самоврядування, релігійні об'єднання, компанії, близькі до продавця (родинні зв'язки) [114].

Зміна права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється через продаж, спадкування, дарування, оренду, обмін тощо.

Щодо прав іноземців у Польщі було запроваджено так званий перехідний період. Після вступу до ЄС у 2004 р. Польща запровадила мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення іноземцям терміном на 12 років. Наразі прямої заборони на продаж іноземцям немає, але є низка вимог, яких потрібно дотримуватися нерезидентам: довести наявність тісних зав'язків із Польською державою, копія свідоцтва про шлюб із громадянином Польщі, документ про зміну громадянства, надати розлогі пояснення щодо способу використання земельної ділянки, а також інформацію щодо джерела коштів та отримати дозвіл від Міністерства внутрішніх справ Польщі, який засвідчує, що угода не несе загрози національній безпеці або громадському порядку [243]. Під

час укладення договору відчуження земельної ділянки покупець зобов'язаний здійснити авансовий платіж у розмірі 20 % від її вартості. Невиплачена частина суми підлягає погашенню через періодичні внески із інтервалом у шість місяців. Строк платежів на виплату становить до 30 років у разі придбання земельної ділянки для створення нового сільськогосподарського підприємства та до 20 років – якщо придбання здійснюється з метою розширення вже функціонуючого господарства.

Нормами польського законодавства надається переважне право на придбання земельної ділянки фізичній особі – фермеру, який є орендарем цієї земельної ділянки, родичам фермера та Національному центру підтримки сільського господарства. Якщо вони не зацікавлені, то право купівлі переходить іншим фізичним та юридичним особам за чітко встановленими законом правилами, і тільки в останню чергу право придбання переходить до іноземних громадян [203, с. 136].

Отже, законодавство Польщі не містить прямої заборони на придбання земель сільськогосподарського призначення іноземцями, але наявні в законодавстві вимоги до покупців-іноземців, які роблять такі угоди занадто обтяжливими і складними, і на практиці перевага завжди надається власним громадянам.

Поряд із вільним обігом земель та змогою укласти всі операції з землею в Польщі діє державний контроль за раціональним використанням земель. Розпорядження землями державної власності здійснюють спеціалізовані державні агентства. Зокрема, діє Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych) (підпорядковане Міністерству сільського господарства та сільського розвитку), що є довірчою установою, уповноваженою Державною скарбницею на здійснення права власності в державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних сільськогосподарських підприємств та сільськогосподарською нерухомістю, що належить Державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання з реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації

сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільського господарства фермерами з належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки в статутних фондах племінних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки [134].

Основним засобом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентства сільськогосподарської нерухомості Польщі є тендери. Придбана на торгах земля державної власності не може перепродаватися, її має право викупити лише Агентство. На порушників накладаються відчутні штрафи [240].

Земельна реформа в Угорщині розпочалась із введення Урядом в обіг спеціальних цінних паперів у вигляді контрибуційних сертифікатів, власники яких отримували право купівлі будь-якої земельної ділянки на публічних торгах (аукціонах). Відомо, що понад 35% (або 2,7 млн га) угорської землі сільськогосподарського призначення було придбано саме за допомогою контрибуційних сертифікатів на земельних аукціонах, інші 35% землі (або 2,7 млн га) передані колишнім працівникам державних аграрних підприємств на безоплатній основі, а 30% сільськогосподарських угідь (або 2,3 млн га) було поділено між безземельними селянами. Найбільш поширеною формою господарювання на землі стала так звана сімейна ферма [240, с. 180].

Після вступу Угорщини до ЄС у 2004 році розпочався сучасний етап реформування землекористування. Подібно до Польщі було введено заборону на продаж землі юридичним особам, що діяла впродовж 10 років. Водночас на законодавчому рівні були встановлені певні обмеження на володіння земельною ділянкою – не більше 300 га на одну фізичну особу. Окрім цього, до потенційних власників землі висувалися чіткі вимоги: наявність вищої аграрної освіти або досвіду роботи в галузі сільського господарства, використання сільськогосподарських угідь лише за призначенням упродовж не менше 5 років. Претенденти, які не відповідали вказаним вимогам, мали право на володіння угорською землею площею не більше 1 га. Із прийняттям Нового Земельного Кодексу у 2014 році заборона на продаж землі сільськогосподарського призначення нерезидентам країни скасована. Відповідно до прийнятого

законодавства право купівлі-продажу угорської землі отримали лише громадяни країн-членів Європейського Союзу або країн Європейської економічної зони. Водночас юридичні особи і досі не мають права власності на землю. Вони можуть лише орендувати земельні ділянки площею не більше 486 га. [240].

Отже, вбачається досить відчутне регулювання земельних правовідносин державою: з одного боку, сприяння іноземним інвестиціям і орієнтування на підтримку фермерів (сімейних ферм), які мають фахову освіту, аграрний досвід, працюють на власній або орендованій землі і мають це за основне джерело доходу, з іншого боку, існує мораторій на викуп землі юридичними особами задля недопущення концентрації великих об'ємів землі в руках корпорацій, запобігання утворення земельних монополістів [240, с. 187]. Специфікою державного впливу на функціонування земельного ринку в Угорщині є діяльність інституцій публічного сектору – Земельного банку та Земельного фонду, які виступають активними суб'єктами земельних правовідносин. Зазначені установи забезпечують надання довгострокового кредитування (строком від п'яти років), здійснюють викуп земельних ділянок у власників, не зацікавлених у веденні сільськогосподарського виробництва, а також уповноважені відчужувати або передавати такі землі в оренду особам, що мають намір провадити аграрну діяльність.

Ураховуючи наведене, угорський ринок земель не може розглядатися як повністю лібералізований, оскільки в державі діють обмеження щодо обігу земельних ділянок. Зокрема, встановлено заборону на їх відчуження на користь юридичних осіб, передбачено спеціальні умови придбання земель іноземними громадянами, а також визначено граничні розміри земельних площ: до 300 га у приватній власності та до 1200 га – у користуванні. Водночас держава відіграє вагомий регулятивний ролі, зокрема шляхом фінансової підтримки орендних відносин через механізми бюджетного субсидіювання фермерських господарств.

У більшості країн ЄС, як й в Україні, землю проголошено основним національним багатством з особливою державною охороною. Як виняток, можна навести Конституції Латвії та Франції [241, с. 162-165].

Належне адміністрування передбачає спільну відповідальність як органів

публічного адміністрування, так і користувачів земельних ділянок щодо раціонального, цільового використання ділянок. Інструментарієм такого адміністрування є комплекс безпосередніх адміністративних та опосередкованих економічних заходів. Водночас найбільш жорстким адміністративним заходом є вилучення земельної ділянки, яка використовується не за цільовим призначенням або не використовується взагалі. Як приклад, можна навести земельне законодавство США, Франції, Канади, Швеції, Фінляндії [213].

Наприклад, вимоги щодо спеціальної освіти або досвіду роботи у сільському господарстві, агросекторі встановлено законодавством Литви, Польщі, Угорщини, Бельгії, Франції, Данії. У деяких країнах додатково зі спеціальною освітою у випадку передачі у користування земель сільськогосподарського призначення вимагається проживання у певній сільській місцевості (Данія) [136].

Щодо обмежень передачі земель сільськогосподарського призначення певним категоріям юридичних та фізичних осіб, то такі обмеження є в Болгарії, окремих штатах США щодо іноземців, політичних партій, громадських організацій [136]. Обмеження щодо площі земельних ділянок встановлюються як через зазначення мінімальної, так і максимальної площі. Такі обмеження встановлено практично всіма країнами-членами ЄС (Федеративною Республікою Німеччини, Данією, Польщею, Італією тощо) [136, с. 164].

Є корисним досвід держав-членів ЄС з домінуванням права державної та комунальної власності на землю (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція, Латвія), яке передусім використовується для задоволення суспільних інтересів. Варто зазначити, що таким шляхом пішла і Грузія, яка також перебуває на етапі гармонізації власного права з правом ЄС, зокрема у сфері земельних відносин. У таких державах впроваджено систему належного раціонального використання орендованих земель з зазначенням або мінімальних, або максимальних строків оренди. Особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення.

Серед опосередкованих економічних інструментів, які доречно застосовувати в нашій державі, доцільно виокремити податкові пільги, пільгове кредитування, дотації; штрафні санкції за погіршення якості ґрунтів, норм

використання земель. Такі інструменти на відміну від адміністративних передбачають стимулювання екологічного землекористування, розвиток агросфери. Штрафні санкції мають як безпосередній фінансовий, так і оперативний вплив. Зокрема, у ФРН за перевищення дозволеної норми вмісту хімікатів фермер не тільки сплачує штраф, а й позбавляється права реалізовувати сільськогосподарську продукцію [136]. Окрім штрафів, встановлюються законодавчі вимоги щодо відшкодування завданих збитків. Маємо наголосити, що складовою наднаціональної політики ЄС є субсидіювання агросектору, а саме реалізація Спільної аграрної політики [253]. Така політика передбачає інтегровану систему заходів щодо забезпечення підтримки цін на аграрну продукцію та субсидіювання виробництва сільськогосподарської продукції. Зокрема, фермери держав членів ЄС отримують близько 50 відсотків прибутку від державних субсидій [99].

Основою Спільної аграрної політики є Розділ II «Сільське господарство» Римського договору. Відповідно до ст. 33 Римського договору метою спільної сільськогосподарської політики є: підвищення продуктивності сільського господарства через сприяння технічному прогресові, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимальне використання виробничих чинників, зокрема робочої сили; забезпечення належного рівня життя сільськогосподарської спільноти, зокрема збільшуючи особистий прибуток людей, що працюють у сільському господарстві; стабілізація ринків; забезпечення доступності постачання; забезпечення того, щоб постачання надходило до споживача за прийнятними цінами [58].

Згідно з принципами Спільної аграрної політики впроваджується захист від дешевого імпорту для виробників сільськогосподарської продукції в ЄС через встановлення високих імпортних ввізних мит. Принцип ринкової єдності реалізується шляхом вільної торгівлі сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит та податків, а також встановлення єдиних цін на аграрну продукцію. Відповідні органи ЄС здійснюють контроль за підтримкою рівня цін на сільськогосподарську продукцію. Якщо ринкові ціни на товари знижуються і

падають нижче мінімально допустимих (більше ніж на 10%), то такі товари гарантовано викуповуються у товаровиробників, у такий спосіб забезпечуючи підтримку рівня цін. Принцип фінансової солідарності полягає у відповідальності усіх країн-членів за фінансові наслідки Спільної аграрної політики. Така політика має спільне фінансування, що забезпечується через Європейський фонд орієнтації та гарантії сільському господарству [28].

Доцільно виокремити два ключові механізми, що лежать в основі реалізації Спільної аграрної політики ЄС: спільну організацію аграрних ринків і політику розвитку сільських територій.

Перший напрям охоплює систему регуляторних та фінансових заходів, зокрема застосування експортних дотацій, підтримання цінової стабільності на аграрну продукцію, використання митно-тарифних інструментів, а також запровадження механізмів єдиного платежу, як на площу сільськогосподарських угідь, так і на рівні окремого господарства. Водночас отримання бюджетної підтримки обумовлюється виконанням фермерами встановлених вимог щодо належного утримання земель, дотримання стандартів екологічної безпеки та принципів сталого господарювання.

Другий інструмент спрямований на комплексний розвиток сільських територій. Його реалізація передбачає охорону та відтворення сільських ландшафтів, покращення умов проживання населення, а також стимулювання диверсифікації економічної діяльності у сільській місцевості.

Спільна аграрна політика також реалізується на рівні окремих країн-членів ЄС через надання податкових пільг. Зокрема, у Данії фермерські господарства частково звільняються від сплати земельного податку, в Австрії – повністю. У Нідерландах, якщо фермер виводить із сільськогосподарського виробництва частину земель для їх покращення, то отримує компенсацію витрат, яких він при цьому зазнав [113]. У Польщі фермер також отримує певну суму компенсації залежно від того, які заходи в межах Програми розвитку сільських територій він реалізує [118, с. 41-45]; а фермери ФРН отримують субсидії в разі дотримання сівозмін [258].

Поетапна імплементація Спільної аграрної політики Європейського Союзу

спрямована не лише на економічну підтримку аграрного сектору, а й на встановлення обов'язкових екологічних вимог до діяльності фермерських господарств. Зокрема, йдеться про скорочення застосування агрохімікатів і мінеральних добрив, стимулювання сталого розвитку сільських територій, запровадження більш ощадливих, екстенсивних підходів у галузях рослинництва та тваринництва, забезпечення можливості громадського користування земельними ресурсами з рекреаційною метою, а також виведення окремих земельних ділянок з обробітку на тривалий період з огляду на екологічну доцільність. На завершальному етапі реалізації Спільної аграрної політики Європейського Союзу у 2014–2020 роках особлива увага була зосереджена на впровадженні природоорієнтованих заходів, зокрема здійсненні екологічно обґрунтованого заліснення та консервації сільськогосподарських угідь, охороні традиційних сільських ландшафтів, збереженні біорізноманіття, охоплюючи рослинний і тваринний світ, а також підтримці та відновленні зелених насаджень. Поряд із втіленням зазначеної політики, на рівні Європейського Союзу значну увагу приділено розвитку системи публічного адміністрування загалом. У низці держав ключовим правовим засобом реалізації управлінських рішень у цій сфері є адміністративний акт як базова форма індивідуального владного волевиявлення компетентного органу [140].

На наднаціональному рівні у межах ЄС прийнято резолюцію (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28.09.1977 [206], Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980 [208], Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб від 17.09.1987 [209], Рекомендацію № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.1991, Рекомендацію Rec (2004) 20 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам з судового контролю щодо адміністративних актів від 15.12.2004 [254].

Узагальнюючи, можна визначити такі ознаки адміністративного акта: мета

застосування, сфера застосування, суб'єкт застосування. Заслужують на увагу також принципи адміністративних процедур щодо захисту приватних осіб у адміністративних процедурах, що розроблені Комітетом міністрів Ради Європи Резолюцією від 28.09.1977 (77) у документі «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади». Такими принципами є:

- право бути вислуханим щодо будь-якого адміністративного акта, який за своїм характером може несприятливо впливати на права, свободи або інтереси особи, така особа може пред'явити факти й аргументи та, у відповідних випадках, докази, що будуть ураховані адміністративним органом; особу, якої це стосується, повідомляють у належний час і спосіб, прийнятний для справи, про її права;

- доступ до інформації – за своїм запитом особа до прийняття адміністративного акту належним чином отримує інформацію про всі наявні факти, що стосуються прийняття такого акта;

- допомога та представництво – особі може надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі;

- виклад мотивів – якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Інформація про мотиви зазначається в акті або передається особі, за її запитом, у письмовій формі протягом розумного строку;

- зазначення засобів правового захисту – якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому вказуються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання.

Одним із проблемних питань у контексті можливості оскарження рішень органів публічного адміністрування є наявність дискреційних повноважень у таких органів. У цьому контексті заслуговують на увагу Рекомендації від 11.03.1980 № R (80) 2 «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень». У них подано принципи, якими мають керуватися

суб'єкти публічного адміністрування при виконанні ними дискреційних повноважень [208]. Вони поділяються на три групи: основні, з приводу адміністративної процедури та у сфері контролю. Відповідно до основних принципів в окресленій сфері адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- не має інших цілей, ніж ті, для яких повноваження було надано;
- дотримується об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються певної справи;
- дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації;
- підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод або інтересів осіб, та власними цілями;
- приймає рішення протягом строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться;
- послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи водночас конкретні обставини кожної справи [208].

До процедурних принципів реалізації публічного управління під час здійснення дискреційних повноважень належать такі:

- будь-які загальні адміністративні вказівки, якими регулюється здійснення дискреційного повноваження: оприлюднюються або передаються відповідним чином та тією мірою, що є необхідною для відповідної особи, за її запитом, до або після прийняття акта, який стосується цієї особи;
- якщо адміністративний орган під час здійснення дискреційного повноваження відступає від загальних адміністративних вказівок таким чином, що негативно впливає на права, свободи або інтереси відповідної особи, остання отримує інформацію про мотиви прийняття такого рішення.

Це здійснюється або через виклад мотивів в акті, або через передання їх у письмовій формі відповідній особі за її запитом протягом розумного строку [208].

До принципів з питань контролю належать такі положення:

– акт, прийнятий під час здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю про його законність з боку суду або іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи;

– якщо законом не встановлюються часові межі для прийняття рішення під час здійснення дискреційного повноваження, і адміністративний орган не приймає рішення протягом розумного строку, неприйняття такого рішення може бути піддане контролю з боку органу, уповноваженого на це;

– суд або інший незалежний орган, який контролює виконання дискреційного повноваження, має такі повноваження щодо отримання інформації, яка необхідна для виконання відповідної функції [208].

Впровадження зазначених принципів у національній правозастосовній практиці є доцільним, оскільки на теперішній час немає чітких критеріїв реалізації дискреційних повноважень органами публічного адміністрування. Надання певної свободи прийняття рішень національним органам публічного адміністрування повинно забезпечуватися гарантіями дотримання прав людини, верховенства права, недопущення зловживання з боку таких органів.

Безумовним залишається те, що саме від якості виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх завдань і функцій залежить ефективність використання земельних ресурсів, яка полягає в досягненні максимального економічного результату з одночасним збереженням та покращенням їх якісного стану [141, с. 174; 139].

Розвиваючи окреслений вектор дослідження, доцільно підкреслити, що у практиці функціонування органів публічної адміністрації держав Європи важливе місце посідають адміністративні акти, дія яких поширюється на значне коло суб'єктів. Йдеться, зокрема, про рішення, що приймаються з метою реалізації масштабних інфраструктурних ініціатив – спорудження аеропортів, прокладення автомагістралей та інших об'єктів загальнодержавного значення.

Зазначені управлінські акти об'єктивно впливають на сферу прав та

законних інтересів приватних осіб, оскільки передбачають втручання у використання земель, зміну умов проживання чи здійснення господарської діяльності. Саме тому їх ухвалення має відбуватися в межах чітко врегульованих, прозорих і збалансованих процедур, що гарантують дотримання принципів правової визначеності, пропорційності та належного адміністративного процесу [140].

Тому, по-перше, з метою недопущення свавілля з боку суб'єктів владних повноважень, та, по-друге, для ефективної реалізації прав і свобод громадян із врахуванням норм права (не лише закону, а з огляду насамперед на норми моралі), необхідно впровадження до національного законодавства розглянутих вимог до адміністративних актів, що приймаються суб'єктами дискреційних повноважень. Умови, випадки та порядок прийняття таких актів з означених вище причин мають бути детально регламентовані на нормативному рівні [140].

Отже, досвід зарубіжних країн щодо регулювання земельних відносин за рахунок законодавчих, економічних та адміністративних механізмів за умови адаптації може бути імплементований в Україні. Переважна більшість країн-членів ЄС практикує зонування земель сільськогосподарського призначення, передбачено регулювання їх використання та визначено право землеволодіння на основі регламентуючого законодавства, спрямованого на встановлення обмежень щодо виведення земель із сільськогосподарського обороту. Тобто ринок землі сільськогосподарського призначення не функціонує в жодній країні в чистому вигляді, оскільки в більшості з них існує мораторій на продаж землі іноземцям. Як правило, управління земельними ресурсами в світі здійснюється на рівні держави, на регіональному, районному або муніципальному рівні.

За результатами аналізу досвіду управління земельними ресурсами і землями сільськогосподарського призначення в країнах-членах ЄС зокрема встановлено, що в нових країнах-членах ЄС після вступу значно було лібералізовано ринки землі. Отже, у більшості нових країн-членів ЄС було відкрито ринки для іноземців – резидентів країн-членів ЄС. З метою стабілізації процесів ціноутворення було введено перехідний період (у середньому 7 років) після вступу до ЄС щодо володіння землями сільськогосподарського

призначення. У межах ЄС лише у Польщі наявні жорсткі обмеження щодо права володіння земельними ресурсами. На відміну від Польщі, в Естонії та Литві практично завершили процес лібералізації земельних відносин. Зауважимо, що наслідками лібералізації у майже в усіх нових країнах-членах ЄС стало зростання цін та значне прискорення процесів придбання сільськогосподарських земель. Важливим моментом формування процесів управління земельними ресурсами в країнах- членах ЄС стало ведення земельного кадастру і формування кадастрової оцінки сільськогосподарських земель. Тобто управління земельними ресурсами здійснюється на трьох рівнях: державному – забезпечується збереження сільськогосподарського земельного фонду; регіональному – відбувається картографування і визначаються зони землекористування, плани трансформації угідь; узгоджується загальнодержавна земельна політика з регіональними умовами; районному (муніципальному) рівні – картографуються землі та забезпечується дотримання правил щодо захисту сільськогосподарських земель.

Переважає більшість країн-членів ЄС, які провели успішні реформи у сфері земельних відносин, реалізували заходи, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства з метою унормування земельних відносин, формування та закріплення засад приватизації земель сільськогосподарського призначення і стимулювання розвитку приватного сектору; наявність конкуренції та ринку з елементами державного регулювання земельної політики; запровадження системи соціального захисту населення від негативних явищ, пов'язаних з реформуванням та реорганізацією земельних відносин та аграрного сектору економіки. Наголосимо на тому, що переважна більшість країн з метою забезпечення раціонального використання земельних ресурсів впроваджує адміністративні заходи, що визначають вимоги до суб'єкта, який може використовувати земельні ресурси незалежно від того, чи використовує він їх на праві власності чи відповідно до договору оренди, з розподілом цих вимог до наявності національного громадянства та щодо освіти та/або діяльності суб'єкта (власника чи орендаря); до площі земель сільськогосподарського призначення, якими може користуватися одна особа (за правом власності чи правом постійного/строкового користування), із визначенням або мінімального або

максимального розміру земельної ділянки. Як зауважує Теремецький В.І., у державах, де домінує державна чи муніципальна власність на землі сільськогосподарського призначення для забезпечення раціонального використання особливо цінних земель визначено мінімальні (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція) або максимальні (Великобританія, Грузія, Латвія) строки оренди землі [227, с. 71-72]. Важливим аспектом регулювання земельних відносин у багатьох країнах світу є збереження, навіть у країнах із вільним ринком земель сільськогосподарського призначення, домінування державної чи комунальної (муніципальної) власності на землю, що передається в користування окремим суб'єктам за договором оренди. Характерною рисою державного управління у сфері раціонального використання земель в економічно розвинених державах є те, що навіть за умов особливої конституційної охорони приватної власності, яка в окремих правових системах проголошується недоторканою (зокрема у Франція та США), повноваження публічної влади не є повністю обмеженими.

У випадках, коли земельна ділянка тривалий час не використовується або її експлуатація здійснюється всупереч встановленому цільовому призначенню, держава може ініціювати процедури примусового припинення права власності. Такий підхід ґрунтується на пріоритеті публічного інтересу, принципі соціальної функції власності та необхідності забезпечення ефективного й екологічно збалансованого землекористування [255].

Підписання Україною Договору про асоціацію з ЄС та набуття Україною у 2022 році статусу кандидата на членство в ЄС потребує впровадження досвіду ЄС у сфері публічного адміністрування земельних відносин. Узагальнений аналіз законодавства більшості країн-членів ЄС за темою дослідження дозволяє виокремити спільні ознаки, такі як: визнання земельних ресурсів як особливо цінного ресурсу; надання земельним ресурсам сільськогосподарського призначення спеціального правового режиму; запровадження охорони ґрунтів; забезпечення раціонального використання земель; домінування державної чи комунальної (муніципальної) власності на землю, що передається в користування окремим суб'єктам за договором оренди в умовах вільного ринку

земель у більшості розвинених країн.

3.2. Ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів

Охорона земельних ресурсів є складовою частиною екологічної безпеки держави та забезпечення сталого розвитку. У цьому контексті публічне адміністрування відіграє ключову роль, оскільки саме воно забезпечує реалізацію державної політики, правове регулювання, нагляд і контроль за використанням та охороною земель.

Ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів є основоположним чинником забезпечення сталого землекористування, екологічної безпеки та збереження природного потенціалу держави. В умовах загострення проблем деградації ґрунтів, несанкціонованого користування та урбанізаційного тиску зростає потреба в системному, науково обґрунтованому та прозорому управлінні земельними ресурсами. За даними Державної екологічної інспекції України, щорічно виявляються сотні порушень земельного законодавства, зокрема пов'язаних із незаконним використанням сільськогосподарських угідь, зняттям родючого шару ґрунту та самовільним захопленням земель. До прикладу, тільки у 2020 році було виявлено 365 порушень, пов'язаних із самовільним зайняттям земель, зняттям родючого шару, використанням не за цільовим призначенням – при цьому нарахована шкода склала понад 1,2 млн грн» [53]. З початку 2025 року Державна екологічна інспекція України зафіксувала сотні адміністративних порушень земельного та природоохоронного законодавства з сумарним нанесенням шкоди на десятки мільйонів гривень» [67]. Така ситуація свідчить про наявність істотних прогалин у сфері нагляду та превентивного контролю.

Ефективність управління залежить від здатності органів публічної влади реалізовувати екологічно виважену земельну політику, впроваджувати програми з захисту земель, забезпечувати моніторинг та притягнення до відповідальності порушників. Зокрема, визначення ефективності публічного адміністрування у

сфері захисту земельних ресурсів передбачає оцінку досягнення цілей охорони землі, раціонального використання територій, збереження родючості ґрунтів, запобігання деградації та забрудненню. Водночас потрібно враховувати комплекс показників, серед яких – рівень правозастосування, ступінь виконання екологічних програм, наявність реального моніторингу стану земель, відкритість інформації для громадськості та здатність держави оперативно реагувати на екологічні загрози.

Серед позитивних зрушень у сфері захисту земельних ресурсів в Україні останніми роками варто виокремити низку ключових тенденцій, що формують основу для більш ефективного публічного управління у цій галузі. Насамперед активізовано процес гармонізації національного законодавства з міжнародними екологічними стандартами. Зокрема, затвердження Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року [221] стало важливим кроком у напрямі інтеграції екологічної політики в систему публічного адміністрування, в якій уперше на системному рівні наголошено на важливості захисту земель, зменшенні ерозійних процесів, боротьбі з деградацією ґрунтів та відновленні пошкоджених екосистем.

Значним досягненням є також ухвалення Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [184], що закладає правове підґрунтя для інтеграції просторових даних з різних джерел і створення єдиної системи обліку природних ресурсів. Такий підхід забезпечує оперативність, відкритість і наукову обґрунтованість прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами.

Позитивним кроком у сфері вдосконалення нормативно-правового забезпечення стало внесення змін до Земельного кодексу України, які передбачають посилення механізмів охорони ґрунтів, зокрема запровадження обов'язковості дотримання сівозмін, обмеження площі суцільної розораності, підвищення вимог до протиерозійних заходів на землях сільськогосподарського призначення. Вказані зміни спрямовані на збереження родючості ґрунтів і мінімізацію екологічних ризиків.

Окрім того, спостерігається прогрес у цифровізації земельного

адміністрування. Зокрема, продовжується розвиток Єдиної державної електронної системи у сфері земельних відносин (Ведення Державного земельного кадастру), а також запроваджено інноваційні засоби моніторингу, зокрема супутниковий контроль за змінами землекористування.

Доречно відзначити, що у 2023 році було впроваджено електронну систему моніторингу сільськогосподарських земель «GeoPortal», яка стала важливим інструментом підвищення прозорості та ефективності управління земельними ресурсами. Вказана система дозволяє в реальному часі фіксувати зміни в землекористуванні, що є прикладом позитивної цифрової трансформації у сфері управління. GeoPortal інтегрується з відкритими даними Держгеокадастру, а також використовує аналітику з супутникових знімків (зокрема, дані Copernicus Sentinel), що значно розширює можливості просторового аналізу землекористування та фіксації змін на великих територіях. Для порівняння, у Польщі, де функціонує інтегрована система кадастрового обліку з відкритим доступом для громадян, кількість порушень землекористування на душу населення у 3–4 рази нижча, ніж в Україні, що свідчить про важливість прозорості та доступності інформації як запобіжника зловживань.

Такі тенденції є базисом для подальшого вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів та свідчать про поступовий перехід від декларативного підходу до практичного впровадження принципів сталого землекористування.

Водночас на шляху до забезпечення ефективного публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні існує низка серйозних системних проблем, які мають як нормативно-правовий, так і організаційно-управлінський характер.

Однією з найбільш суттєвих перешкод виступає недосконалість чинної законодавчої та регуляторної бази, що виявляється у фрагментарності правових норм, відсутності єдиного комплексного підходу до захисту земель, неузгодженості між секторальними актами, а також брак дієвих механізмів реалізації та контролю за їх виконанням.

Окрім того, чинне законодавство не враховує повною мірою сучасні

екологічні виклики, зокрема наслідки збройної агресії, зміну клімату, зростання антропогенного навантаження та деградаційні процеси, що вимагають нових, адаптивних підходів до управління земельними ресурсами. У низці випадків положення законів та підзаконних актів є застарілими, дублюються або суперечать один одному, що створює правову невизначеність і ускладнює реалізацію повноважень відповідними органами влади. До прикладу, одночасно діють Земельний кодекс України, закони України «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель», «Про плату за землю», «Про оренду земель» та інші. Однак між цими актами часто відсутня системна узгодженість. Наприклад, Закон України «Про охорону земель» не містить чіткого механізму реалізації принципу екологічної збалансованості при зміні цільового призначення земель, тоді як Земельний кодекс лише загально декларує вимоги раціонального землекористування (ст. 4, ст. 35 ЗКУ).

Як нами було вже вказано в попередніх параграфах дослідження, що Закон України «Про охорону земель» (ст. 1) [193], надає визначення «деградація земель – це природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів», проте, які конкретно землі належать до деградованих, не зрозуміло. Водночас, Земельний Кодекс України (ст. 171) [74] до деградованих земель відносить лише:

а) земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо;

б) земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші.

Важливо зазначити, що збройні конфлікти (війна) призводить до значних руйнувань земельних ресурсів, зокрема, до утворення вирв, забруднення ґрунтів, зміни рельєфу тощо. Проте, у ключовому у цій сфері Законі України «Про охорону земель» (2003 р.) майже не враховано сучасних викликів, пов'язаних з наслідками воєнної агресії Російської Федерації, зокрема з потребою

відновлення забруднених, зруйнованих або замінованих земель, що особливо актуально для південно-східних регіонів України. Водночас у чинному правовому полі немає спеціального закону чи навіть підзаконного акта, який би регламентував охорону земель на територіях, постраждалих внаслідок бойових дій, що створює прогалини в адміністративних процедурах та розмежуванні відповідальності між органами державної влади, місцевого самоврядування та землекористувачами.

Тому для забезпечення належного обліку та можливості відновлення цих земель, а також для розширення переліку земель, щодо яких можуть бути застосовані заходи з рекультивациі та покращення стану, нами запропоновано передусім доповнити ст. 171 Земельного кодексу України, в якій до деградованих земель потрібно віднести і землі, що зазнали руйнації (деградації) внаслідок бойових дій.

У абзаці третьому ч. 1 ст. 51 Закону України «Про охорону земель» пропонуємо віднести до деградованих земель сільськогосподарські землі, що постраждали від воєнних дій. Та до ч. 1 ст. 52 цього Закону пропонується внести зміни щодо віднесення до порушених земель – землі, які порушені внаслідок воєнних дій.

Важливо зазначити, що в Україні дотепер відсутня єдина цілісна та інтегрована стратегія захисту земельних ресурсів, що враховувала б усі аспекти – від запобігання деградації ґрунтів до їх відновлення після бойових дій та промислового забруднення. Натомість нині в державі функціонує низка окремих нормативно-правових актів, програм і стратегій, що лише фрагментарно регламентують окремі напрями у сфері захисту земель. Зокрема, це Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та захисту земель, Національний план дій щодо боротьби з деградацією та опустелюванням, затверджений розпорядженням КМУ № 271-р від 30.03.2016 (містить лише загальні завдання, не маючи чіткого механізму реалізації, фінансування та контролю за досягненням поставлених цілей), окремі положення Земельного

кодексу України, Закону «Про охорону земель» а також численні підзаконні акти., проте ці документи часто мають загальний або декларативний характер, не передбачають ефективних механізмів координації дій різних органів влади, чіткого розподілу повноважень, відповідальності та ресурсного забезпечення реалізації заходів.

Так, у Законі України, яким затверджено «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року» наголошується на невідповідності сучасного використання земельних ресурсів вимогам раціонального природокористування та зауважується, що стан земельних ресурсів України близький до критичного [190]. Потенціал родючості ґрунтів в Україні реалізується всього на 60–70%, і основна причина – дефіцит вологи й деградація ґрунтів. За різними критеріями загальна площа деградованих та малородючих ґрунтів України складає понад 25% площі земель сільськогосподарського призначення (близько 20 млн гектарів). Процеси деградації ґрунту прогресують через застосування недостатньої кількості мінеральних добрив.

Доречно зазначити, що причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер. Серед ключових потрібно виокремити: порушення екологічного балансу між різними категоріями земель, зменшення площ цінних природних територій, зокрема унікальних степових екосистем, надмірну розораність сільськогосподарських угідь, що призводить до деградації ґрунтів і порушення природних процесів ґрунтоутворення. Важливим чинником також є застосування застарілих та неефективних технологій у сфері сільського господарства, промисловості, енергетики, транспорту й інших галузях господарства. Домінування короткострокових економічних інтересів над екологічними пріоритетами спричиняє нехтування вимогами охорони довкілля, що в довгостроковій перспективі призводить до значних негативних наслідків для стану земельних ресурсів.

Після 24 лютого 2022 року до наявних процесів деградації ґрунтів додалася воєнна (мілітарна) деградація. За даними Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України, наразі шкода довкіллю від війни складає понад

2,6 трлн гривень. Серед них 1 трлн грн – забруднення ґрунтів. Оцінити усі масштаби зможемо лише після деокупації, але певні особливості ми бачимо уже сьогодні. [109].

Треба акцентувати увагу на тому, що Стратегія встановлює визначальні цілі та завдання, досягнення яких здійснюватиметься до 2030 року. Проте, важливо зазначити, що, незважаючи на амбітні цілі, відсутність конкретних механізмів і чітких термінів реалізації може призвести до недостатньої ефективності у впровадженні заходів захисту земель. Окрім того, не вистачає детальних інструментів моніторингу та оцінки прогресу, що може ускладнити коригування заходів у разі їх невиконання.

Отже, для досягнення цілей стратегії необхідно розробити конкретні плани дій з чіткими показниками, визначити відповідальних осіб та органи за виконання кожного завдання, а також передбачити систему контролю і моніторингу для своєчасного коригування заходів і реалізації поставлених завдань. Також доцільно було б передбачити механізми фінансування та заохочення місцевих органів влади до активної участі в охороні земель, а також розробити стратегії для постійного залучення громадськості та наукових установ до процесу моніторингу та відновлення земель. Охоплення зазначених елементів в Стратегії дозволить значно підвищити ефективність її виконання.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 271-р затверджено Національний план дій щодо боротьби з деградацією та опустелюванням [138], який спрямований на реалізацію положень Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням (UNCCD) в Україні. Вказаним актом було заплановано прийняття низки нормативно-правових актів щодо захисту земельних ресурсів, однак більшість із них так і не були прийняті. Зокрема, розпорядженням Президента України від 17.02.1996 №34/96-рп «Про Національну програму захисту земель на 1996-2005 роки» [185], з метою створення умов для раціонального використання земель, відтворення родючості ґрунтів і запровадження екологічно збалансованого землекористування, визнано за необхідне розробити Національну програму захисту земель на 1996-2005 роки та подати її на затвердження в установленому порядку. Проте, незважаючи на те,

що вказаним розпорядженням був затверджений склад Комісії з розроблення проєкту Національної програми захисту земель на 1996–2005 роки, фактичне затвердження самої програми так і не відбулося, що створило правову та стратегічну прогалину в державній системі захисту земельних ресурсів.

У «Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та захисту земель» (Схваленої розпорядженням КМУ від 19 січня 2022 р. № 70-р), яка розроблена з метою реалізації державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, збереження функцій ґрунтового покриву, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття в умовах ринкового середовища та з урахуванням глобальної зміни клімату [106].

Отже, перший етап, розрахований до 2028 року, передбачає вдосконалення законодавчої, наукової, інформаційної та організаційної основ раціонального землекористування й охорони земель на загальнодержавному рівні. Планується формування нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема встановлення стандартів і вимог у сфері землеустрою, необхідних для реалізації Програми загалом.

Окрім того, передбачається підготовка схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель у межах адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад, створення комплексних планів їх просторового розвитку, визначення критеріїв моніторингу та впровадження його засад із застосуванням автоматизованих інформаційно-аналітичних систем і технологій дистанційного зондування Землі [198].

На другому етапі (2028-2032 роки) планується впровадження заходів, передбачених схемами землеустрою і техніко-економічними обґрунтуваннями використання та захисту земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад; комплексними планами просторового розвитку території територіальних громад; розроблення і впровадження

алгоритмів і технологій автоматизованого збору, обробки, постачання та оприлюднення земельно-просторової інформації в рамках геоінформаційної автоматизованої платформи національного рівня. [106]

Також передбачається здійснення невідкладних та ефективних заходів щодо використання та захисту земель, які забезпечуватимуть досягнення позитивного економічного, соціального і екологічного ефекту, припинення деградації ґрунтів [106].

Однак, чинна Концепція загальнодержавної програми використання та захисту земель вже не відповідає актуальним викликам сьогодення і потребує суттєвого оновлення, на що звертають свою увагу і науковці Бардадим Е. М., Луц Д. М. [15, с. 96-97]. Вони підкреслюють, що в умовах війни та післявоєнної відбудови необхідно переглянути її зміст, зокрема положення щодо реабілітації та відновлення земельних ділянок, які зазнали значних пошкоджень внаслідок бойових дій.

Концепція була розроблена в мирний час, коли основну увагу зосереджували на таких традиційних проблемах, як ерозійні процеси, кислотність, засолення, солонцюватість ґрунтів, деградація земель унаслідок надмірної сільськогосподарської експлуатації та нехтування екологічними нормами. Проте повномасштабна війна спричинила новий, безпрецедентний за масштабом пласт проблем, який вимагає переорієнтації концептуальних підходів. Зокрема, йдеться про забруднення територій вибухонебезпечними предметами, токсичними залишками боєприпасів, важкими металами та іншими забруднювачами військового походження. Значна частина сільськогосподарських угідь зазнала фізичного пошкодження, а саме: зруйновані горизонти ґрунтів, утворення вирв, знищення природної рослинності. Водночас значна частина територій залишилася замінованою, що унеможлиблює її подальше безпечне використання. Зокрема, сьогодні понад 25 % сільськогосподарських земель України зазнають різних форм деградації: ерозії, засолення, забруднення важкими металами, хімікатами тощо, без системного планування й цільового фінансування ці процеси матимуть незворотний характер.

Отже, наявні розрізнені законодавчі акти, підзаконні нормативні документи та фрагментарні урядові ініціативи формують правову основу державної політики у сфері захисту земельних ресурсів, однак не дозволяють повною мірою забезпечити належний рівень охорони, раціонального використання та відновлення деградованих земель. Передусім вони потребують синхронізації, адаптації до воєнних реалій та посилення інструментів реалізації, зокрема через оновлення програм та механізмів на рівні обласних і місцевих стратегій.

У сучасних умовах особливої актуальності набуває потреба в переосмисленні та оновленні стратегічної національної політики у сфері захисту земельних ресурсів, яка має бути зорієнтована на післявоєнне відновлення та довгостроковий сталий розвиток земельних ресурсів України. Така політика повинна передбачати формування комплексної системи публічного управління, здатної не лише реагувати на виклики, спричинені воєнними діями, а й забезпечувати ефективне використання, охорону та відновлення земель у постконфліктний період.

У цьому контексті та з огляду на загострення проблем, пов'язаних із деградацією ґрунтів, зниженням родючості земель, порушенням екологічної рівноваги, а також значними руйнуваннями, спричиненими повномасштабною війною, постає об'єктивна необхідність розроблення та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки, що дозволить сформулювати єдину державну політику у сфері захисту земельних ресурсів; сприяти міжвідомчій інтеграції, зокрема між екологічними, аграрними та земельними структурами; запровадити системні підходи до рекультивації та відновлення порушених земель; забезпечити стратегічне планування і контроль за станом земель; розробити механізми залучення міжнародної технічної допомоги та інвестицій у проекти з відновлення земельних ресурсів.

Метою Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки є формування комплексної та ефективної державної політики, спрямованої на збереження, відновлення та раціональне використання

земельних ресурсів України в умовах післявоєнного відновлення, екологічних викликів і зміни клімату.

Основні завдання, які реалізуватиме Стратегія:

– запобігання подальшій деградації земель через удосконалення системи моніторингу, упровадження екологічно безпечних технологій землекористування та зміцнення інституційного потенціалу контролюючих органів;

– ліквідація наслідків воєнних дій для земельних ресурсів, зокрема розмінування, очищення від токсичних залишків, відновлення родючості ґрунтів на постраждалих територіях;

– інтеграція підходів сталого землекористування в усі рівні планування земельних ресурсів, охоплюючи регіональні та місцеві програми;

– розвиток системи державного та громадського контролю за дотриманням вимог земельного та екологічного законодавства;

– модернізація нормативно-правової бази відповідно до європейських екологічних стандартів та вимог сталого розвитку;

– підвищення екологічної свідомості та освітньо-інформаційної роботи серед населення щодо важливості захисту земель.

Напрями реалізації програми:

створення Національного реєстру деградованих земель;

розробка та впровадження методик відновлення;

обладнання лабораторій з аналізу ґрунтів, систем GPS-моніторингу;

державне фінансування, субвенції ОМС, механізми державно-приватного партнерства;

підготовка кадрів для моніторингу та управління земельними ресурсами;

створення міжвідомчого Координаційного центру.

Отже, прийняття Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів стане важливим кроком для переходу України від розрізнених та ситуативних заходів до цілісної та ефективної системи публічного управління у земельній сфері. Такий стратегічний документ має виконувати не лише функцію складової екологічної політики, а й слугувати основою для забезпечення

економічної стабільності, відновлення держави після війни та впровадження засад сталого розвитку.

Наступною важливою перешкодою для належного функціонування системи публічного управління у сфері захисту земель є недостатній рівень координації між органами публічної влади, які мають розподілені повноваження у цій сфері. Відповідальність за питання землекористування, моніторингу, контролю та захисту земель покладено на низку відомств, серед них Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також обласні державні адміністрації й органи місцевого самоврядування. Така фрагментація управлінських функцій призводить до дублювання повноважень, неузгодженості дій, конфліктів інституційної компетенції або, навпаки, до утворення прогалин у нормативному й практичному регулюванні. У результаті – втрачається цілісність державної політики у сфері земельних відносин, а контроль за дотриманням вимог захисту земель часто має фрагментарний і неефективний характер.

Також нерідко є недостатньо налагодженою та не завжди ефективною взаємодія між Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства та місцевими органами виконавчої влади. До прикладу, коли йдеться про збереження ґрунтів від ерозії або забруднення, Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства може ввести обмеження на використання земель у певних районах, але на місцевому рівні ці рішення можуть суперечити інтересам сільськогосподарських виробників, що також призводить до неефективного використання земельних ресурсів та ускладнює реалізацію стратегічних завдань у сфері їх охорони.

Тож для підвищення ефективності роботи Міністерства, на нашу думку, було б доцільно передусім внести відповідні зміни до Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства, де чітко визначити механізми взаємодії між Міністерством та іншими державними органами, що працюють із земельними ресурсами та їх охороною, зокрема, розподіл повноважень у питаннях моніторингу земель, регулювання використання землі та контролю за їх охороною для запобігання дублюванню функцій та створення

єдиної політики в галузі захисту земельних ресурсів. Окремо також потрібно передбачити відповідальність кожного органу.

Також для забезпечення більш ефективної координації між органами виконавчої влади нами запропоновано створити міжвідомчий координаційний орган або комітет при Кабінеті Міністрів України, який буде відповідати за забезпечення взаємодії між міністерствами в питаннях захисту земельних ресурсів; міжвідомчу робочу групу при Міністерстві економіки, довкілля та сільського господарства України для постійної координації між різними органами публічної адміністрації.

Важливим фактором, що істотно знижує ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, є обмеженість дієвих інструментів державного контролю. У багатьох випадках нагляд за дотриманням вимог у цій сфері здійснюється фрагментарно, нерегулярно або формально, що суттєво знижує превентивний та коригувальний потенціал системи контролю. Серед основних причин такої ситуації треба визначити хронічну нестачу фінансування контрольних інституцій, дефіцит кваліфікованих кадрів, а також недостатню дієвість наявних механізмів притягнення порушників до відповідальності.

Варто зауважити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2025 р. було схвалено Стратегію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів на період до 2029 року, а також затверджено відповідний операційний план її реалізації на 2025–2027 роки [223]. Згідно із вищезазначеними актами, Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України має щороку до 1 березня подавати звіт про виконання Стратегії та реалізацію планових заходів.

Однак, попри задекларований комплексний підхід до питань екологічного контролю, документ не містить достатньо деталізованих положень, що стосуються саме захисту земель, а також не передбачає інструментів ефективного моніторингу й оцінки стану ґрунтів. Зокрема, немає чітко

визначених індикаторів ефективності для цієї сфери, алгоритмів контролю деградаційних процесів, а також механізмів реагування на загрози в умовах післявоєнного відновлення, коли ризики ерозії, забруднення та непридатності значних площ земель істотно зростають.

У зв'язку з цим постає необхідність розроблення окремих підзаконних нормативно-правових актів та спеціалізованих регламентів, спрямованих на посилення державного контролю у сфері раціонального використання та захисту земельних ресурсів. Такі документи мають передбачати специфічні процедури моніторингу ґрунтів, стандарти оцінки стану земель, а також адаптовані до сучасних викликів санкційні та превентивні механізми. Вони повинні враховувати екологічну, економічну і соціальну значущість земель як одного з ключових національних ресурсів, необхідного для забезпечення продовольчої безпеки, кліматичної стабільності та відновлення економіки в післякризовий період.

Як один із практичних кроків щодо посилення повноважень місцевих державних адміністрацій, ми запропонували внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема ст. 21 – Повноваження в галузі використання та захисту земель, природних ресурсів і охорони довкілля, необхідно доповнити переліком повноважень у сфері захисту земельних ресурсів: «здійснення контролю за використанням земель та розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також передача матеріалів у разі виявлення порушень законодавства про охорону земель до уповноважених державних органів»; «проведення планових та позапланових перевірок стану використання земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Окрім того, з метою підвищення інституційної спроможності на місцевому рівні, доцільно передбачити створення у структурі місцевих державних адміністрацій спеціалізованих відділів або підрозділів з питань захисту земельних ресурсів, які повинні здійснювати постійний моніторинг стану земель, реалізовувати заходи з попередження правопорушень у цій сфері та взаємодіяти з відповідними органами контролю.

Окремої уваги потребує проблема цифровізації у сфері управління земельними ресурсами. Попри певні позитивні зрушення у напрямі впровадження ІТ-інструментів, в Україні досі не сформовано повноцінної інтегрованої електронної системи обліку, моніторингу та управління станом земель. Наявні платформи функціонують фрагментарно, не забезпечуючи комплексного обміну даними між центральними та місцевими органами влади.

Доступ громадян, бізнесу та наукової спільноти до публічної кадастрової інформації залишається обмеженим, а наявні відомості часто характеризуються низьким рівнем актуальності, неповнотою або недостовірністю, що створює суттєві перешкоди для прозорого управління земельними ресурсами, здійснення ефективного контролю за їх використанням та реалізації державної політики у сфері захисту земель.

Стан цифрової трансформації у земельній сфері вимагає прискореної модернізації, зокрема, через впровадження єдиної геоінформаційної системи, яка б інтегрувала дані з різних державних реєстрів, супутникового моніторингу, кадастрової інформації та результатів польових обстежень. Доречно сказати, що на сьогоднішній день в Україні існує кілька систем і платформ, які забезпечують збір і моніторинг інформації про стан земельних ресурсів (Державний земельний кадастр, Геоінформаційні системи (ГІС), Державна система моніторингу довкілля), проте, вони майже не інтегровані між собою. Зазвичай інформація в цих системах є доступною лише для вузького кола спеціалістів або обмежена за доступом до громадськості.

На наш погляд, для вирішення цієї проблеми необхідно створити сучасну та комплексну систему моніторингу земельних ресурсів «Єдина національна платформа для моніторингу стану земельних ресурсів», яка б об'єднувала всі дані про земельні ресурси (від кадастрових даних до екологічного стану ґрунтів), та охоплювала використання новітніх технологій, таких як супутникові знімки та геоінформаційні системи (ГІС), що дозволить значно підвищити ефективність контролю за станом земельних ресурсів і прийняття своєчасних і ефективних заходів для їх охорони та відновлення. Створення Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України такої платформи стало б важливим

кроком до покращення адміністрування земельних ресурсів та їх охорони в Україні.

Отже, наявні проблеми у сфері захисту земельних ресурсів свідчать про глибоку дисфункцію чинної системи публічного управління, яка не здатна належним чином забезпечити екологічну безпеку, ефективне використання та відновлення земель. Причини цієї ситуації комплексні – вони охоплюють недосконалу нормативно-правову базу, обмежену інституційну спроможність державних органів, дефіцит фінансових і технічних ресурсів, а також недостатній рівень прозорості та громадської участі в ухваленні рішень.

За таких умов реалізація публічної політики у сфері захисту земель потребує кардинального оновлення підходів, які мають бути інтегрованими, науково обґрунтованими та довгостроковими. Необхідно забезпечити збалансоване поєднання екологічних пріоритетів із цілями соціально-економічного розвитку, орієнтуючись на принципи сталого землекористування та екосистемного підходу.

Треба наголосити, що в сучасних умовах саме держава повинна відігравати ключову роль як основний суб'єкт формування й реалізації ефективної системи публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів. Ефективність цього управління значною мірою визначається якістю реалізації норм права, а також рівнем нормативного забезпечення, як слушно зазначає І. В. Болокан, «ефективне публічне адміністрування тісно пов'язане з ефективністю реалізації норм права та нормотворчості загалом» [24, с. 331].

З огляду на це, важливим кроком є не лише розробка та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки, а й реалізації низки додаткових системних напрямів, які мають посилити ефективність державної політики, інституційної спроможності та практичної реалізації завдань у зазначеній сфері.

Серед найбільш доцільних варто виділити такі напрями вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів:

– удосконалення нормативно-правової бази, яка сьогодні є застарілою, фрагментованою та не відповідає реаліям післявоєнного відновлення. Зокрема,

Закон України «Про охорону земель» вимагає комплексного перегляду, а деякі норми дотепер ґрунтуються на підходах 1990-х років. Важливо ухвалити нові підзаконні акти щодо рекультивації, обстеження та обліку забруднених територій, запровадити стандарти щодо відновлення земель на деокупованих територіях. Доцільним є й внесення змін до Земельного кодексу України, зокрема у частині запровадження екологічного зонування земель та встановлення обов'язкових вимог до землекористувачів щодо збереження родючості;

– впровадження на рівні держави єдиної координаційної моделі управління охороною земельних ресурсів, яка передбачатиме чіткий розподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також інтеграцію екологічних функцій у діяльність усіх відомств, дотичних до землекористування. (Нами запропоновано, для забезпечення більш ефективної координації між органами виконавчої влади, створити міжвідомчий координаційний орган або комітет при КМУ, який буде відповідати за забезпечення взаємодії між міністерствами в питаннях захисту земельних ресурсів; міжвідомчу робочу групу при Міністерстві економіки, довкілля та сільського господарства України для постійної координації між різними органами публічної адміністрації);

– розвиток механізмів цифровізації у сфері публічного адміністрування охороною земель, що охоплюватиме створення єдиної електронної платформи, яка б об'єднувала дані Держгеокадастру, екологічної інспекції, аграрного моніторингу та місцевих громад. Така система має забезпечити прозорість прийняття рішень, спростити облік порушень, дозволити онлайн-доступ до інформації для громадськості та інвесторів. В Україні вже є позитивний приклад впровадження цифрових рішень у земельній сфері, зокрема, функціонування Публічної кадастрової карти України, однак вона охоплює переважно інформацію про земельні ділянки, їх межі, цільове призначення та власників, а не стан ґрунтів чи екологічні показники. Тому цей ресурс потребує подальшого розвитку та інтеграції з іншими державними інформаційними системами для створення комплексної цифрової екосистеми управління земельними ресурсами;

– удосконалення системи державного нагляду, зокрема через посилення

інституційної спроможності Державної екологічної інспекції України, її кадрового та матеріального забезпечення, а також внесення змін до процесуальних норм, що регламентують реагування на порушення;

– впровадження сучасної системи моніторингу стану земель. Національна система має базуватися на інноваційних підходах, зокрема супутниковому моніторингу, використанні безпілотних літальних апаратів та геоінформаційних систем, що дозволить оперативно виявляти осередки ерозії, забруднення чи деградації, а також аналізувати динаміку змін ґрунтового покриву. До прикладу, у Нідерландах такі системи дозволяють точно визначати зміни у складі ґрунтів і вчасно вживати коригувальних заходів, чого наразі критично бракує в Україні;

– підвищення рівня професійної підготовки кадрів та проведення просвітницької роботи, зокрема необхідно запровадити системне навчання для посадових осіб місцевого самоврядування, аграріїв, інспекторів екологічної служби. Окрім того, важливо формувати підвищення правової обізнаності та участі громадян у питаннях захисту земель через інформаційні кампанії, навчальні програми, залучення молоді до проєктів сталого землекористування, підтримки ініціатив громадських об'єднань, а також створення механізмів прозорості взаємодії між органами влади та суспільством;

– адаптація політики захисту земель до умов воєнного та післявоєнного часу, що передбачає включення заходів із відновлення деградованих і забруднених земель до загального пакета політик післявоєнної реконструкції України; визначення та картографування зон з порушеним ґрунтовим покривом внаслідок бойових дій; розробка процедур обстеження, очищення, рекультивації та заліснення пошкоджених територій; встановлення державних гарантій компенсації втрат земельних ресурсів через війну. Загалом необхідно створити чітку систему ідентифікації, очищення та відновлення таких територій. До прикладу, у Херсонській, Харківській і Миколаївській областях уже сьогодні спостерігаються значні масштаби деградації земель, і без відповідної державної програми такі території можуть стати непридатними для сільського господарства на десятиліття;

– окремим напрямом є реформування фінансово-економічного механізму

управління земельними ресурсами, що передбачає створення спеціального Державного фонду охорони та відновлення земель, кошти якого можуть формуватись із екологічного податку, штрафів за порушення правил землекористування, а також з міжнародних донорських програм. Наприклад, у Литві значна частина коштів на меліорацію та захист ґрунтів надходить із фондів ЄС. Україна ж потребує створення власного стабільного джерела фінансування, яке дозволить планувати середньо- та довгострокові програми. Також запровадження фінансово-економічних механізмів стимулювання захисту земель, зокрема субсидій на екологічно дружні технології землеробства, грантової підтримки рекультиваційних ініціатив, впровадження принципу «забруднювач платить»;

– розвиток міжвідомчої та міжнародної співпраці через створення міжвідомчих координаційних рад. Активна участь у міжнародних ініціативах: UNCCD, FAO, Global Soil Partnership, European Green Deal. Залучення міжнародної технічної допомоги для реалізації проєктів із рекультивації, моніторингу, запобігання деградації.

Звичайно, такі напрями не є вичерпними, але їх комплексна реалізація дозволить суттєво покращити публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, створити ефективну систему управління та забезпечити сталий розвиток землекористування в Україні.

Лише за умов тісної взаємодії органів публічної влади, наукових установ, громадянського суспільства та міжнародних партнерів можливо забезпечити раціональне і безпечне використання земельного фонду України в інтересах нинішніх і майбутніх поколінь та виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань у сфері охорони довкілля.

Ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це інтегральна характеристика результативності, раціональності та дієвості управлінської діяльності органів публічної влади, спрямованої на забезпечення збереження, відтворення та раціонального використання земельних ресурсів. Вона відображає ступінь досягнення цілей державної політики у сфері захисту земель через оптимальне поєднання правових,

організаційних, економічних та екологічних інструментів управління, що забезпечують екологічну стійкість територій, збалансованість інтересів держави, громади та суб'єктів господарювання, а також підвищення рівня правової, інституційної й екологічної безпеки у сфері землекористування.

Ефективність у цій сфері є не лише показником досягнення кількісних результатів управління (зниження деградації земель, підвищення якості ґрунтів, дотримання норм законодавства), а й критерієм якості публічної політики, що визначається спроможністю органів влади забезпечити сталий розвиток земельних відносин на основі принципів законності, прозорості, участі громадськості та наукової обґрунтованості управлінських рішень.

Висновки до розділу 3

Здійснивши характеристику шляхів удосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів ми дійшли таких висновків:

Аналіз міжнародного досвіду адміністрування земельних ресурсів, зокрема країн Європейського Союзу, свідчить про розуміння землі як національного багатства. Визначено, що більшість розвинених країн, зокрема ФРН, поєднують захист права приватної власності із соціальними обов'язками, які походять із цього права, що досягається через деталізовану правову регламентацію обігу сільськогосподарських земель, яка обмежує їх нерациональний розподіл, дроблення та зміну цільового призначення. У країнах Західної Європи оренда сільськогосподарських земель є широко поширеною формою організації аграрного сектору (понад 60% у Німеччині та Франції) з наданням переваги фермерам та особам, які мають відповідну освіту та досвід, при придбанні сільськогосподарських земель, що реалізується через спеціальні дозвільні процедури, механізм переважного права купівлі та систему сільськогосподарських судів. Міжнародний досвід підкреслює важливість інформаційної прозорості та цифровізації. Такі ініціативи, як-от EULIS та ELRA, демонструють необхідність створення комплексних, інтерактивних та багатомовних онлайн-платформ для доступу до земельних реєстрів, що значно

полегшує транскордонні транзакції та покращує якість послуг. Встановлено, що в країнах ЄС основою якісного надання адміністративних послуг є наявність спеціальних кодифікованих актів. Адміністрування земельних ресурсів відбувається з орієнтацією на потреби громади в умовах співпраці органів місцевої влади через угоди про співпрацю та створення «універсальних центрів послуг». Визначено, що для вітчизняної практики необхідне посилення регуляторних механізмів, які б стимулювали ефективне сільськогосподарське виробництво та зберігали екологічний баланс у поєднанні із завершенням процесів децентралізації управління землями та створенням прозорих інституцій для розпорядження державним фондом. Певним зразком для України може стати практика реформування адміністративних процедур на основі сервісної спрямованості та використання адміністративного акта як ключового засобу завершення процедури. Обґрунтовано, що ефективне адміністрування земельних ресурсів поєднує жорстке регулювання обігу з пріоритетом місцевого аграрного виробника, децентралізацією управлінських повноважень та інноваційними підходами до надання адміністративних послуг через цифрові платформи та прозорі процедури.

Доведено, що ефективність публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це інтегральна характеристика результативності, раціональності та дієвості управлінської діяльності органів публічної влади, спрямованої на забезпечення збереження, відтворення та раціонального використання земельних ресурсів.

Виокремлено основні напрями вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів: удосконалення нормативно-правової бази; впровадження на рівні держави єдиної координаційної моделі управління охороною земельних ресурсів; розвиток механізмів цифровізації у сфері публічного адміністрування охороною земель; удосконалення системи державного нагляду; впровадження сучасної системи моніторингу стану земель; підвищення рівня професійної підготовки кадрів та проведення просвітницької роботи; адаптація політики захисту земель до умов воєнного та післявоєнного часу; реформування фінансово-економічного механізму управління земельними

ресурсами; розвиток міжвідомчої та міжнародної співпраці через створення міжвідомчих координаційних рад.

Доведена необхідність розроблення та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки, що дозволить: сформулювати єдину державну політику у сфері захисту земельних ресурсів; сприяти міжвідомчій інтеграції, зокрема між екологічними, аграрними та земельними структурами; запровадити системні підходи до рекультивації та відновлення порушених земель; забезпечити стратегічне планування і контроль за станом земель; розробити механізми залучення міжнародної технічної допомоги та інвестицій у проекти з відновлення земельних ресурсів.

ВИСНОВКИ

Здійснивши ґрунтовну характеристику публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України, узагальнивши теоретичні підходи та проаналізувавши практику діяльності органів публічної влади у цій сфері, ми дійшли таких висновків:

1. Сформульовано етапи становлення та розвитку сфери захисту земельних ресурсів: період трипільської культури (друга половина IV до II тис. до н.е.); період скіфської держави (III – IV ст. до н.е.); період Київської Русі (IX ст. до XIII ст.); період роздробленості українських земель (XIV ст. – XIX ст.); радянський період (початок XIX ст. – XX ст.); перехідний, незалежності українських земель та початок земельної реформи (кінець XX ст. – початок XXI ст.); сучасний період цифровізації (початок XXI ст. – до теперішнього часу). Охарактеризовано основні особливості кожного періоду становлення та розвитку сфери охорони земельних ресурсів.

2. Доведено, що державна політика у сфері захисту земельних ресурсів України – це цілеспрямована, системна та організаційно-правова діяльність органів публічної адміністрації та уповноважених інституцій, яка спрямована на забезпечення раціонального використання, збереження, відтворення та відновлення земель як основного національного багатства, з урахуванням екологічних, економічних і соціальних пріоритетів сталого розвитку держави, водночас виокремлено її особливості.

3. Публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це комплексна, інституційно та нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-розпорядчими та публічно-сервісними повноваженнями, яка спрямована на формування та реалізацію публічної політики у галузі земельних відносин як основного національного багатства та просторової бази соціально-економічного розвитку. Також сформовані та охарактеризовані особливості публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів в Україні, зокрема, воно є багатокomпонентним управлінським процесом, який інтегрує правові, організаційні, економічні та

екологічні механізми забезпечення раціонального використання і відтворення земель. Його сутність полягає в цілеспрямованій діяльності суб'єктів публічної адміністрації – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших уповноважених структур, що реалізують державну політику у сфері охорони земель на основі делегованих адміністративно-управлінських та публічно-сервісних повноважень. Особливістю цього виду публічного управління є поєднання владно-розпорядчих і сервісно-координаційних функцій, спрямованих на забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Водночас публічне адміністрування у земельній сфері не зводиться лише до контролю чи регулювання – воно передбачає формування сприятливих умов для сталого використання земельних ресурсів, відновлення їх родючості, запобігання деградаційним процесам і забезпечення екологічної безпеки територій. Важливе місце в системі адміністрування посідають принципи взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, децентралізації, дискретності, взаємної відповідальності та самокерованості, які забезпечують гнучкість і результативність управлінських рішень. Такий підхід сприяє переходу від традиційної моделі державного управління до сучасної парадигми публічного врядування, у межах якої ключовими орієнтирами стають відкритість, підзвітність, ефективність та якісне надання публічних послуг у сфері охорони земельних ресурсів. У результаті публічне адміністрування набуває системного, цілісного й орієнтованого на сталий розвиток характеру, що забезпечує підвищення ефективності управління земельним фондом, зміцнення прав власників і землекористувачів та формування екологічно відповідальної моделі використання земель в Україні.

4. Водночас механізм публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це система засобів, способів, процедур, правових норм, методів та інших інструментів та ресурсів, які використовуються органами публічної адміністрації для реалізації покладених на них завдань щодо раціонального використання й охорони земельних ресурсів. Виокремлено ключові елементи механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів, а саме: система нормативно-правових актів; публічна

адміністрація, що наділена владними повноваженнями у сфері охорони земельних ресурсів; фінансово-економічні інструменти; інформаційні та технологічні засоби; адміністративні процедури.

5. Нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів – це системна діяльність уповноважених органів державної влади щодо розроблення, прийняття, впровадження та контролю за виконанням правових норм, спрямованих на раціональне використання, охорону, відтворення та відновлення земель, що охоплює встановлення правил і стандартів охорони ґрунтів, організацію моніторингу земель, забезпечення дотримання вимог екологічної безпеки, застосування заходів юридичної відповідальності та створення умов для ефективного управління земельними ресурсами в інтересах суспільства та довкілля. Також класифіковано нормативно-правове адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів: а) за змістовно-функціональним призначенням (тобто за тим, яку функцію акт виконує у сфері публічного адміністрування та захисту земель): концептуально-програмні акти – визначають державну політику, цілі та пріоритети у сфері охорони земель (наприклад, Стратегія державної екологічної політики України, державні цільові програми з охорони земель); регулятивні акти – встановлюють правила використання, охорони, відновлення земель, права й обов'язки суб'єктів (Земельний кодекс України, Закон «Про охорону земель» тощо); процедурно-процесуальні акти – регламентують порядок здійснення управлінських дій, контролю, експертизи, моніторингу (наприклад, Порядок ведення державного земельного кадастру, Положення про державний контроль за використанням і охороною земель); контрольні-наглядові акти – визначають порядок перевірок, застосування санкцій, відповідальність за порушення (постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо); інформаційно-аналітичні акти – регулюють ведення кадастрів, звітності, доступу до інформації про стан земель; б) за напрямками регулювання земельних відносин: акти щодо охорони земель від деградації, ерозії, забруднення; акти щодо відновлення та рекультивації земель; акти щодо раціонального використання земельних

ресурсів; акти щодо моніторингу, оцінки та кадастрового обліку земель; акти щодо економічного стимулювання охорони земель.

6. Встановлено, що публічна адміністрація у сфері захисту земельних ресурсів – це сукупність органів публічної влади, які здійснюють управлінські, контролюючі та наглядові функції з метою збереження, захисту, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та запобігання їх забрудненню. Основним завданням публічної адміністрації в цій сфері є створення умов для ефективного використання земельних ресурсів в інтересах суспільства, з урахуванням екологічних і економічних чинників. Виокремлено основні ознаки публічної адміністрації у сфері охорони земельних ресурсів: наявність комплексної та багаторівневої структури органів; забезпечення виконання законодавства у сфері охорони земельних ресурсів; здійснення контролю за дотриманням вимог щодо охорони земельних ресурсів; координація та взаємодія між різними органами влади у сфері земельних ресурсів; відкритість у процесі ухвалення рішень і контроль за їх виконанням; реалізація політики, яка охоплюють не лише землеволодіння та землекористування, але й моніторинг екологічного стану, відновлення земель після забруднення або деградації.

7. Досліджено міжнародний досвід адміністрування земельних ресурсів, зокрема країн Європейського Союзу, який свідчить про визнання земельних ресурсів як національного багатства. Визначено, що більшість розвинених країн, зокрема ФРН, поєднують захист права приватної власності із соціальними обов'язками, що походять з цього права, яке досягається через деталізовану правову регламентацію обігу сільськогосподарських земель, що обмежує їх нераціональний розподіл, дроблення та зміну цільового призначення. У країнах Західної Європи оренда сільськогосподарських земель є досить поширеною формою організації аграрного сектору (понад 60% у Німеччині та Франції) з наданням переваги фермерам та особам, які мають відповідну освіту та досвід, при придбанні сільськогосподарських земель, що реалізується через спеціальні дозвільні процедури, механізм переважного права купівлі та систему сільськогосподарських судів. Міжнародний досвід

підкреслює важливість інформаційної прозорості та цифровізації. Такі ініціативи, як-от EULIS та ELRA, демонструють необхідність створення комплексних, інтерактивних та багатомовних онлайн-платформ для доступу до земельних реєстрів, що значно полегшує транскордонні транзакції та покращує якість послуг. Встановлено, що в країнах ЄС основою якісного надання адміністративних послуг є наявність спеціальних кодифікованих актів. Адміністрування земельних ресурсів відбувається з орієнтацією на потреби громади в умовах співпраці органів місцевої влади через угоди про співпрацю та створення «універсальних центрів послуг». Визначено, що для вітчизняної практики необхідне посилення регуляторних механізмів, які б стимулювали ефективне сільськогосподарське виробництво та зберігали екологічний баланс поєднано із завершенням процесів децентралізації управління землями та створенням прозорих інституцій для розпорядження державним фондом. Певним зразком для України може стати практика реформування адміністративних процедур на основі сервісної спрямованості та використання адміністративного акта як ключового засобу завершення процедури.

8. Виокремлено та охарактеризовано основні напрями вдосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів, зокрема: удосконалення нормативно-правової бази; впровадження на рівні держави єдиної координаційної моделі управління охороною земельних ресурсів; розвиток механізмів цифровізації у сфері публічного адміністрування охороною земель; удосконалення системи державного нагляду; впровадження сучасної системи моніторингу стану земель; підвищення рівня професійної підготовки кадрів та проведення просвітницької роботи; адаптація політики охорони земель до умов воєнного та післявоєнного часу; реформування фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами; розвиток міжвідомчої та міжнародної співпраці через створення міжвідомчих координаційних рад.

Доведено необхідність доповнення чинного законодавства:

главу 26 Земельного кодексу України доповнити ст. *** такого змісту: «Рациональне використання земельних ресурсів» – це ефективно використання

земель з урахуванням їх природних властивостей та екологічних вимог, що забезпечує збереження родючості ґрунтів, підтримку екологічної рівноваги, ефективне використання земель для аграрних, промислових, житлових та інших потреб, а також охорону навколишнього середовища, що дозволить покращити управління земельними ресурсами, сприятиме їх раціональному використанню та сприятиме охороні екосистем, а також зменшить екологічні ризики, пов'язані з нераціональним використанням земель;

ст. 171 Земельного кодексу України положенням такого змісту: «До деградованих земель також належать землі, що зазнали деградації, руйнування або забруднення внаслідок збройних (бойових) дій, застосування вибухонебезпечних предметів, переміщення важкої військової техніки, облаштування оборонних споруд чи інших дій воєнного характеру»;

абз. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про охорону земель» словами: «...а також сільськогосподарські землі, що зазнали деградації або втрати родючості внаслідок воєнних (бойових) дій»;

до ч. 1 ст. 52 Закону України «Про охорону земель» доцільно доповнити таким змістом: «До порушених земель також належать землі, пошкоджені або змінені внаслідок воєнних дій, мінування, вибухів, будівництва чи функціонування військових об'єктів та інженерних укріплень»;

Розділ 6 Закону України «Про охорону земель» доповнити ст. X: «Вимоги до власників і землекористувачів у разі деградації земель» таким змістом: «Власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані вживати необхідних заходів для відновлення земель, що зазнали деградації, зокрема: відновлення родючості ґрунтів; здійснення водно-болотної реабілітації; використання технологій біоремедіації; створення систем зрошення, проведення лісозахисних робіт, насадження трав і дерев для зменшення ерозії ґрунтів і покращення водного балансу на земельних ділянках; застосування технологій сівозміни для запобігання виснаженню ґрунтів, використання органічних добрив для покращення структури ґрунтів і зменшення ерозії, тощо»;

ст. 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити ч. 3 такого змісту: «Порушення встановлених норм і правил охорони сільськогосподарських та інших земель, що призвели до їх забруднення, засолення, підтоплення, ерозії, деградації, зниження родючості ґрунтів, порушення структури ґрунтового покриву або самовільної зміни цільового призначення земельної ділянки без відповідного дозволу;

- тягнуть за собою накладення штрафу: на громадян – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на юридичних осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» із назвою: «Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля» доповнити переліком повноважень у сфері охорони земельних ресурсів:

«здійснення контролю за використанням земель та розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також передача матеріалів у разі виявлення порушень законодавства про охорону земель до уповноважених державних органів»;

«проведення планових та позапланових перевірок стану використання земельних ресурсів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Доведена необхідність розроблення та впровадження Національної стратегії охорони та відновлення земельних ресурсів України на 2026–2035 роки, що дозволить: сформулювати єдину державну політику у сфері захисту земельних ресурсів; сприяти міжвідомчій інтеграції, зокрема між екологічними, аграрними та земельними структурами; запровадити системні підходи до рекультивації та відновлення порушених земель; забезпечити стратегічне планування і контроль за станом земель; розробити механізми залучення міжнародної технічної допомоги та інвестицій у проекти з відновлення земельних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
2. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і допов. Київ : Істина, 2012. 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2009. Т. 2. Особлива частина. 600 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
6. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 216 с.
7. Академічний тлумачний словник української мови / Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України. Київ, 2001. С. 695. URL: <http://sum.in.ua/>.
8. Аксененок Г. А. Земельне право України : підручник. Харків : Право, 2007. 416 с.
9. Александров М. Г. Правове регулювання суспільних відносин: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 352 с.
10. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : актуальні проблеми практичної теорії. Київ : Знання, 2005. 445 с.
11. Андрейцев В. І. Модернізація правового режиму землі, як основного національного багатства – пріоритетний напрям сучасної земельної реформи. *На сторожі земельного ладу: до 20-річчя Земельного кодексу України* : матеріали

Міжнар. наук.-практ. конф. (онлайн, оффлайн формат), м. Київ, 26 листопада 2021 р. / за заг. ред. проф. В. М. Єрмоленка. Київ : Гуляєва В. М., 2021. С. 17–22.

12. Андрейцев В. І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України. *Науково-практичні коментарі*. 2002. № 2. С. 3–19.

13. Андрійчук Ю. А. Психологічні механізми навчання, що сприяють розвитку професійного мислення. *Міжнародний журнал освіти та науки*. 2020. Т. 3, № 1. С. 48–55.

14. Археологія УРСР : у 3 т. / Ін-т археології АН УРСР. Київ : Наукова думка., 1971. Т. 1 : Первісна археологія. 452 с.

15. Бардадим Е. М., Луц Д. М. Правові засади охорони земель в умовах воєнного стану. *Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень* : матеріали конференції МЦНД, 09.06.2023 р. Івано-Франківськ, Україна. Івано-Франківськ, 2023. С. 96–97.

16. БІЛА КНИГА. Стратегія розвитку земельних відносин в Україні / Land Transparency ; Kyiv School of Economics ; Міністерство аграрної політики та продовольства України. Травень, 2021. 61 с. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/05/Land-strategy.pdf>.

17. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.

18. Богданов А. П. Адміністративно-правові засади публічного адміністрування у сфері земельних відносин в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (3). С. 104–108.

19. Богіра М. С., Ярмолюк В. І. Еколого-економічні засади використання земельних ресурсів : навч. посіб. Житомир : Полісся, 2012. 284 с.

20. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 114–122.

21. Бойко А. О. Характеристика та класифікація механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 83–90.

22. Бойченко І. В. Філософія історії : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 656 с.
23. Боклаг В. А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2014. Вип. 2. С. 30–36.
24. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
25. Брикайло Ю. Посилення відповідальності за порушення у сфері використання та охорони земель. *Dreamdim*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/posylennya-vidpovidalnosti-za-porushennya-u-sferi-vykorystannya-ta-ohorony-zemel/>.
26. Бриндзя Г. З. Екологічні аспекти раціонального використання земельних ресурсів. *Наукові праці Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія : Екологія та природокористування. 2010. Вип. 150. С. 45–50.
27. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2018. 38 с.
28. Варшавська Н. Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2 (22). С. 215–222.
29. Веденичев П. Ф. Економічні проблеми раціонального використання і охорони земельних ресурсів : монографія. Київ : Урожай, 1988. 192 с.
30. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с.
31. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
32. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 480 с.

33. Вплив війни росії проти України на стан українських ґрунтів. Результати аналізу / О. Голубцов, Л. Сорокіна, А. Сплодитель, С. Чумаченко. Київ : ГО «Центр екологічних ініціатив «Екодія», 2023. 32 с. URL: <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/zabrudnennia-zemel-vid-rosii-summary3.pdf>.

34. Гайдай С. С. Адміністративно-правові інструменти захисту прав на земельні ділянки. *Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період* : матеріали міжвідом. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 23 травня 2024 року). Київ, 2024. С. 127–130.

35. Гайдай С. С. Державна політика охорони земельних ресурсів: поняття та особливості. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації* : матеріали XX наук.-практ. семінару (м. Київ, 26 червня 2025 року). Київ, 2025. С. 229–235.

36. Гайдай С. С. Державний контроль за використанням земельних ресурсів. The VI International scientific and practical conference «*Transforming science with modern technologies: issues and challenges*», Lyon, France, 9–11 February 2026. Lyon, France, 2026. С. 146–150.

37. Гайдай С. С. Основні засади публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Суспільство та національні інтереси*. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2024. № 4 (4). С. 865–876. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4\(4\)-865-876](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-865-876).

38. Гайдай С. С. Основні напрямки охорони земель України *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації* : матеріали XIX наук.-практ. семінару (Київ, 20 червня 2024 року). Київ, 2024. С. 127–130.

39. Гайдай С. С. Особливості охорони земельних ресурсів в Україні у воєнний та повоєнний період. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації*: Матеріали XVIII науково-практичного семінару (Київ, 19 жовтня 2023 року). 2023. С. 50–53.

40. Гайдай С. С. Особливості функціонування механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 127. С. 104–111.

41. Гайдай С. С. Поняття та сутність захисту земельних ресурсів в Україні у період воєнного часу. *Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави* : матеріали круглого столу (м. Київ, 30 травня 2024 року). Київ, 2024. С. 9–10.

42. Гайдай С. С. Поняття, особливості державної політики щодо захисту земельних ресурсів включаючи принцип безбар'єрності. *Безбар'єрний простір у сучасному світі* : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 25 листопада 2025 року Київ, 2025. С. 471–476.

43. Гайдай С. С. Проблеми охорони та раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 130. С. 179–184. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743657>.

44. Галуцько В. В., Музика О. М., Синегуб О. В. Теорія публічного адміністрування : підручник. Херсон : Гельветика, 2020. 312 с.

45. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Київ : Вища школа, 1991. 208 с.

46. Гордєєв В. В., Градовий В. Б. Адміністративні послуги: поняття, сутність та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Вип. 533. Правознавство. С. 66–70.

47. Горлачук В. В., Песчанська І. М., Скороходов В. А. Земельний менеджмент : навч. посіб. Київ : Професіонал, 2006. 192 с.

48. Градиська Ю. В., Багатко А. С. Історико-правові аспекти правового регулювання земельних відносин. *Актуальні проблеми природоохоронного законодавства* : матеріали круглого столу (4–5 червня 2020 року, м. Рівне) / НУВГП. Рівне, 2020. URL: https://ep3.nuwm.edu.ua/18611/1/Збірник%20тез_НУВГП.pdf.

49. Данкевич А. Є. Розвиток орендних земельних відносин у сільському господарстві. *Економіка АПК*. 2007. № 7. С. 47–50.

50. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку : прийнята 03.06.1992 р. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/mu92340>.

51. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

52. Державний комітет України по земельних ресурсах. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0%BF%D0%BE_%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%B0%D1%85.

53. Держгеокадастр виявив 365 порушень земельного законодавства. *AgroPolit.com: гаряча агрополітика*. URL: https://agropolit.com/news/17400-derjgeokadastr-viyaviv-365-porushen-zemelnogo-zakonodavstva?utm_source=chatgpt.com.

54. Дехтяренко Ю. Регулювання земельних відносин в Україні: воєнний стан та післявоєнний період. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія : Державне управління. 2023. № 18 (2). С. 31–37. DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/18-5/14>.

55. Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди" : прийнята 21.04.2004 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_965#Text.

56. Дідковська Л. І. Економічний механізм раціонального використання та охорони земельних ресурсів в аграрній сфері : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.07.02. Київ, 2006. 20 с.

57. Добряк Д. С., Мартин А. Г. Концептуальні підходи до формування сталого землекористування в Україні. *Економіка АПК*. 2005. № 1. С. 93–99.

58. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) : підписаний від 25.03.1957 р. ; в редакції від 01.01.2005 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text.

59. Домашенко М. В., Рубаник В. Є. Власність і право власності. Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні. Харків : Факт, 2002. 550 с.

60. Дугієнко Н., Дугієнко О. Соціально-економічні наслідки управлінських рішень у сільськогосподарському землекористуванні. *Міждисциплінарні інтеграційні процеси у системі географічної, туризмологічної та екологічної науки* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 30-літтю утворення кафедри географії України і туризму у Тернопільському національному педагогічному університеті імені Володимира Гнатюка (4-5 жовтня 2022 р.). Тернопіль, 2022. С. 24–25. URL: <https://moodle.znu.edu.ua/enrol/index.php?id=12738>.

61. Дука А. П. Державне регулювання та контроль у сфері використання земельних ресурсів в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія : право, публічне управління та адміністрування. 2023. № 9. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-9-02-15>.

62. Економічний розвиток і державна політика : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. Київ : УАДУ, 2001. 480 с.

63. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

64. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2001. Т. 2 : Методологія державного управління. 692 с.

65. Жулканич О. М. Моніторинг земель сільськогосподарського призначення в системі аграрного природокористування. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія : Економіка. 2014. № 2 (43). С. 74–77.

66. Жураковський Б. С. Вплив природного середовища на заснування трипільських поселень. *Земледельцы и скотоводы Древней Европы. Проблемы, новые открытия, гипотезы*. Доп. изд. Киев, 2012. С. 57–61.

67. З 07 по 13 березня 2025 року територіальними та міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України проведено 390 заходів контролю, складено 392 протоколи про адміністративні правопорушення. *Державна екологічна інспекція України*. URL: https://dei.gov.ua/post/3121?utm_source=chatgpt.com.

68. Заєць І. І. Трипільська культура на Поділлі. Вінниця : Тезис, 2001. 184 с.

69. Заєць І. І., Жураковський Б. С. Людина і природа Поділля. Від кам'яного до раннього залізного віку. Вінниця : Арбат, 1999. 116 с.

70. Запотоцька О. В. Поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 33. С. 71–74.

71. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Богай, А. П. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. Київ : Юринком Інтер, 2004. 368 с.

72. Земельний кодекс УРСР : прийнятий 08.07.1970 р. № 2874-VII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1970. № 29. Ст. 205.

73. Земельний кодекс України : Закон України від 18.12.1990 р. № 561-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98. Втратив чинність.

74. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

75. Земельний кодекс України : наук.-практ. комент. / за ред. В. І. Семчика. Київ : Ін Юре, 2003. 676 с.

76. Земельное право Украины : учеб. пособ. / под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. Киев : Истина, 2002. 496 с.

77. Земля, як економічна категорія та об'єкт господарського обліку. *Дебет-Кредит. Український бухгалтерський портал*. URL: <http://dt-kt.net/articles/article-63/>.

78. Іванов В. М. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : МАУП, 2007. 552 с.

79. Інструкція 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 : затв. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2017 р. № 6. *Офіційний вісник України*. 2017. № 20. Ст. 562. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-17#Text>.

80. Інфографіка: Структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах (за даними Держгеокадастру). *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру*. URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-strukturaukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh>.

81. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117.

82. Історія держави і права України : навч. посіб. для студентів юрид. вузів та ф-тів. Київ : Вентурі, 1996. 288 с.

83. Історія держави і права України : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів. / за ред. А. Й. Рогожина. Харків : Основа, 1993. Ч. 1. 432 с.

84. Історія держави і права України : підручник : у 2 ч. / А. Й. Рогожин, А. Й. Брик та ін. ; за ред. А. Й. Рогожина. Київ : Ін Юре, 1996. Ч. 1. 359 с.

85. Кашталян Т. М., Помазана-Пономаренко А. Л. Особливості функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2. С. 50–52.

86. Киричук В. В., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні. Київ : УАДУ, 2001. 244 с.

87. Ківалов С. В., Біла Р. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 394 с.
88. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Основи, 2003. 510 с.
89. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ. 2011. 696 с
90. Коваль Л. В. Конспект лекцій з адміністративного права. 2021. *Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*. URL: https://university.edu.ua/lectures/administrative_law_koval.
91. Ковальчук І. М. Принципи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. Т. 3. Спецвипуск. С. 46–48.
92. Кожуріна В. М. Система публічного управління земельними ресурсами громади. *Держава та регіони*. Серія : Державне управління. 2020. № 2 (70). С. 166–172.
93. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 528 с.
94. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 216 с.
95. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
96. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
97. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. *Питання адміністративного права*. Харків, 2018. Т. 2. С. 18–24.
98. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юридична думка, 2010. Т. 1. 543 с.

99. Комарова І. В. Фінансова підтримка аграріїв з бюджету Євросоюзу. *Облік і фінанси АПК*. URL: <https://magazine.faaaf.org.ua/finansova-pidtrimka-agrarii-v-z-byudzhetevrosoyuzu.html>.

100. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Серія : Право. 2001. № 2. С. 27–31.

101. Комерціалізація ферм і диверсифікація доходів на шляху до вступу до ЄС : матеріали семінару ФАО, Прага, Чеська Республіка, 2–6 листопада 2003 р. / за ред. С. Танича, Т. Лонца. ФАО, 2004. 291 с. URL: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/AEDpubs/farm_ru.pdf.

102. Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням (КБО) : прийнята 17.06.1994 р. в Парижі. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU94394>.

103. Конституція Польської Республіки : прийнята 02.04.1997 р. *Верховна Рада України*. URL: https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/low/pol_constitut.html.

104. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

105. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : проект. *Міністерство аграрної політики та продовольства України*. URL: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>.

106. Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>.

107. Копиця М. Організаційно-правові основи публічного адміністрування фермерських господарств в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 76–85.

108. Корнієнко В. О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006. Вип. 29. С. 210–213. URL: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>.
109. Корсун С. Як постраждали українські ґрунти за повномасштабну війну і чи можна щось зробити для відновлення. *Українська правда*. 2024. 16 листопада. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/11/16/7484672>.
110. Костицький М., Кушакова-Костицька Н. Методологія теоретичного та практичного пізнання в юриспруденції як науково-практичному комплексі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 25 (1). С. 9–17. URL: <https://philosophy.naiu.kiev.ua/index.php/philosophy/article/view/1541>.
111. Кошиков Д. О. Принципи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Наукові записки*. Серія : Право. 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 59–65.
112. Крестовская Н. Н., Матвеева Л. Г. Теория государства и права: элементарный курс. Харьков : Одиссей, 2007. 384 с.
113. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Нідерландів. *Kyiv School of Economics*. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/researchpolicy/land/analytical/?newsid=1707>.
114. Кулинич П. Ф. Правове регулювання ринку сільськогосподарських земель: який досвід корисний для України? *Пропозиція*. URL: <https://propozitsiya.com/ua/pravove-regulyuvannya-rynku-silskogospodarskyhzemel-yakyy-dosvid-korysnyy-dlya-ukrayiny-0>.
115. Кулинич П. Ф. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Польщі. *Kyiv School of Economics*. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.
116. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
117. Курс лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративне право». Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2016. *Національна академія внутрішніх справ*. URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/app/lectures/admin-pravo/kurs_leks.doc

118. Кучер А. В., Казакова І. В. Польський досвід формування механізму охорони й раціонального використання ґрунтів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 2–3. С. 37–46.

119. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 254–263.

120. Латинін М. А., Шарий Г. І. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 97–104.

121. Лівак А. Публічне адміністрування у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. *Публічне право*. 2019. № 3 (35). С. 39–45.

122. Малий І. Й. Управління земельними ресурсами України: минули й майбутні. *Економіка та держава*. 2020. Вип. 3. С. 28–33. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2020/7.pdf.

123. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид. допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

124. Мачуська І. Б. Історико-правові аспекти управління земельними ресурсами в Україні. *Правове регулювання економіки* : зб. наук. праць. 2009. № 9. С. 220–231.

125. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Харків : ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с.

126. Мельтюхова Н. М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* : матеріали наук.-практ. конф., 17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77–78.

127. Миронов В. В., Ткачук А. І. Еволюція у сфері нормативно-правового регулювання охорони земель в Україні. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2018. Вип. 2. С. 107–110.

128. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 247 с.

129. Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. 432 с.
130. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
131. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 678 с.
132. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Земельний кодекс України : наук.-практ. комент. Київ : Алерта, 2013. 544 с.
133. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України : за станом нормативно-правових актів та судової практики на 1 верес. 2011 р. Київ : Правова єдність, 2011. 516 с.
134. Мороз Г. Регулювання ринку земель в Україні та Польщі. *Польсько-український портал*. URL: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/regulovanja-rynku-zemel-v-ukraini-ta-polszczi/>.
135. Моцун О. І., Маматова Т. В. Актуальність формування та подальшого розвитку механізмів публічного управління в галузі земельних відносин в Україні. *«Наукова весна» 2024* : матеріали 14 Міжнар. наук.-техн. конф. аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 27–29 березня 2024 р. Дніпро, 2024. С. 311–312.
136. Нариси історії розвитку земельних відносин, землеустрою, кадастру в країнах різних континентів : монографія / В. А. Іванишин, О. О. Волкова, Г. М. Горлова та ін. Чернівці : ЧНТУ, 2019. 236 с.
137. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. *Мего-Інфо. Юридичний портал України*. URL: <http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F-1-%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D1%8F-%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5->

%D0%B1%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.

138. Національний план дій щодо боротьби з деградацією та опустелюванням : затв. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 271-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. 29 квітня (№ 82). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#Text>.

139. Нежевело В. В. Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення). *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. № 3 (35). С. 136–148.

140. Нежевело В. В. Правові засади публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності : дис. ... д-ра філос. : 081. Суми, 2022. 250 с. URL: <https://repo.snau.edu.ua/handle/123456789/10339>.

141. Нежевело В. В., Мироненко А. О. Деякі аспекти зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері користування землями по відношенню до врегулювання земельних правовідносин в Україні. *Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference : Theoretical and science bases of actual tasks»* (April 12 – 15, 2022). Lisbon, Portugal, 2022 С. 173–178.

142. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. Львів : Нац. ун-т "Львівська політехніка", 2002. 352 с.

143. Новгородська і Псковська судні грамоти: загально-правова характеристика. *Studfile*. URL: <https://studfile.net/preview/9313299/page:12/>.

144. Носік В. В. Локальна правотворчість та публічне адміністрування у сфері справляння плати за землю фізичними і юридичними особами: правові форми та механізми реалізації у регулюванні публічно-приватних земельних відносин в Україні. *Нове українське право*. 2024. № 3. С. 94–102. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.11>. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/619>.

145. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
146. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
147. Оверковська Т. К. Моніторинг земель України: правові аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 125–128.
148. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : монографія / Віниц. нац. агр. ун-т. Вінниця : Едельвейс і К, 2010. 220 с.
149. Оверковська Т. Правові форми охорони земель від забруднення та псування за законодавством України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія : Юридичні науки. 2007. Вип. 77–78. С. 43–48.
150. Омельчак К. Механізми державного регулювання ринку земель: підходи до визначення сутності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 112–120.
151. Офіційний сайт Агентства з управління землями та розвитку сільських територій. = Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). URL: <https://www.safer.fr>.
152. Офіційний сайт Агентства з управління і реалізації земель. = Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH –BVVG. URL: <https://www.bvvg.de>.
153. Офіційний сайт Національного центру сільськогосподарської підтримки. = Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR. URL: <http://www.kowr.gov.pl>.
154. Офіційний сайт Продовольчої та сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй. = The Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=POL>.
155. Офіційний сайт Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства Німеччини. = Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). URL: https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html.

156. Паньків З. П. Навчально-методичні вказівки до виконання робіт з курсу «Земельні ресурси». Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2010. 60 с.

157. Паризька угода : підписана 12.12.2015 р. ; ратифікована Законом України № 1469-VIII від 14.07.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 61. Ст. 2074. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161.

158. Пащенко О. М. Правове регулювання управління у сфері використання та охорони земель: нова програма спецкурсу. *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матеріалами VII Міжнар. наук.-прак. конф., 4–5 червня 2010 р. м. Луцьк / уклад. Н. І. Вознюк, Т. Д. Климчук, Ю. П. Крисюк та ін. Луцьк, 2010. С. 507–508.

159. Перші землероби та скотарі на території України. *Отримання знань. Дистанційна освіта*. URL: <https://disted.edu.vn.ua/courses/learn/2068>.

160. Плуталова О. Г. Історичні аспекти державного управління земельними відносинами в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2020. Вип. 3 (70), т. 31. С. 24–28. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/7.pdf.

161. Політика. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>.

162. Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 р. № 903. *Офіційний вісник України*. 2025. № 66. Ст. 4566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF#n31>.

163. Попова А. О. Історичні аспекти розвитку законодавства щодо правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 9–2 (2), т. 2. С. 46–49.

164. «Правда Руська» Ярослава Мудрого: початок вітчизняного законодавства : навч. посіб. / уклад. : Г. Г. Демиденко, В. М. Єрмолаєв. 2-ге вид., змін. та допов. Харків : Право, 2017. 392 с.

165. Принцип. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія.* URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF>.

166. Пришляк К. М. Світовий досвід формування ринку сільськогосподарських земель. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія : Економіка. 2019. № 12 (40). С. 16–23.

167. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента України від 19.08.2002, № 720/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 34. Ст. 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/720/2002>.

168. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>.

169. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.

170. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 14.10.1996 р. № 328/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 44. Ст. 611.

171. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 р. № 801. *Офіційний вісник України*. 2018. № 80. Ст. 2675. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/801-2018-%D0%BF#Text>.

172. Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням : Розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 30.03.2016 р. № 271-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. 29 квітня (№ 82). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#Text>.

173. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text>.

174. Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 224. *Офіційний вісник України*. 2008. № 23. Ст. 698.

175. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275 ; редакція від 09.04.2024 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 36. Ст. 1131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>.

176. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики України від 26.02.2004 р. № 51. *Офіційний вісник України*. 2004. № 13. Ст. 922. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0383-04>.

177. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. *Офіційний вісник України*. 2004. № 21. Ст. 1429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2004-%D0%BF#Text>.

178. Про затвердження Порядку консервації земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 35. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2022-%D0%BF#Text>.

179. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/810/98>.

180. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18.12.1990 р. № 563-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1991. № 10. Ст. 100.

181. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

182. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 1546.

183. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

184. Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України від 13.04.2020 р. № 37. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 37. Ст. 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>.

185. Про Національну програму охорони земель на 1996–2005 роки : Розпорядження Президента України від 17.02.1996 р. № 34/96-рп. *Урядовий кур'єр*. 1996. 29 лютого. URL: https://ips.ligazakon.net/document/R034_96.

186. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10.11.1994 р. № 666/94. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/666/94>.

187. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 49. Ст. 2400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1529/99>.

188. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1085/2010>.

189. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 46–47. Ст. 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/161-14>.

190. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII,

Відомості Верховної Ради України. 2019. № 16. Ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2697-19>.

191. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38–39. Ст. 248. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.

192. Про основні напрямки земельної реформи на 2001–2005 роки : Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/372/2001>.

193. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovезakonodavstvo/zakoni-ukraini/arhiv-zakoniv-ukraini/zakoni-ukraini-za-2003-rik/31599.html>.

194. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 411. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.

195. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.

196. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/720/95>.

197. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів : Указ Президента України від 06.01.1996 р. № 34/96. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/34/96>.

198. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/70-2022-%D1%80>.

199. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. *Урядовий кур'єр*. 2021. 12 листопада. (№ 218). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>.

200. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) : Закон України від 18.01.2001 р. № 2242-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 7. Ст. 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2242-14>.

201. Проніна О В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 76–82. URL: https://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/20.pdf.

202. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

203. Пугач А. М, Польська Л. О. Земельна реформа: європейський досвід і можливості застосування в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 131–138. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-2.24> URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/4142/24%20A.%20M.%20Пугач.pdf?sequence=1>.

204. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : прийнята від 09.05.1992 р. у Нью-Йорку. *Офіційний вісник України*. 2012. № 83. Ст. 3381. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text.

205. Регіональна економіка : тексти лекцій / О. В. Ольшанська, М. І. Фащевський, І. В. Білоконь та ін. ; за заг. ред. М. І. Фащевського, О. В. Ольшанської. Київ : КНЕУ, 2009. 328 с.

206. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади : прийнята на 275-й нараді заступників міністрів 28.09.1977 р. URL: <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41>.

207. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 25.09.2015 р. ООН. Генеральна Асамблея. 38 с. URL: https://msu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/01/Agenda2030_UA.pdf.

208. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень : прийнята 11.03.1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_696#Text.

209. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб : прийнята 17.09.1987 р. на 410-й нараді заступників міністрів. URL: <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=43>.

210. Рибалко К. В. Публічне управління землями сільськогосподарського призначення через побудову стратегії державної земельної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 2 (65). С. 253–267.

211. Романенко Є. О., Непомнящий О. М. Ключові закони для запуску ринку землі в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2 (14). С. 264–273.

212. Рубаник В. Є. Правове регулювання земельних відносин у Київській Русі та феодально роздробленій Русі. *Земельне право України*. 2006. № 5. С. 3–13.

213. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 4. С. 74–83.

214. Семчик В. Земельне право України як галузь науки та навчальна дисципліна. *Право України*. 2012. № 7. С. 12–21.

215. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник Харків : Консум, 2001. 656 с.

216. Словник економіста та підприємця / А. М. Туренко, І. А. Дмитріє, О. С. Іванілов, І. Ю. Шевченко ; за ред. А. М. Туренка. Харків : ХНАДУ, 2018. 340 с.

217. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1974. 776 с.

218. Стащенко В. Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 23 с.

219. Степаненко К. В. Теоретико-правові засади публічного адміністрування в Україні : монографія. Харків : Право, 2019. 304 с.

220. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юридична думка, 2010. 640 с.

221. Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1363-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 87. Ст. 5584. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>.

222. Стратегія ЄС щодо ґрунтів до 2030 року : прийнята в Брюсселі, від 17.11.2021 р. 65 с. *European Commission*. URL: https://environment.ec.europa.eu/document/download/b2544288-39c4-46ca-a73d-9f5982fa23af_en.

223. Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів на період до 2029 року : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.06.2025 р. № 625-р. *Офіційний вісник України*. 2025. № 59. Ст. 4078. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/625-2025-%D1%80#Text>.

224. Стрельченко О. Г., Бухтіярова І. Г., Булик І. Л. Адміністративно-правові засади формування державної політики: поняття та особливості. *Журнал східноєвропейського права*. 2025. № 130. С. 71–77. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743592>.

225. Сурмін Ю. П., Трощинський В. П. Публічне адміністрування. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко ; за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.

226. Сучасний стан і перспективи розвитку моніторингу земельних відносин / С. М. Смирнова, В. М. Смирнов, А. Ю. Мась, А. В. Борисова. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 62–66.

227. Теремецький В. І., Шуст Г. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і Безпека*. 2020. № 2. С. 69–75.

228. Тимченко Л. М. Євроінтеграційні напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 83–90.

229. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету*. Серія : Економічні науки. 2014. № 4. С. 72–78.

230. Титаренко Т. Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Івано-Франківськ, 2016. 22 с.

231. Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : монографія. Львів : Львів. нац. аграр. унт, 2009. 249 с.

232. Третяк А. М., Третяк В. М., Третяк Н. А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення : монографія. Херсон : Грін Д. С., 2017. 522 с.

233. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5–2, ч. 3. С. 189–194.

234. Управління земельними ресурсами : конспект лекцій (для магістрів спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій) / І. С. Глушенкова, Т. В. Анопрієнко, І. В. Кошкалда, О. М. Трегуб ; Харк. нац. ун-т. міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 85 с.

235. Ухач В. З. Історія держави і права України : навч. посіб. (конспекти лекцій). Тернопіль : Вектор, 2011. 378 с.

236. Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 3. С. 73–79.

237. Хомінець С. В. Нормативне забезпечення правової охорони земель і ґрунтів у регулюванні земельних відносин в Україні: еколого-правовий аспект. *Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку* : кол. монографія / ред. : А. П. Гетьман, О. В. Курман. Харків : Юрайт, 2022. С. 447–465. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19515/1/Khominec_447-465.pdf.

238. Хринюк О. С., Дергалюк М. О. Генезис наукової думки щодо поняття «організаційно-економічний механізм». *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2017. № 14. С. 267–274. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evntukpi_2017_14_43.

239. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

240. Шульга О. Специфіка і закономірності трансформації аграрних відносин в країнах Центральної та Східної Європи. *Економічний вісник університету / Університет Григорія Сковороди в Переяславі*. 2018. № 36, ч. 1. С. 175–187.

241. Шуст Г. П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 301 с. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/36972/1/shust_disertacija.pdf.

242. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ : Вища школа, 1983. 155 с.

243. Юрченко І. В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88–94.

244. Як працює ринок землі в Німеччині, Франції, Нідерландах. *Landlord*. URL: <https://landlord.ua/news/iak-pratsiuie-rynok-zemli-v-nimechchyni-frantsii-niderlandakh>.
245. About European Land Information Service – EULIS. *European Commission. Interoperable europe*. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/solution/european-landinformation-service-eulis/about>.
246. Agricultural land prices by region. *Eurostat*. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apri_lprc&lang=en.
247. Bechtel W., Abrahamsen A. Explanation: a mechanist alternative. *Studies in the History and Philosophy of the Biological and Biomedical Sciences*. 2005. № 36. P. 421–441.
248. Cahier des charges. *Comment Ça Marche (CCM)*. URL: <http://www.commentcamarche.net/contents/pdf/978-cahier-des-charges>.
249. Caractère exécutoire des actes administratifs des collectivités territoriales (délibération du conseil municipal, permis de construire, etc.). *CPEPESC FC*. URL: <http://www.cpepesc.org/Caractere-executoire-des-actes.html>.
250. European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal (2019/2956(RSP). *European Parliament*. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html.
251. Guide pour l'élaboration d'un cahier des charges. 2025. 25 p. URL: http://www.google.com.ua/search?client=safari&rls=en&q=GUIDE+POUR+L'ÉLABORATION+D'UN+CAHIER+DES+CHARGES&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=c&ei=yGraVM3YMcaI8QeXu4CICA.
252. Le Conseil general de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). *Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire*. URL: <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>.
253. Overview of CAP Reform 2014–2020. *European Commission*. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf
254. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted on 15 December 2004 at the

909th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=CM>.

255. Shust H. P., Teremetskyi V. I. Public Administration in the Field of Using and Protecting Land Resources: International Experience and Ukrainian Realities. *Law and Safety*. 2020. № 77 (2). Pp. 69–75. DOI:10.32631/pb.2020.2.09. URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/357>.

256. The Governance of Land Use. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets. OECD, 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-France.pdf>.

257. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. O gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. URL: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911070464>.

258. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976. *BGBl.* *IS.* *1253.* URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5B@attr_id=%27bgbl176s1253.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1774445987701.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Гайдай С. С. Основні засади публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Суспільство та національні інтереси*. 2024. Випуск 4 (4). С. 865–876. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4\(4\)-865-876](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-865-876)
2. Гайдай С. С. Особливості функціонування механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Журнал східноєвропейського права*. № 127. 2024. С. 104–111. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13993766>
3. Гайдай С. С. Проблеми охорони та раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2024. № 130. С. 179–184. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743657>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Гайдай С. С. Особливості охорони земельних ресурсів в Україні у воєнний та повоєнний період. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації: Матеріали XVIII науково-практичного семінару (Київ, 19 жовтня 2023 року)*. 2023. С. 50–53.
5. Гайдай С. С. Адміністративно-правові інструменти захисту прав на земельні ділянки. *Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період* : матеріали міжвідомчого науково-практичного круглого столу (м. Київ, 23 травня 2024 року). Київ, 2024. С. 127–130.
6. Гайдай С. С. Основні напрямки охорони земель України *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації:*

Матеріали XIX науково-практичного семінару (Київ, 20 червня 2024 року). Київ, 2024. С. 127–130.

7. Гайдай С. С. Поняття та сутність захисту земельних ресурсів в Україні у період воєнного часу. *Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави* : матеріали круглого столу (м. Київ, 30 травня 2024 року). Київ, 2025. С. 9–10.

8. Гайдай С. С. Державна політика охорони земельних ресурсів: поняття та особливості. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації* : матеріали XX науково-практичного семінару (м. Київ, 26 червня 2025 року). Київ, 2025. С. 229–235.

9. Гайдай С. С. Поняття, особливості державної політики щодо захисту земельних ресурсів включаючи принцип безбар'єрності. *Безбар'єрний простір у сучасному світі* : матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 25 листопада 2025 року). Київ, 2025. С. 471–476.

10. Гайдай С. С. Державний контроль за використанням земельних ресурсів. The VI International scientific and practical conference «*Transforming science with modern technologies: issues and challenges*», (Lyon, France, 9-11 February 2026). Lyon, France, 2026. С. 146–150.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції



Олег ТАРАСЕНКО

24 06 2025 року

АКТ
м. Київ

№ 112-4924.06.2025

Впровадження результатів дисертації
Гайдая Сергія Сергійовича
«Публічне адміністрування у сфері
захисту земельних ресурсів України»
в наукову діяльність НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук старшого лейтенанта поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;
- завідувача кафедри адміністративного права та процесу, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Пастуха Ігоря Дмитровича;
- начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», наукові праці аспіранта кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ Гайдая Сергія Сергійовича «Публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України» та на основі проведеного аналізу зробила висновок, що надана робота містить низку обґрунтованих теоретичних положень і пропозицій спрямованих на удосконалення публічного адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України, зокрема щодо охорони земель та їх раціонального використання.

Проаналізовано основні результати дослідження Гайдая С.С., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Гайдай С. С. Основні засади публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Суспільство та національні інтереси*. Випуск 4(4). 2024. С. 865-876. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4\(4\)-865-876](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-865-876)
2. Гайдай С. С. Особливості функціонування механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Журнал східноєвропейського права*. № 127. 2024. С. 104-111. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13993766>
3. Гайдай С.С. Проблеми охорони та раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. № 130. 2024. С. 179-184. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743657>
4. Гайдай С. С. Особливості охорони земельних ресурсів в Україні у воєнний

та повоєнний період. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації*: Матеріали XVIII науково-практичного семінару (Київ, 19 жовтня 2023 року). 2023. С. 50-53.





5. Гайдай С. С. Адміністративно-правові інструменти захисту прав на земельні ділянки. *Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період* : матеріали міжвідомчого науково-практичного круглого столу (м. Київ, 23 травня 2024 року).

6. Гайдай С. С. Основні напрямки охорони земель України *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації*: Матеріали XIX науково-практичного семінару (Київ, 20 червня 2024 року). С. 127-130.

7. Гайдай С. С. Поняття та сутність захисту земельних ресурсів в Україні у період воєнного часу. *Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави* : матеріали круглого столу (м. Київ, 30 травня 2024 року). С. 9.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок про те, що вищезазначені матеріали дисертаційного дослідження Гайдая С.С. застосовуються під час підготовки монографій, підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, обґрунтування пропозицій до чинних проектів нормативно-правових актів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову.

Члени комісії:

 Дар'я ГОРБЕНКО
 Ігор ПАСТУХ
 Олена ТИХОНОВА
 Людмила ГАЙДАР

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції

Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ



2025 року

АКТ

24.06.2025

м. Київ

№ 111-01

Впровадження результатів дисертації
Гайдая Сергія Сергійовича
«Публічне адміністрування у сфері
захисту земельних ресурсів України»
в освітній процес НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- начальника відділу організації освітнього процесу лейтенанта поліції Бойчук Вікторії Олександрівни;
- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук, старшого лейтенанта поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;
- завідувача кафедри адміністративного права та процесу, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Пастуха Ігоря Дмитровича;
- начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», та наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ Гайдая Сергія Сергійовича «Публічне адміністрування у сфері захисту земельних ресурсів України».

Проаналізовано основні результати дослідження Гайдая С.С., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

1. Гайдай С. С. Основні засади публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Суспільство та національні інтереси*. Випуск 4(4). 2024. С. 865-876. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4\(4\)-865-876](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-865-876)
2. Гайдай С. С. Особливості функціонування механізму публічного адміністрування у сфері охорони земельних ресурсів. *Журнал східноєвропейського права*. № 127. 2024. С. 104-111. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13993766>
3. Гайдай С.С. Проблеми охорони та раціонального використання земельних ресурсів в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. № 130. 2024. С. 179-184. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14743657>
4. Гайдай С. С. Особливості охорони земельних ресурсів в Україні у воєнний та повоєнний період. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної*

адміністрації: Матеріали XVIII науково-практичного семінару (Київ, 19 жовтня 2023 року). 2023. С. 50-53.

5. Гайдай С. С. Адміністративно-правові інструменти захисту прав на земельні ділянки. *Актуальні проблеми охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану та післявоєнний період* : матеріали міжвідомчого науково-практичного круглого столу (м. Київ, 23 травня 2024 року).

6. Гайдай С. С. Основні напрямки охорони земель України *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації*: Матеріали XIX науково-практичного семінару (Київ, 20 червня 2024 року). С. 127-130.

7. Гайдай С. С. Поняття та сутність захисту земельних ресурсів в Україні у період воєнного часу. *Бюджетування у забезпеченні фінансової безпеки держави* : матеріали круглого столу (м. Київ, 30 травня 2024 року). С. 9.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що праці Гайдая С.С. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Публічне адміністрування» під час підготовки навчально-методичних та дидактичних матеріалів, а також рекомендувати їх до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:

Вікторія БОЙЧУК

Дар'я ГОРБЕНКО

Ігор ПАСТУХ

Олена ТИХОНОВА

Людмила ГАЙДАР