

Зайка І. В.,

аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню актуальних змін у правовому регулюванні відносин використання земельних ресурсів в Україні, спричинених воєнним станом через російську збройну агресію. Аналізуються ключові трансформації земельного законодавства, їхній вплив на правовий статус земель, територіальних громад і суб'єктів земельних відносин, а також пропонуються заходи для адаптації нормативно-правової бази до умов війни та постконфліктного відновлення. Досліджено новели щодо спрощення процедур надання земельних ділянок для оборонних потреб, зокрема для будівництва укріплень, розміщення військової інфраструктури та інших об'єктів. Окремо розглянуто особливий режим землекористування в зонах бойових дій, який передбачає обмеження обігу земель, спеціальні правила їх використання та посилений контроль з боку військових адміністрацій. Стаття висвітлює суперечливий вплив воєнного стану на права територіальних громад на землю. З одного боку, громади втратили частину повноважень через перерозподіл функцій на користь місцевих військових адміністрацій. З іншого – вони змушені адаптуватися до нових умов, балансувати між потребами оборони та обов'язками з управління земельними ресурсами. Це створює правові колізії, які потребують чіткого врегулювання. У статті особлива увага приділена вдосконаленню законодавства для забезпечення стабільності земельних відносин і захисту прав землекористувачів. Воєнний стан виявив прогалини, зокрема щодо земель, які зазнали руйнувань чи забруднень. Запропоновано комплекс заходів: уточнення повноважень місцевих військових адміністрацій для уникнення конфліктів з органами місцевого самоврядування; створення механізмів захисту прав землекористувачів, які втратили доступ до земель через окупацію, бойові дії чи використання землі для потреб військових, включаючи компенсації та надання альтернативних земельних ділянок; розробка гнучких процедур інвентаризації та управління землями. Важливою пропозицією є запровадження категорії «землі, що зазнали воєнного впливу» зі спеціальним правовим режимом, який регулюватиме їх відновлення.

Результати дослідження мають теоретичне значення, поглиблюючи розуміння впливу воєнного стану на правове регулювання земельних правовідносин, та практичне – як основа для реформування законодавства. Запропоновані заходи сприятимуть стабілізації земельних відносин під час воєнного стану та формуванню стратегії відновлення земельного фонду після його припинення чи скасування. Запропоновані автором рекомендації можуть бути використані органами влади, органами місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління землями та захисту прав суб'єктів земельних відносин у воєнний і поствоєнний періоди.

Ключові слова: воєнний стан, земельні права, забруднення земель, контроль за використанням земель, механізми захисту, охорона земель та ґрунтів, правові виклики.

Постановка проблеми. Початок повномасштабної російської агресії проти України 24 лютого 2022 року кардинально змінив усі сфери суспільного життя, включаючи систему земельних відносин. Введення воєнного стану на території України створило надзвичайні умови, які потребували швидкого реагування та адаптації існуючої правової системи до нових реалій. Земельні ресурси, що традиційно становлять основу економічного потенціалу держави, опинилися під загрозою не лише окупації, фізичного знищення, а й правової невизначеності.

У зв'язку цим актуальним стає дослідження практичного вирішення проблем, що виникли в сфері землекористування під час воєнного стану. Це стосується передусім: обмеження функціонування Державного земельного кадастру, проблем з роботою Реєстру речових прав на нерухоме майно, змін у процедурах укладення договорів оренди земель сільськогосподарського призначення, заборони безоплатної приватизації земельних ділянок, запровадження пільг щодо плати за землю постраждалих категорій осіб та земель, де ведуться бойові дії.

Стан дослідження. Проблематика адміністративно-правового регулювання землекористування в умовах воєнного стану є новою для української юридичної науки, оскільки до 2022 року подібні дослідження не проводилися через відсутність практичної необхідності. Водночас існує значний масив наукових праць, присвячених загальним питанням земельного права України.

Фундаментальні дослідження теоретичних засад земельного права України проводили В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та інші. Їхні праці заклали міцне підґрунтя для розуміння природи земельних правовідносин, особливостей правового режиму різних категорій земель та механізмів державного управління у сфері землекористування.

Окремі аспекти земельних відносин, в том у числі, адміністративно-правового регулювання землекористування в Україні були предметом досліджень таких учених, як А.П. Гетьман, Р.В. Ігонін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.І. Курило, В.В. Пахомов, О.П. Світличний та інші.

В.І. Андрейцев, розглядає землю як багатогранний об'єкт, що поєднує природний, економічний і правовий аспекти. У своїх працях визначає землю як об'єкт державного контролю, що забезпечується через систему нормативно-правових актів, земельного кадастру та моніторингу [1, с. 158].

В.В. Носік та А.М. Мірошніченко визначають землю як об'єкт комплексного контролю, що охоплює правові, економічні та екологічні аспекти [2, с. 16–17]. У працях А.М. Мірошніченко земля розглядається як об'єкт, що вимагає державного та громадського контролю для забезпечення сталого розвитку, включає в себе, зокрема, кадастровий облік, екологічний моніторинг, правовий нагляд. А.М. Мірошніченко підкреслює роль місцевих громад у контролі за використанням земель комунальної власності [2, с. 112].

Досліджуючи правову суть контролю М.В. Шульга акцентує увагу на екологічному аспекті контролю який здійснюється через державні органи, які перевіряють дотримання норм, зокрема, родючості ґрунтів, використання агрохімікатів і захисту від незаконної забудови., наголошує на необхідності інтеграції екологічного та земельного контролю для забезпечення сталого землекористування [3, с. 141].

З початком російської агресії проти України почали з'являтися перші публікації, присвячені специфіці правового регулювання земельних відносин у воєнний час. Так, аналітична записка Асоціації міст України за 2023 рік, присвячена стану правового регулювання земельних відносин, містить детальний аналіз змін у законодавстві, спричинених воєнним станом. Окрема увага приділена проблемам, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, зокрема обмеження їхніх повноважень через посилення ролі військових адміністрацій, правові колізії та труднощі в управлінні земельними ресурсами в умовах війни [4]. Р. Редька аналізує правові механізми відшкодування збитків, завданих земельному фонду України через військову агресію [5].

Водночас слід зазначити, що комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовому регулюванню землекористування в умовах воєнного стану, поки що бракує. Більшість наявних публікацій носить фрагментарний характер і стосується окремих аспектів законодавства. Це створює потребу в системному аналізі всього комплексу питань, пов'язаних із адаптацією земельного законодавства та практики його застосування до умов війни.

У цьому контексті дане дослідження охоплює кілька ключових аспектів правового регулювання. Зокрема, конституційно-правовий вимір спрямований на забезпечення захисту права власності на землю в умовах його тимчасового обмеження через воєнний стан. Адміністративно-правовий аспект передбачає аналіз повноважень органів публічного управління у сфері земельного контролю, включаючи механізми здійснення контрольних функцій. Земельно-правова складова досліджує специфіку правового режиму різних категорій земель, особливості реалізації земельних прав та трансформацію земельно-правових інститутів у період функціонування особливого правового режиму воєнного стану.

Мета статті полягає в аналізі впливу воєнного стану на адміністративно-правове регулювання землекористування в Україні, виявленні ключових викликів для забезпечення прав на землю та розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізмів правового регулювання для гарантування захисту прав власників на землю.

Для досягнення мети ставляться такі завдання: 1) проаналізувати особливості адміністративно-правового регулювання використання земель в умовах воєнного стану; 2) проаналізувати вплив воєнних дій на реалізацію земельних прав громадян,

територіальних громад і суб'єктів господарювання; 3) виявити основні правові, інституційні та інші виклики у сфері землекористування; 4) запропонувати заходи для забезпечення прав на землю та вдосконалення системи контролю за використанням земельних ресурсів.

Методологія дослідження базується на системному аналізі нормативно-правових актів, статистичному аналізі даних про збитки земельному фонду, порівняльно-правовому методі та методі експертних оцінок.

Виклад основного матеріалу. Запровадження воєнного стану спричинило масштабну трансформацію нормативно-правової бази у сфері земельних відносин. Це вплинуло на конституційні гарантії права власності, які набули нового трактування відповідно до вимог національної безпеки.

Земельний кодекс України зазнав змін унаслідок ухвалення спеціальних законодавчих актів, адаптованих до умов воєнного часу. Зокрема, було змінено порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, спрощено процедури надання земельних ділянок для оборонних потреб, а також запроваджено особливий режим землекористування у прифронтових зонах.

Ключовим нормативним актом став Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який визначає межі можливих обмежень земельних прав, зокрема щодо власності на земельні ділянки, коли їх використання стає критично важливим у контексті військових потреб [6].

Основні зміни в земельному законодавстві включають тимчасову заборону безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, що спрямовано на запобігання зловживанням у період ослаблення контрольних функцій держави, введено тимчасові обмеження на зміну цільового призначення земельних ділянок, що впливає на планування території та реалізацію інфраструктурних проєктів. Водночас було збережено право на приватизацію земельних ділянок за плату, що забезпечує баланс між необхідністю посилення контролю та реалізацією законних прав громадян [7].

Воєнні дії значно вплинули на всіх суб'єктів земельних відносин. Територіальні громади, як суб'єкти земельних відносин опинилися в суперечливій ситуації, оскільки з одного боку отримали додаткові повноваження щодо управління комунальними землями для вирішення надзвичайних ситуацій воєнного часу, включаючи право передавати земельні ділянки в тимчасове користування для розміщення об'єктів цивільного захисту, облаштування пунктів обігріву та тимчасового проживання, створення складських приміщень для гуманітарної допомоги. З іншого боку, багато громад втратили значну частину своїх земельних ресурсів через окупацію або знищення внаслідок бойових дій. Особливо гостро постала проблема фінансування місцевих бюджетів, значна частина доходів яких формувалася за рахунок плати за землю та податку на нерухоме майно.

В умовах воєнного стану громади змушені посилювати моніторинг землекористування, зокрема щодо незаконного захоплення земель, їхнього нецільового використання та екологічних загроз. Важливим аспектом є ідентифікація наслідків бойових дій, таких як забруднення ґрунтів, наявність мінних полів та руйнування інфраструктури. Це вимагає оперативного оцінювання стану земельних ресурсів та прийняття відповідних управлінських рішень для ефективного контролю.

Слід зазначити, що охорона земельних ресурсів ускладнюється через військові дії та їхні наслідки. Значна частина територій може бути забруднена або пошкоджена, що потребує розробки спеціальних заходів з рекультивації та відновлення земель. Крім того, громади стикаються з проблемами незаконного вирубування лісів, порушення водного балансу та деградації ґрунтів. Важливим завданням є розробка програм екологічного моніторингу та впровадження заходів з охорони земельних ресурсів.

Громадяни України, як основна категорія власників земельних ділянок, зазнали найбільшого впливу від воєнних дій. Основні проблеми реалізації земельних прав громадян включають неможливість фізичного доступу до земельних ділянок на окупованих територіях, що унеможливує здійснення права користування та розпорядження землею. Мінування сільськогосподарських угідь створило додаткові перешкоди для використання земель навіть на деокупованих територіях.

Суб'єкти господарювання, особливо в аграрному секторі, зазнали катастрофічного негативного впливу воєнних дій, що суттєво обмежило їхні можливості реалізації земельних прав. За оцінками Київської школи економіки, станом на червень 2023 року прямі збитки, завдані агропромисловому комплексу та земельним ресурсам, склали 8,7 млрд доларів США [8, с. 4]. Водночас загальна сума непрямих збитків, спричинених втратами доходів, необхідністю здійснення додаткових витрат, пов'язаних із війною, а також майбутніми втратами, які ця галузь може понести внаслідок війни, становить 40,3 млрд доларів США. Це є другим за величиною показником після втрат, пов'язаних із знищенням активів промислових підприємств [8, с. 5].

Правовий режим використання земель під час воєнного стану залежить від їхньої категорії та стратегічного значення для держави. В умовах збройного конфлікту запроваджуються специфічні правові механізми, що регулюють управління, контроль та вилучення земельних ділянок з урахуванням їхньої функціонального призначення.

Землі оборонного призначення наразі мають пріоритет у системі земельних відносин. Законодавством передбачено спрощену процедуру вилучення земель для розміщення об'єктів військової інфраструктури, оборонних споруд та інших важливих об'єктів, необхідних для забезпечення національної безпеки. Також встановлено скорочені строки прийняття рішень про вилучення та надання компенсації власникам таких земельних ділянок.

Землі сільськогосподарського призначення підлягають особливому захисту як стратегічний ресурс забезпечення продовольчої безпеки держави. Встановлено посилену відповідальність за псування та забруднення сільськогосподарських земель, а також за незаконне їх вилучення з сільськогосподарського обороту. Водночас передбачено можливість тимчасового переведення окремих ділянок сільськогосподарських земель для розміщення об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів оборони.

Землі лісогосподарського призначення також набули особливого статусу у зв'язку з їх значенням для забезпечення екологічної безпеки та як потенційного ресурсу для потреб оборони. Встановлено обмеження на проведення рубок лісу без відповідного дозволу військових адміністрацій у регіонах, де введено воєнний стан.

Поряд з цим, необхідно продовжити законотворчу роботу для врегулювання земельних відносин у повоєнний період від-

новлення. Зокрема, слід визначити правовий режим тимчасового обмеження земельних прав, розробити механізми компенсації збитків, а також встановити особливості здійснення державного контролю на землях, що перебували під окупацією.

Такі землі доцільно виділити в окрему категорію земель, що зазнали воєнного впливу та встановити для них особливий правовий режим, який передбачав би спрощені процедури здійснення контролю за їх використанням та врегулював процедури оцінки збитків, завданих земельним ресурсам, механізми їх відшкодування, порядок проведення рекультиваційних робіт та відновлення родючості ґрунтів.

Ключова роль у реалізації механізму інституційного контролю за використанням та охороною земель в мовах воєнного стану належить місцевим військовим адміністраціям, які набувають особливих повноважень у сфері управління земельними ресурсами. Доцільність здійснення контролю за використанням земель саме військовими адміністраціями обґрунтовується декількома факторами.

По-перше, місцеві військові адміністрації мають пряму інформацію про оперативну обстановку та потреби оборони, що дозволяє їм приймати обґрунтовані рішення щодо використання земельних ресурсів для забезпечення національної безпеки. По-друге, централізована система управління через військові адміністрації забезпечує оперативність прийняття рішень, що є критично важливим в умовах динамічної зміни військової ситуації. По-третє, військові адміністрації мають необхідні повноваження для координації дій різних державних органів та забезпечення комплексного підходу до використання земельних ресурсів.

Повноваження військових адміністрацій у сфері контролю за використанням земель мають включати право приймати рішення про тимчасове обмеження або зміну цільового призначення земельних ділянок для потреб оборони, встановлювати особливий режим використання земель на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих, а також координувати діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Крім того, військові адміністрації повинні мати повноваження щодо визначення порядку компенсації збитків, завданих власникам та користувачам земельних ділянок внаслідок їх використання для оборонних потреб, а також забезпечення контролю за дотриманням встановлених обмежень та заборон у сфері використання земель.

На основі проведеного аналізу можна сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання контролю за використанням та охороною земель в умовах воєнного стану.

По-перше, необхідно конкретизувати повноваження місцевих військових адміністрацій щодо контролю за використанням земельних ресурсів.

По-друге, необхідно розробити спеціальні механізми захисту прав землевласників і землекористувачів у зонах бойових дій та на тимчасово окупованих територіях. Це може включати створення спеціального реєстру постраждалих земельних ділянок, документування завданих збитків та розробку процедур відновлення порушених прав після звільнення територій.

По-третє, доцільно запровадити гнучкі механізми адаптації земельного законодавства до умов воєнного стану. Пропонується надати уповноваженим органам право встановлювати тимчасові правила землекористування для конкретних територій

з урахуванням особливостей воєнно-політичної обстановки, за умови дотримання основних принципів захисту прав власності.

По-четверта, важливо розробити комплексну програму постконфліктного відновлення земельного сектору. Це включає створення механізмів оцінки завданих збитків, розробку планів відновлення сільськогосподарського виробництва на звільнених територіях.

Висновки. Воєнний стан в Україні спричинив особливі виклики для системи адміністративно-правового регулювання землекористування, що потребують комплексного теоретичного осмислення та практичного вирішення. Проведений аналіз засвідчує, що українське земельне законодавство продемонструвало значну гнучкість та адаптивність до екстремальних умов, проте залишається потреба в його подальшому вдосконаленні.

Основними викликами для забезпечення прав на землю в умовах воєнного стану є обмеження функціонування державних реєстрів, проблеми захисту прав на окупованих територіях, забруднення земель вибухонебезпечними предметами та необхідність балансування між забезпеченням національної безпеки і захистом приватних прав. Ці виклики потребують системного підходу до їх вирішення з урахуванням як короткострокових потреб воєнного часу, так і довгострокових завдань післявоєнного відновлення.

Запропоновані напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання землекористування включають оптимізацію адміністративних процедур, посилення координації між суб'єктами контролю, розробку спеціальних механізмів захисту прав у зонах конфлікту, запровадження гнучких механізмів адаптації законодавства.

Реалізація викладених пропозицій сприятиме не лише ефективному управлінню земельними ресурсами в умовах війни, але й створенню міцного фундаменту для післявоєнного відновлення аграрного сектору України. Водночас важливо забезпечити, щоб тимчасові обмеження прав, запроваджені в умовах воєнного стану, були скасовані одразу після припинення дії особливого правового режиму.

Подальші дослідження в цій сфері мають бути спрямовані на розробку детальних механізмів імплементації запропонованих заходів, аналіз їх відповідності міжнародним стандартам та оцінку їх ефективності в практичній діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

Література:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. К. : Знання, 2005. 445 с.
2. Мірошниченко А. М. Земельне право України : Підручник. 3-тє вид. допов. і перероб. – Київ : Алерта, 2013. 512 с.
3. Шульга М.В., Шульга А.М. Актуальні правові проблеми охорони земель в Україні. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО». 2023. Випуск 37. С. 130–144.
4. Правове регулювання у сфері земельних ресурсів. Київ, 2023. 19 с. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/zemlya_az_2023_v2.pdf (дата звернення: 26.05.2025).
5. Редька Р. Закони, що регулюють відшкодування шкоди завданої земельним ділянкам внаслідок військової агресії росії. Agravery.com – аграрне інформаційне агентство. URL: <https://surli.cc/bqxrcs> (дата звернення: 28.05.2025).
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV : станом на 8 листоп.

2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 28.05.2025).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 № 2145-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (дата звернення: 28.05.2025).
8. Звіт про прямі збитки інфраструктури та непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на червень 2023 року. Ін-т Київ. Шк. Економіки, 2023. 60 с. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/09/June_Damages_UKR_Report.pdf (дата звернення: 29.05.2025).

Zaika I. Control over land use: legal challenges and mechanisms of implementation during martial law

Summary. The article is devoted to the study of current changes in the legal regulation of land use relations in Ukraine caused by the state of war due to Russian armed aggression. It analyses key transformations in land legislation, their impact on the legal status of land, territorial communities and subjects of land relations, and proposes measures to adapt the regulatory framework to the conditions of war and post-conflict recovery. The article examines new provisions aimed at simplifying the procedures for granting land plots for defence purposes, in particular for the construction of fortifications, the deployment of military infrastructure and other facilities. Separate consideration is given to the special regime of land use in combat zones, which provides for restrictions on land circulation, special rules for its use and enhanced control by military administrations. The article highlights the contradictory impact of martial law on the land rights of territorial communities. On the one hand, communities have lost some of their powers due to the redistribution of functions in favour of local military administrations. On the other hand, they are forced to adapt to new conditions, balancing the needs of defence and their responsibilities for land management. This creates legal conflicts that require clear regulation. The article pays particular attention to improving legislation to ensure the stability of land relations and protect the rights of land users. Martial law has revealed gaps, particularly with regard to land that has been destroyed or contaminated. A set of measures is proposed: clarification of the powers of local military administrations to avoid conflicts with local self-government bodies; creation of mechanisms to protect the rights of land users who have lost access to land due to occupation, hostilities or the use of land for military purposes, including compensation and the provision of alternative land plots; development of flexible procedures for land inventory and management. An important proposal is the introduction of the category of 'land affected by war' with a special legal regime that will regulate its restoration.

The results of the study are of theoretical importance, deepening the understanding of the impact of martial law on the legal regulation of land relations, and practical importance as a basis for reforming legislation. The proposed measures will contribute to the stabilisation of land relations during martial law and the formation of a strategy for the restoration of the land fund after its termination or cancellation. The recommendations proposed by the author can be used by authorities and local self-government bodies to ensure effective land management and protect the rights of land relations subjects during wartime and post-war periods.

Key words: martial law, land rights, land pollution, land use control, protection mechanisms, land and soil conservation, legal challenges.