

О. В. Попело,
 д. е. н., доцент, професор кафедри менеджменту та адміністрування,
 Національний університет "Чернігівська політехніка"
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4581-5129>
 Ю. І. Олифіренко,
 к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту та адміністрування,
 Національний університет "Чернігівська політехніка"
 ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-4317-0109>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.22.185

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

O. Popelo,
 Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
 Professor of the Department of Management and Administration, Chernihiv Polytechnic National University
 Y. Olifyrenko,
 PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management
 and Administration, Chernihiv Polytechnic National University

STATE CONTROL OVER LAND USE IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY

У статті окреслено основні завдання у сфері контролю за використанням земель. Обґрунтовано, що земля є основним національним багатством та детермінантою національної безпеки держави. Виокремлено регіональний розподіл частки земель сільськогосподарського призначення в загальній кількості земель, що дозволило визначити спеціалізацію регіонів. Проаналізовано законодавство у сфері контролю за використанням земель. Досліджено динаміку результатів проведення контролю використання земельних ресурсів на прикладі Чернігівської області. Доведено, що забезпечення контролю за дотриманням норм використання земельних ресурсів та чинного законодавства є запорукою зниження рівня корупції в країні, що позитивно впливає на інвестиційний клімат. Розглянуто основні напрями Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель.

The article proves that land is one of the strategic assets of the state with its natural resources, therefore the issues of its use and protection are the main tasks of the government and society. It is noted that reforms regarding land relations have been initiated in Ukraine, which affect the streamlining of administrative and land legislation in the direction of the state policy of control of activities within land relations. Attention is focused on the fact that, according to the legislation, land relations are the subject of legal regulation of the state, which is determined by the specificity of the land object, which performs multifaceted functions and is the basis of the country's national security. It was determined that the consideration of the specifics of state control over the use of land as the main part of the country's national security is an urgent issue. It has been studied that in recent years the sphere of control over the use of land resources has undergone significant changes. However, despite such reforms, the quality of the land fund is deteriorating, which is a negative consequence for the national security of the state and requires the development of new methods and approaches to state control over land use.

The article outlines the main tasks in the field of land use control. It is substantiated that land is the main national wealth and a determinant of the state's national security. The regional distribution of the share of agricultural land in the total amount of land was singled out, which made it possible to determine the specialization of the regions. The legislation in the field of land use control is analyzed. The dynamics of the results of monitoring the use of land resources were studied using the example of Chernihiv region. It has been proven that ensuring control over compliance with the norms of the use of land resources and current legislation is the key to reducing the level of corruption in the country, which has a positive effect on the investment climate. The main directions of the Concept of the National target program of land use and protection are considered.

Ключові слова: земельні ресурси, сільськогосподарські землі, сільське господарство, механізм державного контролю, національна безпека, продовольча безпека, аграрний сектор, децентралізація.

Key words: land resources, agricultural land, agriculture, mechanism of state control, national security, food security, agricultural sector, decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Земля є одним зі стратегічних надбань держави з її природними ресурсами, тому питання її використання та охорони є головними завданнями уряду та суспільства. В Україні розпочато реформи щодо земельних відносин, які впливають на упорядкування адміністративного та земельного законодавства в напрямках державної політики контролю діяльності в межах земельних відносин. Відповідно до законодавства земельні відносини є предметом правового регулювання держави, що зумовлено специфікою об'єкта землі, яка виконує багатоаспектні функції та є основою національної безпеки країни [4; 7].

Актуальним питанням є розгляд особливостей здійснення державного контролю за використанням земель як основної частини національної безпеки країни. Протягом останніх років сфера контролю за використанням земельних ресурсів зазнала значних змін. Проте незважаючи на такі реформи, якість земельного фонду погіршується, що є негативним наслідком для національної безпеки держави та потребує розробки нових методів та підходів до державного контролю за використанням земель.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблему державного контролю за використанням земель досліджувало чимало вчених економістів та юристів, серед основних науковців можна виокремити праці О. Андрійко, Г. Атаманчука, М. Вебера, Б. Данилишина, І. Дмитренко, Д. Добряка, В. Курило, А. Мартина, П. Саблука, В. Семчика, А. Сохнич, М. Хвесика, М. Федорова та інших. Однак на сьогодні в умовах воєнних дій гостро постають питання забезпечення національної безпеки, у тому числі за рахунок контролю за використанням земель.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в дослідженні особливостей державного контролю за використанням земель у контексті забезпечення національної безпеки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В Україні функції контролю за використанням земель покладено на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. Нормативно-правове забезпечення контролю за використанням земель регулюється цивільною, адміністративною та кримінальною відповідальністю [5—8]. Основні завдання в питаннях контролю за використанням земель відповідно до законодавства наведені на рис. 1.

Якщо розглядати землю в контексті національної безпеки, то відповідно до Конституції України земля є основним національним багатством, тому контроль за її використанням є основним пріоритетним завданням у країні [7]. Згідно з даними Державного земельного кадастру на 2023 рік у реєстрі зареєстровано 43,6 млн га земель, серед яких 32,7 млн га становлять землі сільськогосподарського призначення. Так, орендна плата за земельну ділянку сільськогосподарського призначення становить 10 261 грн за гектар, а ціна купівлі-продажу — 34 777 грн за гектар. Попри воєнні дії та безпекову си-

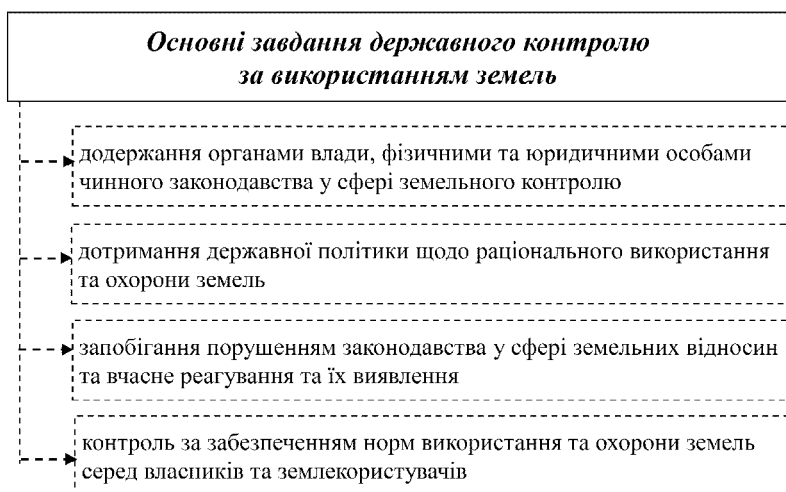


Рис. 1. Основні завдання у сфері контролю за використанням земель

Джерело: узагальнено авторами на основі [9].

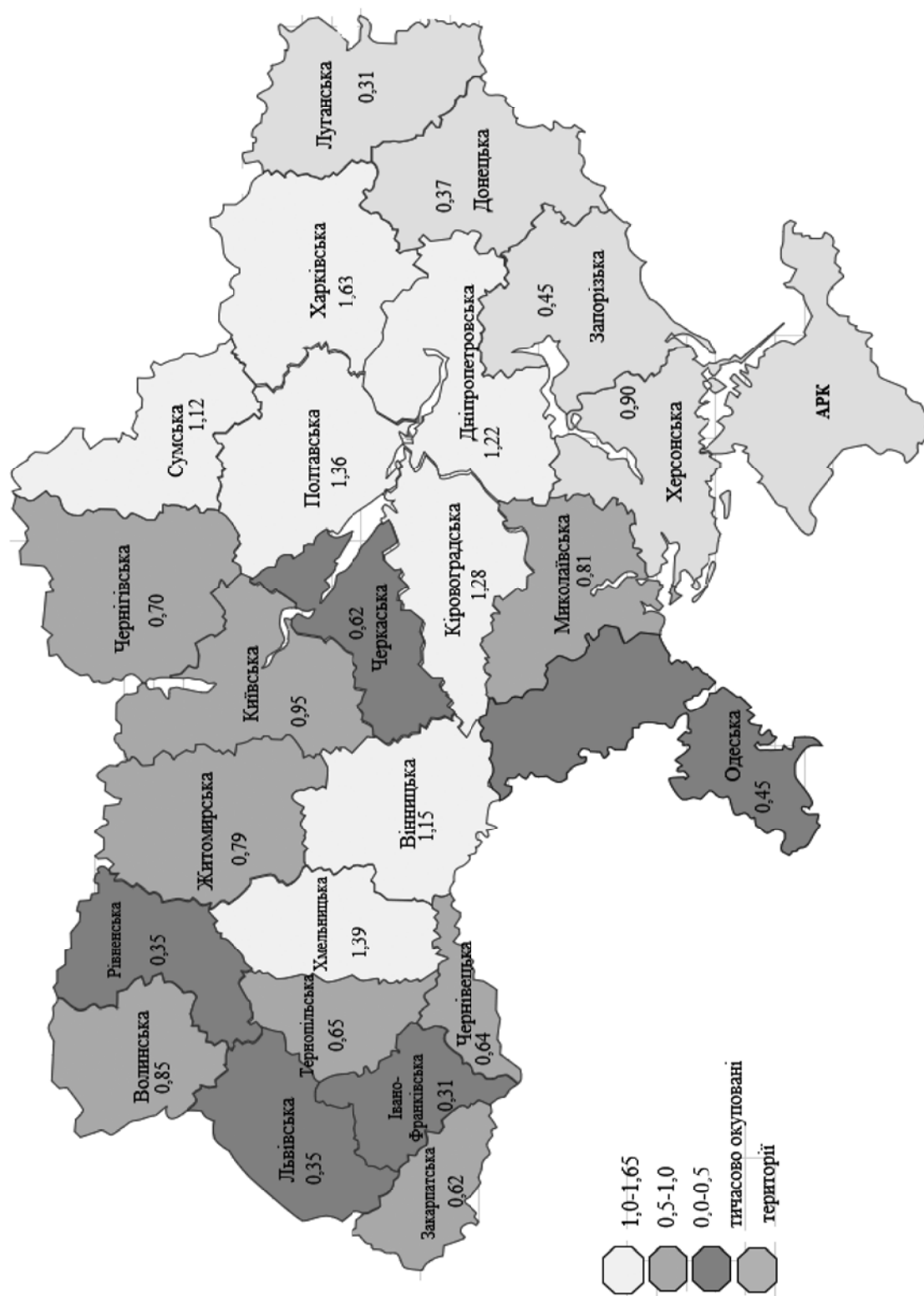


Рис. 2. Регіональний розподіл частки земель в обігу від загальної кількості сільськогосподарських земель в регіоні (%)

Примітка. Без врахування тимчасово окупованих територій.
Джерело: складено на основі [5].

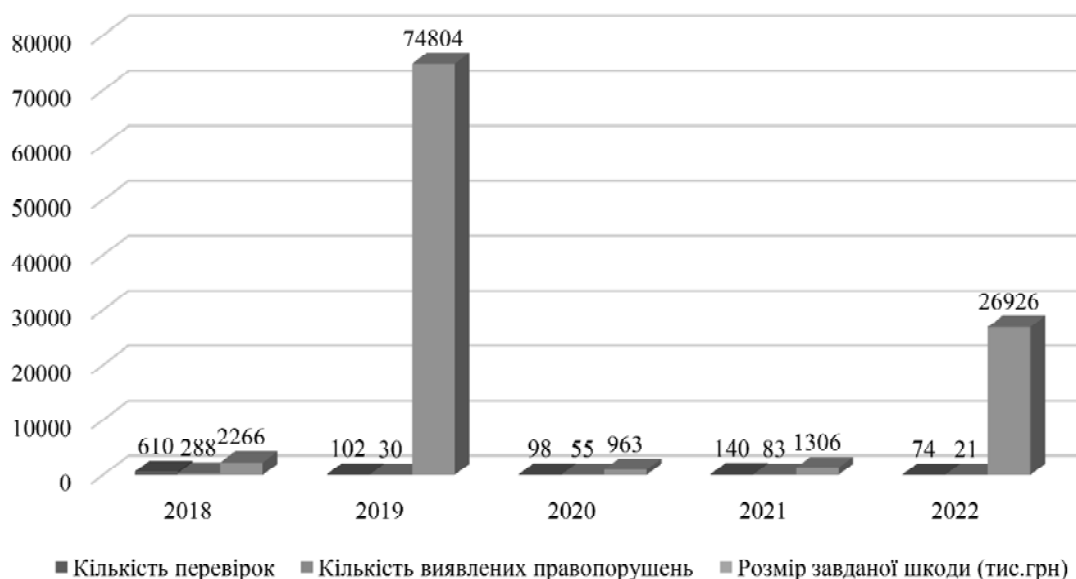


Рис. 3. Динаміка перевірок з дотримання земельного законодавства Головним управлінням Держгеокадастру в Чернігівській області за 2018–2022 рр.

Джерело: узагальнено на основі [1].

туацію в державі, ринок землі продовжує функціонувати. За червень 2023 року було здійснено 232 угоди за день, що свідчить про поживлення ринку землі. За час функціонування земельного ринку було укладено договорів купівлі-продажу землі понад 338 тис. га, що становить майже 82 % від площі земель сільськогосподарства. У країнах Європи цей показник знаходиться на рівні 1 %. Основне призначення купівлі земельних ділянок — для сільськогосподарських потреб. Регіональний розподіл частки земель, які перебувають в обігу від загальної площі сільськогосподарських земель у регіоні, наведено на рис. 2.

Оскільки земля є основою продовольчої безпеки держави, яка є складовою економічної безпеки, то її охорона та контроль за використанням на сьогодні є пріоритетними завданнями органів державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечення контролю за дотриманням норм використання та чинного законодавства є запорукою зниження рівня корупції в країні, що позитивно впливає на інвестиційний клімат та сприяє залученню інвесторів у країну. На сьогодні сільське господарство є пріоритетним напрямом у забезпеченні продовольчої безпеки країни. Значна кількість промислових підприємств перебувають під тимчасовою окупацією або знищені в результаті проведення бойових дій. Тому, на наше переконання, в економічній стратегії розвитку держави ключове місце має відводитись саме раціональному використанню та підтримці розвитку аграрного сектору економіки.

Згідно з чинним законодавством функції контролю за використанням земельного фонду реалізуються за рахунок проведення перевірок щодо дотримання чинних вимог. Головне управління Держгеокадастру в Чернігівській області є територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, який здійснює свою діяльність у межах встановлених повноважень. Діяльність щодо контролю за дотриманням норм законодавства реалізується на ос-

нові проведення перевірок. Так, за період 2018—2022 рр. Головним управлінням Держгеокадастру в Чернігівській області було здійснено 1024 перевірки, за якими було виявлено 477 правопорушень земельного законодавства на загальну суму 106 265 тис. грн (рис. 3).

Так, у 2018 році Управлінням було здійснено 610 перевірок, які виявили 288 правопорушень у земельному законодавстві на загальну суму збитків 2266 тис. грн, з яких 2162 тис. грн було відшкодовано до місцевих бюджетів правопорушниками в добровільному порядку [1]. У 2019 році кількість перевірок становила 102, з яких було виявлено 30 правопорушень на загальну суму збитків 74 804 тис. грн, з якої добровільно сплачено правопорушниками 67 522 тис. грн. Незважаючи на пандемію та заборону проведення планових перевірок, Головним управлінням у 2019 році було здійснені перевірки відповідно до чинного законодавства.

У період 2020 року Головним управлінням було здійснено 98 перевірок, які виявили 55 правопорушень на загальну суму 963 тис. грн, з яких до бюджетів у добровільному порядку було повернуто 434 тис. грн. Протягом 2021 року здійснено 140 перевірок, які виявили 83 правопорушення земельного законодавства на загальну суму 1306 тис. грн, з яких до бюджетів у добровільному порядку повернуто 240 тис. грн та в примусовому порядку — 66 тис. грн. Попри воєнні дії, у 2022 році Головним управлінням Держгеокадастру в Чернігівській області було проведено 74 перевірки дотримання земельного законодавства, з яких виявлено 21 правопорушення на загальну суму збитків 26926 тис. грн. Незважаючи на складні умови та безпекову ситуацію в країні, Головне управління Держгеокадастру продовжує здійснювати перевірки щодо дотримання норм чинного земельного законодавства та виявлення правопорушень.

Так, за даними результатів державного контролю за використанням земель у Чернігівській області було визначено, що основними правопорушеннями, які були ви-

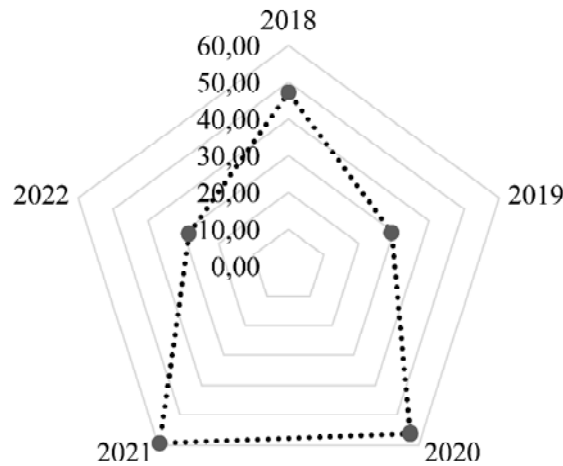


Рис. 4. Динаміка кількості виявлених правопорушень у загальній кількості проведених перевірок за 2018–2022 рр. (%)

Джерело: складено авторами на основі [1].

явлені під час проведення перевірок, є самовільне заняття земельних ділянок (близько 50 %) від загальної кількості правопорушень. Наступним видом правопорушень є невиконання приписів щодо усунення правопорушень, виданих держінспекторами (близько 20 %). Найменше виявлено правопорушень у питаннях нецільового використання земельних ділянок. Якщо розглядати у відсотковому значенні кількість виявлених правопорушень у загальній кількості проведених перевірок, то за період 2018—2022 рр. найбільший відсоток правопорушень спостерігається у 2021 році (59,29 %) (рис. 4).

Найнижчий рівень спостерігається у 2022 році, оскільки в період дії воєнного стану та відповідної безпечної ситуації перевірок проводилося значно менше. Ефективне функціонування Головного управління Держгеокадастру в Чернігівській області сприяє виявленню порушень щодо дотримання норм земельного законодавства та стосовно сплати відшкодування завданої шкоди до бюджетів різних рівнів, сприяє покращенню фінансових та нормативно-правових показників у регіоні.

Так, 13.10.2023 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 1078 "Деякі питання реалізації пілотного проєкту щодо проведення масової оцінки земель", яка набрала чинності 18.10.2023 року та містить основні етапи щодо реалізації проєкту проведення масового оцінювання земель. У цій Постанові сформовано основні правові, технічні, технологічні інструменти здійснення оцінки земель, визначено вимоги до інформації щодо стану загальної оцінки земель, яка є складовою Державного земельного кадастру [2].

Основна частина проведених контрольних заходів щодо виявлення правопорушень з питань земельного законодавства спрямована на перевірку земель сільськогосподарського призначення, які перебувають поза межами населених пунктів та не є приватною власністю. Така потреба в перевірках пояснюється зміною підпорядкованості таких земель регіональним управлінням Головного управління Держгеокадастру. Децентралізація владних повноважень сприяла перерозподілу земельного фонду сільськогосподарського призначення до органів місцевого самоврядування, що також потребу-

вало проведення контролю за використанням таких земель у межах чинного законодавства. До недоліків проведення контролю використання земель належить відсутність дієвого механізму державного контролю регулювання землекористування. Недоліком контролю земельних відносин також є відсутність єдиного нормативного документа, який би містив напрями та пріоритети державної політики у сфері розвитку ринку землі, що вплинуло на необхідність формування Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, яка була прийнята Кабінетом Міністрів України в січні 2022 року [10].

Відповідно до наведеної Концепції передбачено [10]:

- аналіз наявного стану та структури земельного фонду в Україні;
- дослідження раціональності використання земельних ресурсів різного призначення;
- впровадження закордонного досвіду в питаннях контролю за використанням земель;
- виокремлення процесів, які погіршують стан земельних ресурсів;
- узгодження програмних документів щодо використання земель за галузями для узгодження дій.

Державна політика у сфері використання та контролю земель потребує розробки та впровадження заходів, які б відповідали сучасним вимогам розвитку суспільних відносин, враховуючи європейський досвід. Такі напрями повинні включати економічні, правові, технологічні та організаційні заходи, які сприятимуть втіленню нових підходів до політики у сфері земельних відносин, ґрунтуючись на відкритості та прозорості здійснення операцій на ринку землі.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Дослідження питань державного контролю за використанням земель дозволило виокремити наступні положення. У нормативно-правових та законодавчих документах визначено, що земля є основним національним багатством, тому для України на сьогодні питання

її захисту та охорони є актуальним як ніколи, оскільки через військову агресію з боку росії, частина земель держави опинилася під тимчасовою окупацією, і повернення кордонів держави до їхнього першочергового складу є головним завданням уряду та країни. На сьогодні земельна реформа перебуває в стадії становлення відповідно до європейських норм та стандартів. Оскільки Україна тримає курс на ЄС, то питання узгодження нормативно-правової бази стає все більш актуальним.

Проаналізовано регіональний розподіл частки земель в обігу від загальної кількості сільськогосподарських земель у регіоні. Визначено спеціалізацію регіонів за сільськогосподарським призначенням. Досліджено стан контролю щодо дотримання вимог використання земельних ресурсів на прикладі Чернігівської області. Проаналізовано динаміку проведених перевірок щодо дотримання земельного законодавства Головним управлінням Держгеокадастру в Чернігівській області за 2018—2022 рр. Обґрунтовано, що контроль за використанням земельних ресурсів є важливим завданням для держави, оскільки земля виконує основну функцію в забезпеченні продовольчої безпеки, яка є складовою національної безпеки держави.

Література:

1. Державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель Чернігівської області проведено 610 перевірок дотримання вимог земельного законодавства / Головне управління Держгеокадастру у Чернігівській області. URL: <https://chernihivska.land.gov.ua/derzhavnyy-inspektoramy-z-kontroliu-za-vykorystanniam-ta-okhoronoiu-zemel-chernihivskoi-oblasti-provedeno-610-perevirok-dotrymannia-vymoh-zemelnoho-zakonodavstva>.
2. Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо проведення масової оцінки земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2023 року № 1078. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-realizatsii-pilotnoho-proektu-shchodo-provedennia-masovoi-s1078-131023>.
3. Дорожня карта. Земельна реформа. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/834-zemelna-reforma-2021--dorojnya-karta-zapusku-rinku-zemli>.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
5. Земельний ринок України. Аналітичний огляд / Центр досліджень продовольства та землекористування при Київській школі економіки. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zemelnii---rinok-v-Ukraini_analitichnii---oglyad-za-2-kv-ta-cherven-2023.pdf.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

9. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>.

References:

1. Main Department of the State Geocadastre in Chernihiv region (2018), "State land use and protection inspectors of Chernihiv region conducted 610 inspections of compliance with the requirements of land legislation", available at: <https://chernihivska.land.gov.ua/derzhavnyy-inspektoramy-z-kontroliu-za-vykorystanniam-ta-okhoronoiu-zemel-chernihivskoi-oblasti-provedeno-610-perevirok-dotrymannia-vymoh-zemelnoho-zakonodavstva> (Accessed 20 October 2023).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2023), Resolution "Some issues of the implementation of the pilot project regarding the mass assessment of land", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-realizatsii-pilotnoho-proektu-shchodo-provedennia-masovoi-s1078-131023> (Accessed 20 October 2023).
3. Hot agricultural policy (2021), "Road map. Land reform", available at: <https://agropolit.com/spetsproekty/834-zemelna-reforma-2021--dorojnya-karta-zapusku-rinku-zemli> (Accessed 20 October 2023).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (Accessed 20 October 2023).
5. Center for Food and Land Use Research at the Kyiv School of Economics (2023), "Land market of Ukraine. Analytical review", available at: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/07/Zemelnii---rinok-v-Ukraini_analitichnii---oglyad-za-2-kv-ta-cherven-2023.pdf (Accessed 20 October 2023).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1984), "Code of Ukraine on administrative offenses", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (Accessed 20 October 2023).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (Accessed 20 October 2023).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Criminal Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (Accessed 20 October 2023).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On State Control over Use and Protections of Lands", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (Accessed 20 October 2023).
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Decree "On the approval of the Concept of the State-wide target program for the use and protection of lands", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>. (Accessed 20 October 2023).

Стаття надійшла до редакції 03.11.2023 р.