

І. В. Зубар, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

Ю. В. Онищук, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано процеси реалізації державної політики у сфері державного управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні. В межах ієрархії державної земельної політики виокремлено чотири рівні управління земельними ресурсами. Акцентовано увагу, що основне призначення державного управління земельними ресурсами полягає у виконанні правових актів та інших рішень державних органів через регулятивний і розпорядчий вплив на суспільні відносини. Визначено склад державних інститутів, механізми та об'єкти регулювання земельних відносин в Україні.

Акцентовано увагу на важливості адаптації державного управління земельними ресурсами в Україні до умов воєнного стану, що аргументується пріоритетністю продовольчої безпеки та суттєвою часткою постачання Україною продовольства на світовий ринок, яке порушено через пошкодження та забруднення вибухонебезпечними предметами більше чверті площ земельних ресурсів України та руйнування системи виробництва, переробки та постачання продовольства.

Проведено ґрунтовний аналіз законодавчих ініціатив у напрямку врегулювання земельних відносин в умовах війни. Визначено, що головною метою даного напрямку державного управління є необхідність мінімізувати ризики зловживань, у вигляді укладання незаконних угод, спекуляції, рейдерства та ін., які могли б суттєво прогресувати в умовах воєнного стану та відсутності належного контролю.

Визначено ключові напрямки державного управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні, серед яких – зміни в земельному законодавстві, націлені на спрощення умов земельних відносин для критично важливих галузей держави. Обґрунтовано, що основний вектор удосконалення державного управління земельними ресурсами варто спрямувати на посилення продовольчої безпеки та економічної стійкості на рівні територіальних громад.

Ключові слова: земельна реформа, земельні ресурси, державне управління, воєнний стан, продовольча безпека.

I. V. Zubar , Yu. V. Onyshchuk. State management of land resources under the conditions of martial state in Ukraine

The article analyzes the processes of state policy implementation in the field of state management of land resources under martial law in Ukraine. The structure of the state land policy defines four levels of land resource management. It was emphasized that the main purpose of state management of land resources is the implementation of legal acts and other decisions of state bodies. This is ensured through regulatory and administrative influence on social relations. The composition of state institutions as well as the mechanisms and objects of regulation of land relations in Ukraine are determined.

Attention is focused on the importance of adapting the state management of land resources in Ukraine to the conditions of martial law. This is explained by the need to ensure world food security. A significant share of Ukrainian food on the world market is indicated. The problem of disruption of product supply due to damage and contamination by explosive objects of more than a quarter of land resources of Ukraine and the destruction of the system of production, processing and supply of food was determined.

A thorough analysis of legislative initiatives in the direction of land relations settlement in war conditions was carried out. It was determined that the main goal of this area of public administration is the need to minimize the risks of abuses, in the form of concluding illegal deals, speculation, raiding, etc., which could significantly progress in the conditions of martial law and lack of proper control.

The key areas of state management of land resources in the conditions of martial law in Ukraine are determined. Among them are changes in land legislation aimed at simplifying the conditions of land relations for critically important branches of the state. It is justified that the main vector of improvement of state management of land resources should be aimed at strengthening food security and economic stability at the level of territorial communities.

The issue of development at the level of territorial communities of small farmers and the transfer of land plots to them has been identified as important. In addition, it is proposed to strengthen state support for diversification and deepening of processing of agricultural products at the local level.

Key words: land reform, land resources, state administration, martial law, food security.

Постановка проблеми. Одним із основних векторів завершення земельної реформи в Україні є модернізація системи державного управління земельними ресурсами у відповідності до процесів євроінтеграції. Одним із фундаментальних рішень у даній сфері стала відміна мораторію на продаж земель с.-г. призначення та розвиток цивілізованого ринку земель. Однак безпрецедентним у світовій практиці державного управління став факт повномасштабного вторгнення РФ в Україну, який вимагав оперативних рішень влади у сфері управління земельними ресурсами.

У перші місяці введення воєнного стану ринок землі було повністю зупинено, закрито доступ до Реєстру речових прав на нерухомість та Державного земельного кадастру, запроваджено ряд заборон у сфері земельних відносин. Дані факти обумовлюють необхідність наукового аналізу основних законодавчих змін у сфері державного регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичного вивчення основ та принципів державного управління земельними ресурсами присвячені наукові праці Шарого Г. І., Тимошевського В. В., Міщенко Р. А., Юрка І. А., Бондар О. Г., питання земельних відносин в умовах воєнного стану вивчали Михайленко Д., Сницар А. та ін.

Мета статті полягає у проведенні аналізу основоположних постулатів державного управління земельними ресурсами в Україні та сучасні особливості їх адаптації до умов воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи загальну характеристику державного управління земельними ресурсами в Україні, зазначимо, що її правовим каркасом є Конституція України, де землю визнано «національним багатством», яке «перебуває під особливою охороною держави» [5]. Основний Закон (ст. 14, 41) також гарантує право власності на землю громадянами, юридичними особами та державі.

Відповідно до Конституції та ієрархії державного устрою, можна виокремити чотири рівні державного управління земельними ресурсами (табл. 1).

Погодимося із думкою Бондар О. Г., що основне призначення державного управління земельними ресурсами полягає у виконанні правових актів та інших рішень державних органів через регулятивний і розпорядчий вплив на суспільні відносини та процеси [1]. Важливе місце у даному процесі займають державні інститути, механізми та об'єкти регулювання земельних відносин (рис.1).

Адекватна адаптація державного управління земельними ресурсами в Україні до умов воєнного стану є надзвичайно важливою не лише для самої України, а і для усього цивілізованого світу. Насамперед аргументуємо це тим, що постачання Україною продовольства на світовий ринок у 2021 забезпечило продуктами харчування більше 400 мільйонів людей. Внаслідок повномасштабного військового вторгнення РФ більше чверті площ земельних ресурсів України зазнали пошкодження та забруднення вибухонебезпечними предметами (боєприпасами, касетними снарядами, мінами та ін.). Це призвело до вилучення цих територій із господарської діяльності та порушення системи виробництва, переробки та постачання продовольства. У комплексі із закриттям морських шляхів і унеможливленням експорту продукції, зазначені явища спричинили значні ризики для ведення аграрного бізнесу та світової продовольчої безпеки [8].

З початку російського вторгнення Уряд і Парламент обрали шлях повного закриття доступу до реєстрів нерухомості для запобігання укладання угод не на ринкових умовах, спекуляціям та рейдерству. Такий крок Михайленко Д. та Сницар А. пояснюють необхідністю мінімізації ризиків корупційних зловживань та шахрайства в умовах воєнного стану за відсутності належного контролю [6]. Разом із цим, для запобігання повного паралічу у сфері земельних відносин у період воєнного стану, Уряду довелося реалізувати безпрецедентний комплекс рішень. Так, у березні поточного року до Земельного кодексу України було внесено низку змін. Зокрема визначено категорії державних та комунальних угідь, які можуть реалізовуватися без проведення аукціонів, серед яких промислові ділянки для підприємств, що здійснюють релокацію; угіддя під нежитлову забудову, що експлуатуються з метою будівництва терміналів морських портів та інших критично важливих для економіки об'єктів; землі енергетичного призначення, що використовуються для прокладання ліній електропередач та газопроводів.

Таблиця 1

Рівні державного управління земельними ресурсами

Рівні управління	Нормативно-правові форми
Вищий	Конституція України, Закони України, Укази Президента України, Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України
Центральний	Галузеві (міністерські) та міжгалузеві правові акти
Місцевий	Розпорядження місцевих органів виконавчої влади (накази) та органів місцевого самоврядування
Внутрішньо-організаційний	Локальні нормативно-правові акти

Джерело: узагальнено авторами на основі [12]

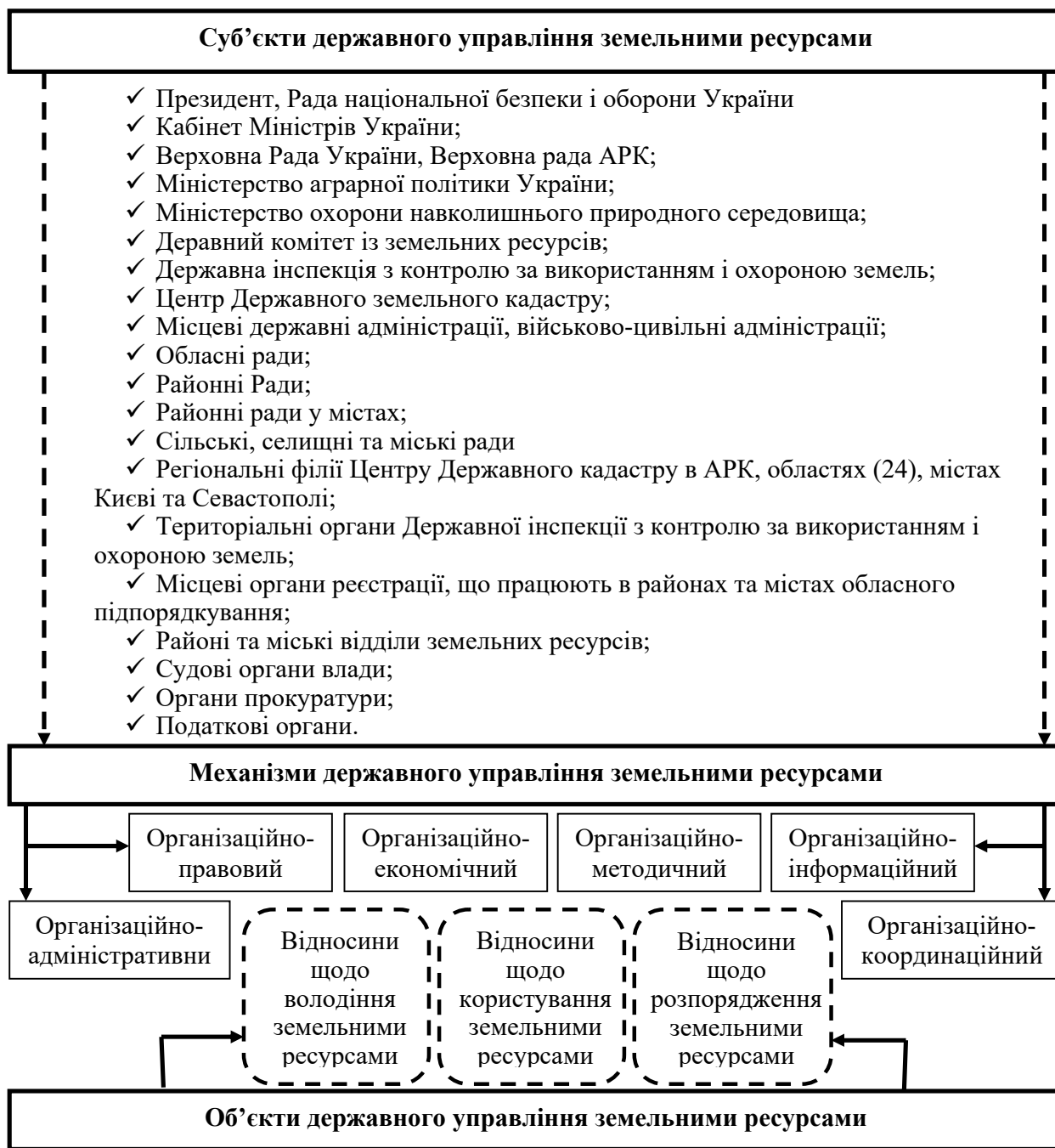


Рис. 1. Загальна схема державних інститутів регулювання земельних відносин

Джерело: узагальнено авторами на основі [12]

З урахуванням потреби воєнного часу у спрощенні передачі землі в користування для проведення посівної кампанії, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 2145-ІХ від 24.03.2022 року [2], яким визначені наступні особливості регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану:

1) забезпечено поновлення на один рік договорів оренди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту щодо земельних ділянок с.-г. призначення, строк яких закінчився після введення воєнного стану;

2) обмежено до одного року строк оренди земельних ділянок с.-г. призначення державної, комунальної та колективної власності й невитребуваних земель. Максимальний розмір орендної плати обмежено до 8% середньої нормативної грошової оцінки по області;

3) встановлено жорсткі обмеження щодо цільового використання земельних ділянок с.-г. призначення орендарями, в тому числі із встановленням заборони щодо зміни складу угідь, передачі ділянок в суборенду, забудови, зміни цільового призначення та ін.;

4) забезпечено максимально швидко передачу у користування земельних ділянок завдяки укладанню договорів оренди лише в електронній формі та здійснення передачі в оренду земельних ділянок без проведення земельних торгів на визначених законом умовах;

5) дозволено в умовах недоступності Державного земельного кадастру (ДЗК) та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно передачу земель в оренду без внесення відомостей до реєстрів та присвоєння їм кадастрових номерів на підставі технічної документації із землеустрою. Право оренди дозволено реєструвати військовою адміністрацією у Книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану. Це стосується і передачі прав землекористування;

6) встановлено, що на час воєнного періоду забороняється безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність; формування земельних ділянок с.-г. призначення (крім тих, що передаються в оренду для ведення товарного с.-г. виробництва); земельні торги щодо прав оренди, емфітевзису, суперфіцію щодо земельних ділянок державної, комунальної власності с.-г. призначення;

7) визначено, що земельні торги щодо набуття права оренди земельних ділянок с.-г. призначення державної, комунальної власності, які не є завершеними, вважатимуться скасованими;

8) передбачено надання можливості користувачам земель с.-г. призначення тимчасово строком до одного року передавати свої права землекористування іншим аграрним виробникам, які забезпечені необхідними ресурсами [7].

28 квітня 2022 року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» № 480 від 19.04.2022 року [11], що передбачила відновлення можливості вчинення нотаріальних та реєстраційних дій щодо нерухомого майна з певними виключеннями та обмеженнями. Згідно з пп. 8 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» [10] нотаріальне посвідчення договорів, пов'язаних із нерухомим майном здійснюється виключно нотаріусами, включеними до затвердженого Міністерством юстиції переліку нотаріусів. Відповідно із травня 2022 року з відновленням доступу до державних реєстрів ринок землі почав поступово оживати.

14 травня 2022 року набрала чинності Постанова КМУ «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» № 564 від 07.05.2022 року [9]. Постанова визначила умови ведення ДЗК протягом дії воєнного стану в Україні та одного місяця з дня його припинення. Згідно з Постановою, припиняється доступ користувачів до ДЗК які розташовані в районі проведення бойових дій або які перебувають у тимчасовій окупації збройними формуваннями РФ. В межах адміністративно-територіальних одиниць, які до такого переліку не входять, ведення операцій із ДЗК забезпечується за наступних умов:

– внесення/зміна відомостей до ДЗК здійснюється виключно державними кадастровими реєстраторами Держгеокадастру та його територіальних органів, включеними до переліку, що затверджується Держгеокадастром за погодженням із Мінагрополітики;

– надання доступу до ДЗК користувачам, які мали такий доступ до 24 лютого 2022 року, здійснюється за рішенням Держгеокадастру;

– надання відомостей (витягів, довідок, викопійовань) із ДЗК може здійснюватися також адміністраторами центрів надання адміністративних послуг або уповноваженими посадовими особами місцевого самоврядування;

Публічна кадастрова карта не функціонуватиме.

12 травня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [3]. Норми Закону спростили умови земельних відносин для розміщення виробничих потужностей підприємств, що переміщуються із зони бойових дій, розміщення об'єктів для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб, ведення с.-г. виробництва, сталого функціонування критичної інфраструктури та ін.

19 листопада 2022 року набув чинності Закон України № 2698-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок с.-г. призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» [4]. Зокрема, цим Законом було послаблено ряд обмежень, зокрема дозволено: проведення земельних торгів щодо прав користування земельними ділянками с.-г. призначення державної та комунальної власності; державну реєстрацію прав оренди земельних ділянок с.-г. призначення; безоплатну приватизацію земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, що перебувають у приватній власності, а також земельних ділянок, які передані громадянам у користування до набрання чинності Земельним кодексом України; передачу в оренду земель с.-г. призначення більш ніж на 1 рік, окрім випадків коли функціонування Державного земельного кадастру призупинено на всій території України. Зазначена лібералізація дозволить дещо пришвидшити регенерацію втрачених виробничих потужностей аграрного сектору та промисловості.

Висновки. Отже, концепція державного управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні характеризується системністю врегулювання земельних відносин. Ключові напрямки державного управління

в умовах воєнного стану в Україні передбачають зміни в земельному законодавстві, які мають на меті максимально спростити умови реалізації ділянок с.-г., енергетичного та промислового призначення, які в умовах війни є критично важливими для держави. Варто зазначити, що в умовах війни в Україні економіка переживає значну рецесію. Так, за нашими підрахунками у 2022 році ВВП України скоротиться більш ніж на 30%. При цьому головними експортними товарами на кінець 2022 року залишилися продукти сільськогосподарського виробництва завдяки зерновій угоді. Це підтверджує важливість злагодженої державної політики у сфері земельних ресурсів, яка на кінець року передбачала багато спрощень для забезпечення функціонування аграрного сектору економіки та прискореного її відновлення. Для посилення продовольчої безпеки та економічної стійкості, важливим залишається питання розвитку на рівні територіальних громад дрібних фермерів та передачі їм у користування земельних ділянок. Також потребує уваги питання державної підтримки диверсифікації та поглиблення переробки аграрної продукції на локальному рівні. В умовах війни дані підприємства є більш мобільні та стійкі до кризових умов.

Список використаних джерел:

1. Бондар О. Г. Публічне управління у сфері використання та охорони земель в Україні: актуальні проблеми правового та інституційного забезпечення. *Право України*. 2020. № 5. С. 43–62.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» № 2145-IX від 24.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» 2247-IX від 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text>
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок с.-г. призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» № 2698-IX від 19.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text>
5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
6. Михайленко Д., Сницар А. Особливості регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/211625_osoblivost-regulyuvannya-zemelnykh-vdnosin-v-umovakh-vonnogo-stanu
7. Офіційний веб-сайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/74353.html
8. Офіційний веб-сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/>
9. Постанова КМУ «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» № 564 від 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2022-п#Text>
10. Постанова КМУ «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» № 164 від 28.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-п#Text>
11. Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» № 480 від 19.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2022-п#Text>
12. Шарій Г. І., Тимошевський В. В., Міщенко Р. А., Юрко І. А. Управління земельними ресурсами : [навчальний посібник]. Полтава : ПолтНТУ, 2019. 172.

References:

1. Bondar O. H. (2020), Public administration in the field of use and protection of land in Ukraine: actual problems of legal and institutional security [Public administration in the field of use and protection of land in Ukraine: actual problems of legal and institutional security]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine]. vol. 5, pp. 43–62 [Ukraine]
2. VRU, Law of Ukraine (2022), Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo stvorennia umov dlia zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu [Law of Ukraine „On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Creation of Conditions for Ensuring Food Security in Martial Law”], dated March 24, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (related to 20.01.2023) [Ukraine]
3. VRU, Law of Ukraine (2022), Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo osoblyvosti rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu [Law of Ukraine „On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Peculiarities of Regulating Land Relations in Martial Law”], dated May 12, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text> (related to 18.01.2023) [Ukraine]
4. VRU, Law of Ukraine (2022), Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo vidnovlennia systemy oformlennia prav orendy zemelnykh dilianok silskohospodarskoho pryznachennia ta udoskonalennia zakonodavstva shchodo okhorony zemel [Law of Ukraine „On Amendments to Certain Legislative Acts Concerning the Restoration of the System of Land Lease Rights Registration in the Village of appointment and improvement

of legislation on land protection”], dated October 19, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (related to 18.01.2023) [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (1996), Konstytutsiia Ukrainy [Law of Ukraine „ Constitution of Ukraine”], dated June 28, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ /254к/96-вр/ed19960628#Textt> (related to 15.01.2023) [Ukraine].

6. Mykhailenko D., Snytsar A. (2022), Osoblyvosti rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu [Peculiarities of regulation of land relations under martial law]. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/211625_osoblivost-regulyuvannya-zemelnykh-vdnosin-v-umovakh-vonnogo-stanu

7. Committee on Agrarian and Land Policy, official site. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/74353.html

8. Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, official site. URL: <https://minagro.gov.ua/>

9. KМУ (2022), Deiaki pytannia vedennia ta funktsionuvannia Derzhavnoho zemelnoho kadastru v umovakh voiennoho stanu [Some issues of management and functioning of the State Land Cadastre under martial law], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 7, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2022-п#Text> [Ukraine].

10. KМУ (2022), Deiaki pytannia notariatu v umovakh voiennoho stanu [Some issues of notary public service under martial law], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-п#Text> [Ukraine]

11. KМУ (2022), Pro vnesennia zmin do deiaknykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo diialnosti notariusiv ta funktsionuvannia yedynykh ta derzhavnykh reiestriv, derzhatelem yakykh ye Ministerstvo yustytsii, v umovakh voiennoho stanu [On Amendments to Certain Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine Regarding the Activities of Notaries and the Functioning of Unified and State Registers Maintained by the Ministry of Justice in Martial Law], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 19, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2022-п#Text> [Ukraine].

12. Sharyi H. I., Tymoshevskiy V. V., Mishchenko R. A., and Yurko I. A. (2019), Upravlinnia zemelnymy resursamy [Management of land resources]: training manual, Press PolNTU, Poltava, 172 p.