

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2025.63.58-70>

Андрій КОМАР, ад'юнкт
ORCID ID: 0009-0006-2030-2411
e-mail: tpanzer11@gmail.com

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

АКТУАЛЬНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗОН З ОСОБЛИВИМИ УМОВАМИ КОРИСТУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ОБ'ЄКТІВ

Вступ. Адміністративно-правова охорона земель навколо військових об'єктів, що належать до зон із особливими умовами користування, є важливим інструментом національної безпеки, особливо в умовах воєнного стану. Забезпечення належного правового режиму на таких територіях має вирішальне значення для ефективного функціонування об'єктів оборонного призначення, захисту життя громадян і навколишнього середовища. Чинні нормативно-правові акти в Україні не забезпечують належного рівня захисту таких територій, що зумовлює необхідність аналізу чинного законодавства, практики його застосування, діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також удосконалення механізмів контролю і притягнення до адміністративної відповідальності.

Методи. Використано загальнонаукові методи аналізу, синтезу й формально-юридичний метод. Це дало змогу дослідити зміст правових норм, виявити практичні проблеми, узагальнити практичні аспекти та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання.

Результати. Досліджено правову природу адміністративно-правової охорони земель із особливими умовами користування навколо військових об'єктів. Установлено, що в Україні відсутній спеціальний закон, який би визначав правовий режим, межі й режим землекористування у таких зонах. Виявлено низку адміністративних і процедурних дисфункцій, серед яких: відсутність належного правового регулювання зон із особливими умовами користування військових об'єктів; неінтегрованість даних про правові обмеження землекористування навколо військових об'єктів у Державному земельному кадастрі; відсутність ефективного механізму міжвідомчої координації між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та військовими формуваннями; низький рівень використання потенціалу громадського контролю. Обґрунтовано необхідність розроблення спеціального законопроекту, який визначатиме правовий режим територій навколо військових об'єктів, уніфікує процедурні заходи, забезпечить їхню прозорість, передбачувальність і підзвітність охорони таких земель.

Висновки. Сучасний стан адміністративно-правової охорони зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів перебуває на початковому етапі розвитку й потребує подальшого вдосконалення. Необхідні кроки: законодавче врегулювання порядку визначення та встановлення зон із особливими режимами використання (як виду зон із особливими умовами користування) навколо військових об'єктів; удосконалення процедур міжвідомчої взаємодії і внесення відомостей до Державного земельного кадастру; встановлення адміністративної відповідальності за порушення правового режиму таких територій; активне впровадження сучасних засобів контролю (моніторингу) земельних ресурсів; залучення громадськості до процесу охорони земель.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона земель, військовий об'єкт, державний контроль, публічна адміністрація, Міністерство оборони України, правовий режим, адміністративно-правова реформа.

Вступ

Земля є окремим об'єктом соціальних відносин і може бути об'єктом управління, власності, користування, а також мати певні правові обмеження в процесі використання залежно від її категорій, цільового призначення, місця розташування, об'єктів, які розміщені на територіях.

Одним із важливих і не вирішених на сьогоднішній день правових питань у сфері охорони й захисту земельних ресурсів залишається питання охорони земель оборони та прилеглих до них земель, у межах яких, відповідно до закону, можуть бути встановлені правові обмеження на використання. Визначення та встановлення правових обмежень землекористування навколо військових частин та їхніх об'єктів обумовлюється необхідністю забезпечення балансу між публічними інтересами та приватними правами різних суб'єктів землекористування, раціонального використання, дотримання правил охорони земель, захисту прав фізичних та юридичних осіб, громад, суспільства й держави.

Забезпечення та реалізація заходів з охорони земель покладається, у першу чергу, на органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронні органи, громадські організації. Саме від діяльності зазначених органів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб, які пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінських рішень, залежить процес адміністративно-правової охорони та захисту земельних ресурсів. У сучасних умовах, особливо в період дії воєнного стану, ефективність адміністративно-правових засобів охорони та захисту земель

набуває особливого значення в контексті забезпечення безпеки й обороноздатності держави.

Метою статті є вивчення фактичного стану адміністративно-правової охорони земель у межах зон із особливими умовами користування навколо військових частин та їхніх об'єктів, висвітлення проблемних питань щодо формування з боку відповідальних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення охорони й захисту відповідних територій, а також формування практичних пропозицій щодо вдосконалення його чинного правового механізму.

Реалізація поставленої мети вимагає дослідження та вивчення:

- чинної матеріальної та процесуальної правової бази з питань забезпечення адміністративно-правової охорони зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів;
- сучасних наукових та інших праць із питань удосконалення чинної системи охорони та захисту земельних ресурсів у межах зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів;
- практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах зон із особливими умовами користування військових об'єктів.

Огляд літератури. Теоретичні та практичні аспекти правої охорони земель, правових обмежень землекористування та забезпечення правопорядку у цій сфері досліджували В. Андрейцев, Д. Бусуйок, О. Вівчаренко, І. Каракаш, П. Кулінич, А. Мирошніченко, А. Мартин, В. Носік, Т. Лісова, В. Сидор, А. Третяк, Т. Третяк, М. Шульга та інші вчені.

© Комар Андрій, 2025

Окремі питання адміністративно-правової охорони у сфері земельних відносин і діяльності органів центральної виконавчої влади, місцевої виконавчої влади, громадянського суспільства розкривали у своїх працях Ю. Битяк, В. Галунько, І. Коропатник, В. Курило, О. Мирошніченко, С. Петков, О. Правоторова, однак деякі напрями адміністративно-правової охорони земель і земельних відносин потребують подальшого вивчення, особливо з питань адміністративно-правової охорони земель у межах зон із особливими умовами користування навколо військових частин та їхніх об'єктів.

Методи

У процесі дослідження використано загальнонаукові методи аналізу та синтезу, а також формально-юридичний метод. Застосування зазначеного методологічного інструментарію дало змогу проаналізувати правову природу адміністративно-правової охорони зон із особливими умовами користування навколо військових частин та їхніх об'єктів, виявити відсутність спеціального нормативного регулювання щодо визначення та встановлення таких зон, а також установити коло повноважень органів виконавчої влади у сфері охорони та захисту відповідних територій. Крім того, ідентифіковано низку процедурних і регуляторних недоліків, зокрема щодо обліку земель оборони та правових обмежень землекористування, організації службової взаємодії між заінтересованими суб'єктами у сфері використання та охорони земель оборони та прилеглих до них територій, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення порушених прав.

Результати

Зміст статті 14 Конституції України від 28.06.96 № 254к/96-ВР установлює, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави (далі Конституція України) (Верховна Рада України, 1996). Таке визначення Основного Закону встановлює, що всі землі України, незалежно від їхніх категорій, видів цільового призначення, форм власності, місця розташування перебувають під охороною та захистом держави на рівних умовах, а заходи публічно-правового механізму є пріоритетними для всіх учасників земельних відносин.

Забезпечення та реалізація адміністративно-правової охорони земель в Україні покладені на державні та інші органи виконавчої влади, які, відповідно до покладених на них законодавством функціональних повноважень, чинять такі дії:

- розробляють і впроваджують нормативно-праві акти (забезпечують нормотворчу діяльність);
- забезпечують виконання прийнятих нормативно-правових актів із питань охорони земель (реалізація наглядових і дозвільних процедур, прийняття управлінських і розпорядчих рішень, надання державних послуг, здійснення державного контролю, проведення попереджувальних заходів та інформувань для недопущення правопорушень тощо);
- забезпечують правовий захист земель у разі встановлення земельних правопорушень (застосування заходів адміністративного примусу, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, відновлення порушених прав).

Відповідно до частини 3 статті 77 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (далі ЗК) встановлено, що навколо військових та інших оборонних об'єктів за необхідності створюються захисні, охоронні та інші зони з особливими умовами користування (Верховна Рада України, 2001а). Нормою зазначеного закону передбачено визначення та встановлення таких зон як виду правових обмежень землекористування у межах земель оборони

(на земельних ділянках військових частин та їхніх об'єктів), а також на територіях суміжних земельних ділянок (земель), які до земель оборони не належать. На таких територіях можуть установлювати спеціальні режими землекористування у вигляді правових обмежень і заборон землекористування для недопущення настання негативних наслідків для оточуючих суб'єктів і навколишнього середовища, що потенційно можуть виникнути на територіях військових частин та їхніх об'єктів, а також навпаки, коли розміщений на сусідніх територіях об'єкт потенційно заважає (створює потенційну небезпеку) діяльності військової частини та її об'єктів.

Положення статей 46¹, 46², 48, 54¹, 58-64, 71, 72, 73, 76, 111-115 ЗК, статей 85, 86, 89, 90 Водного кодексу України від 06.06.95 № 213/95-ВР, статті 4 Лісового кодексу України від 21.01.94 № 3852-XII, статті 69 Повітряного кодексу України від 19.05.2011 № 3393-VI, статей 3, 5 Закону України "Про використання земель оборони" від 27.11.2003 № 1345-IV, статті 22 Закону України "Про державний кордон" від 04.11.91 № 1777-XII (Верховна Рада України, 2001а, 1995, 1994, 2011а, 2003а, 1991а), інші нормативні акти та нормативи передбачають визначення та встановлення зон із особливими умовами користування у вигляді: охоронних зон; зон санітарної охорони; санітарно-захисних зон; зон особливого режиму використання; водоохоронних зон; інших зон і територій, у межах яких установлюються правові обмеження землекористування. Перелік обмежень використання земель і земельних ділянок, а також порядок їхньої реєстрації та обліку визначає Порядок ведення Державного земельного кадастру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (далі Порядок № 1051) (Кабінет Міністрів України, 2012).

Загальну юридичну основу забезпечення адміністративно-правової охорони земель у межах зон із особливими умовами користування навколо військових частин та їхніх об'єктів становлять також: "Кодекс України про адміністративні правопорушення"; "Кодекс адміністративного судочинства України"; закони України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону земель", "Про адміністративну процедуру", "Про землеустрій", "Про Державний земельний кадастр", "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про правовий режим воєнного стану", "Про місцеві державні адміністрації", "Про регулювання містобудівної діяльності" та інші норми законодавства (Верховна Рада України, 1984, 2005, 1991d, 2003e, 2022a, 2003d, 2012b, 2003b, 2015b, 1999c, 2011b).

Деякі норми з указанного переліку нормативно-правових актів лише частково й опосередковано розкривають теоретичні аспекти адміністративно-правової охорони земель. Для більш детального розкриття сутності, ознак і реального стану цього правового явища необхідно враховувати результати сучасних наукових досліджень теорії держави і права у галузях адміністративного, земельного, екологічного, конституційного, цивільного, кримінального права; практику застосування чинного законодавства органами публічної адміністрації у повсякденній діяльності, при вирішенні спорів, відновленні порушених прав і узагальненій судовій практиці.

У теорії земельного права охорона земель розглядається як сукупність заходів, спрямованих на збереження, відновлення та покращення якісного стану земель. До таких заходів відносять: відновлення продуктивності земель; підвищення родючості ґрунтів; раціональну організацію територій; рекультивацію порушених земель; застосування екологічно обґрунтованих методів

ведення сільського господарства; проведення меліорації та консервації земель. Також передбачаються та здійснюються: облік земель, економічне стимулювання їх раціонального використання; урахування екологічних вимог під час проектування, будівництва, реконструкції та введення в експлуатацію нових об'єктів нерухомого майна. Серед інших заходів виділяють: раціоналізацію застосування пестицидів і агрохімікатів; реєстрацію та регламентацію екологічно небезпечних чинників; проведення санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи; ужиття протиерозійних заходів; створення захисних лісо-насаджень. Важливими складниками охорони земель є також облік стаціонарних об'єктів, що негативно впливають на оточуючі землі, створення об'єктів природно-заповідного фонду, екологічно обґрунтоване сільськогосподарське районування та зонування земель. Охорона земель також включає встановлення нормативів екологічної безпеки ґрунтів, стандартизацію землеохоронних заходів, регулювання сільськогосподарських технологічних циклів, розроблення програм охорони земель, зменшення їхньої розораності, здійснення контролю та застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства (Погребний, & Каракаш, 2003, с. 356–357).

На нашу думку, до вказаного переліку заходів також необхідно віднести діяльність із визначення та встановлення правових обмежень землекористування, що спрямована на забезпечення рівноваги між потребами власників і користувачів земельних ділянок та інтереси інших осіб, суспільства й держави, що має як екологічне, так і соціальне й економічне спрямування.

Положення статті 3 Закону України "Про охорону земель" від 19.06.2003 № 962-IV закріплює лише базові принципи державної політики щодо забезпечення правової охорони земель, до яких відносять:

- забезпечення охорони 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 охорони земель;
- публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель (Верховна Рада України, 2003е).

Перелічені основоположні ідеї є базовою основою для діяльності відповідальних органів публічної адміністрації, проте зміст Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII, указує, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, а стан цих ресурсів близький до критичного. Основними причинами такого стану справ закон визначає неналежний і недостатній рівень діяльності органів публічної адміністрації, як-от:

- неврахування наслідків для довкілля у законодавчих і нормативно-правових актах органів публічної адміністрації;
- неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів,

зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища;

- низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку, недосконалість системи екологічної освіти та просвіти;

- незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства й екологічних прав і обов'язків громадян;

- незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення;

- недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом (Верховна Рада України, 2019).

На нашу думку, відсутність на момент написання цієї статті загальнодержавної програми використання та охорони земель ускладнює і погіршує реальне становище. Необхідність впровадження такого нормативного акту передбачено статтею 6 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 № 1264-XII, у положеннях якого необхідно було б встановити склад і зміст основних заходів, терміни їх виконання, обсяги та джерела фінансування, передбачити систему відповідного звітування за виконану роботу, забезпечити поточне вдосконалення правового регулювання із врахуванням дії воєнного стану (Верховна Рада України, 1991д).

Сучасна наукова доктрина теоретичне поняття "адміністративно-правова охорона" розкриває як виконавчорозпорядчу системну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що врегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення необхідних умов для реалізації прав і законних інтересів суб'єктів права. О. Правоторова відносить адміністративно-правову охорону до інституту адміністративного права, що складається з однорідних її норм, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Характеризується адміністративно-правова охорона діяльністю органів публічної адміністрації, засобами адміністративного примусу й адміністративних процедур. Зміст розкривається через діяльність органів публічної адміністрації щодо: запобігання та попередження правопорушень; відновлення порушеного права або одночасного попередження та відновлення порушеного права (Правоторова, 2019, с.156).

Таке поняття, як "публічна адміністрація", теорія адміністративного права розкриває як організаційну діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання законів і здійснюють інші управлінські функції в публічних інтересах; включає органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, а також державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (Колпаков та ін., 2013, с. 54).

В. Галунько зазначає, що адміністративно-правова охорона здійснюється у трьох формах: правотворчій, коли створюються закони та підзаконні нормативно-правові акти; правозастосовчій, коли втілюються в життя встановлені адміністративно-правові норми; правоохоронній, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб (Галунько, 2011, с. 242–247).

Науково-правові дослідження питань охорони природи показують, що до адміністративно-правових засобів охорони навколишнього середовища, крім установлення правових норм, правил, нормативів і стандартів, також належать: державний контроль за охороною навколишнього середовища; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень у сфері охорони навколишнього середовища та притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також відновлювальні заходи (Пошицький, 2015, с. 84–85).

З наведених джерел вбачаємо, що адміністративно-правова охорона зон із особливими умовами користування військових об'єктів є складником правової охорони земель, яка виявляється в діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб і спрямована на раціональне використання та охорону земель у межах таких зон. Для виокремлення відповідальних органів публічної адміністрації від інших органів державної влади необхідно виділити характерні для них ознаки. Положення статей 6, 7 Конституції України закріплюють, що Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також визнається і гарантується місцеве самоврядування (Верховна Рада України, 1996).

Теорія держави і права класифікує державні органи за їхнім змістом діяльності на: органи законодавчої влади; главу держави; органи державної адміністрації (управління); судові; контрольно-наглядові; правоохоронні; органи місцевого самоврядування. За теоретичним визначенням В. Котюка, державним органом визнається організація людей, пов'язаних дисципліною і наділених владними повноваженнями для здійснення функцій держави (Кравчук, 2014, с. 115–117, 122–123). Крім того, відповідно до статті 36 Конституції України, громадяни України мають право об'єднуватися у політичні партії та громадські організації для здійснення своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом. Організаційно-правова форма таких громадських утворень регулюється спеціальним законом і прирівнюється до юридичних осіб некомерційної діяльності, що дає змогу таким суб'єктам брати участь у розробленні та прийнятті державних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

На слушну думку Н. Матюхіної, кожна гілка єдиної державної влади здійснює повноваження через діяльність відповідних суб'єктів, які є органами державної влади. Виконавча влада виражена системою своїх органів, головним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни, саме ці органи є ключовими суб'єктами адміністративного права (Битяк та ін., 2021, с. 110).

Необхідно зазначити, що така наукова позиція збігається з положеннями розділу VII Конституції України, статтями 113, 120 якого встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (Верховна Рада України, 1996). Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Схожу позицію займає І. Іщенко: на його думку, виконавча влада є складником державної влади, яка діє через систему її органів від загальнодержавного до місцевого рівня, є специфічним суб'єктом правових відносин, на який Конституцією України та законами України покладається реалізація низки

базових функцій, серед яких основною є функція виконання законів (Колпаков та ін., с. 60).

Отже, можемо виділити загальні риси органів державної влади у сфері державного управління (державної адміністрації), що відрізняє їх від інших органів державної влади, а саме:

- вони є самостійним видом державної влади;
- їхній правовий статус, діяльність і функції закріплені у Конституції України та законах України, основним критерієм яких є здійснення державного управління;
- створені для реалізації та впровадження всебічної державної політики й виконання законів України;
- мають системний характер та ієрархічну структуру.

Структурна вертикаль суб'єктів державної виконавчої влади (державної адміністрації) складається із: Кабінету Міністрів України – вищого органу системи державної виконавчої влади, який є колегіальним і до складу якого входять Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; місцевих органів виконавчої влади та інших органів, яким установленим порядком делеговані повноваження забезпечення діяльності держави.

Кабінет Міністрів України є головним органом у системі державної виконавчої влади, він здійснює виконавчу владу (державне управління) безпосередньо й через міністерства та інші її центральні органи, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, а також спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Ураховуючи предмет нашого дослідження, зазначимо, що повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами, у тому числі з питань національної безпеки і оборони, встановлено статтею 116 Конституції України, статтею 13 ЗК, статтею 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 27.02.2014 № 794-VII, статтями 8, 12¹ Закону України "Про правовий режим воєнного стану" від 12.05.2015 № 389-VIII, статті 9 Закону України "Про оборону України" від 06.12.91 № 1932-XII, статті 7 Закону України "Про національну безпеку" від 21.06.2018 № 2469-VIII, Закону України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24.02.2022 № 2102-IX (Верховна Рада України, 1996, 2001а, 2014а, 2015b, 1991с, 2018, 2022b).

Діяльність уряду відіграє вирішальну роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони земель, що має стратегічне значення для національної безпеки, реалізується шляхом забезпечення її нормативно-правового регулювання, включаючи законодавчу ініціативу, здійснення координації дій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, контролем за її виконанням. У період воєнного стану Кабінет Міністрів України здійснює координацію дій органів виконавчої влади щодо охорони земель, установлює особливий режим їх використання, приймає рішення про вилучення, обмеження чи резервування земель в інтересах оборони та безпеки держави.

Невиконання завдань, визначених законом, свідчить про управлінські або системні недоліки, що потребують належного та своєчасного реагування, притягнення винних до юридичної відповідальності й недопущення подальшого повторення. Зазвичай Кабінет Міністрів України реагує на виявлені правопорушення шляхом залучення правоохоронних та інших державних органів для їх припинення, за потреби ініціює зміни до законодавства або посилює контроль у відповідних сферах.

Так, положенням статей 2, 7 Закону України "Про використання земель оборони" від 27.11.2003 № 1345-IV зобов'язано Кабінет Міністрів України затвердити порядок передання земельних ділянок військовим частинам (Верховна Рада України, 2003а). Проте своєчасного нормативно закріпленого акту урядом прийнято не було. На нашу думку, зазначений порядок передання земельних ділянок до військових частин мав би сформувати й визначити алгоритм дій між відповідальними суб'єктами управління землями державної власності з визначенням потенційних правових обмежень землекористування, що відрізняє його від іншого порядку, встановленого законодавством, щодо передання, примусового відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану.

Відповідно до положень статей 77, 84 ЗК, земельні ділянки, що належать до земель оборони, є державною формою власності, закріплені на праві постійного користування за військовими частинами (установами, закладами й організаціями) і перебувають в управлінні Міністерства оборони України, інших органів центральної виконавчої влади, у сферах управління яких перебувають військові формування (Верховна Рада України, 2001а). Власником таких земель є держава в особі Кабінету Міністрів України, і тільки на підставі рішення уряду можливо розпоряджатися такими землями (після внесення відповідного подання органу центральної виконавчої влади). Такої позиції дотримуються і судові органи. Відповідно до висновків постанови Касаційного господарського суду Верховного Суду від 26.08.2020 у справі 904/9761/17 зазначається, що підставами для припинення права постійного користування земельними ділянками структурними одиницями Збройних сил України є прийняття Кабінетом Міністрів України відповідного рішення за поданням Міністерства оборони України (Верховний Суд, 2020).

Необхідність установлення зазначеного порядку залишається актуальною до цього часу, оскільки зміни до положень статті 7 Закону України "Про використання земель оборони" внесені не були. Повноваження щодо визначення порядку встановлення зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів належать Кабінету Міністрів України, крім зон із особливими режимами використання, розміри та правовий режим яких установлюється законом (стаття 115 ЗК, стаття 3 Закону України "Про використання земель оборони") (Верховна Рада України, 2001а, 2003а). Установлення та визначення вказаними законами розмірів і правового режиму використання прикордонних смуг уздовж Державного кордону України свідчить про позитивну динаміку в цьому напрямі.

Питання щодо встановлення зон із особливими режимами використання навколо військових частин та їхніх об'єктів залишається невирішеним протягом тривалого часу. Так, Міністерством оборони України було розроблено законопроект від 16.05.2013 № 2035а "Про внесення змін до деяких законів України з питань використання земель навколо військових об'єктів", який було схвалено урядом і скеровано до Верховної Ради України для обговорення та прийняття. Зазначений законопроект було відкликано у 2014 році у зв'язку з невизначеністю джерел фінансування запропонованих заходів (Верховна Рада України, 2013).

Після низки трагічних аварійних випадків на арсеналах, базах, складах Збройних сил України протягом 2015–2018 років було розроблено через групу народних депутатів України інший проект Закону України "Про

розмір та правовий режим зон з особливим режимом використання земель" від 29.10.2020 № 4281. Наразі зазначений законопроект залишається без розгляду, оскільки отримав певні зауваження стосовно недоцільності його видання як окремого закону, невизначеності аргументації розмірів меж таких зон, а також відсутності економічних показників його реалізації (Верховна Рада України, 2020).

Такий приклад свідчить про відсутність з боку зацікавлених державних органів, у першу чергу центральної виконавчої влади та посадових осіб, загального консенсусу, необхідного для вирішення цього нагального питання національної безпеки. На нашу думку, для реалізації поставлених завдань саме уряд має застосовувати всі можливі способи для пошуку інклюзивного діалогу між зацікавленими сторонами шляхом реалізації своїх повноважень і політичної волі.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, який формує політику та здійснює регуляторне забезпечення адміністративно-правової охорони у сфері земельних ресурсів, установлення зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів, компетенція якого охоплює управлінську діяльність щодо спрямування та координації дій органів виконавчої влади, а також установлення режимів обмежень і контролю за дотриманням установлених правил землекористування. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюють систему органів виконавчої влади, які управляють земельними ресурсами державної форми власності та/або забезпечують формування і здійснення державної політики у сфері охорони земельних ресурсів. Вони створюються, реорганізуються або ліквідуються рішенням Кабінету Міністрів України, а їхні повноваження поширюються на всю територію України. Основні напрями їхньої діяльності у сфері адміністративно-правової охорони земель визначає ЗК, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.84 № 8073-X (далі КУпАП), Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV, Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III; закони України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17.03.2011 № 3166-VI, "Про адміністративну процедуру" від 17.02.2022 № 2073-IX, "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII, "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19.06.2003 № 963-IV, інші норми законодавства (Верховна Рада України, 2001а, 1984, 2003f, 2001b, 2011c, 2022a, 2015a, 2003b).

Основна робота вказаних органів спрямована на організацію: охорони навколишнього природного середовища; топографо-геодезичної і картографічної діяльності; земельних відносин з питань землеустрою; роботи Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) щодо дотримання земельного законодавства під час використання та охорони земель усіх форм власності та категорій, їхнього цільового призначення; контролю за станом родючості ґрунтів; питань землекористування об'єктами транспорту, будівництва; ведення лісового та мисливських господарств; містобудування; просторового планування територій та архітектури; розгляду адміністративних справ; притягнення до юридичної відповідальності правопорушників; відновлення порушених прав.

Умовно органи центральної виконавчої влади у сфері використання і охорони земель оборони можна поділити на:

- органи управління (Міністерство оборони України, його окремі структурні підрозділи, органи військового

управління Збройних сил України, Державної спеціальної служби транспорту України; Міністерство внутрішніх справ України, його окремі структурні підрозділи, органи управління Державної прикордонної служби України, Національної поліції України, Національної гвардії України; Служба безпеки України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; розвідувальні органи України; інші утворені відповідно до законів України військові формування, далі – органи управління землями оборони);

- органи, які формують і реалізують державну політику у сферах охорони та використання природних ресурсів (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерство розвитку громад та територій України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій; правоохоронні органи, до компетенції яких належить розслідування адміністративних та кримінальних земельних правопорушень, інші органи центральної виконавчої влади, повноваження та діяльність яких пов'язана з використанням земельних ресурсів).

Діяльність таких органів реалізується через здійснення відповідними посадовими особами повноважень, передбачених законодавством України, і супроводжується виконанням та виданням відповідних актів як загальної, так і індивідуальної дії, виконанням обов'язків державних службовців, державних інспекторів, експертів тощо.

Основними державними органами центральної виконавчої влади у здійсненні державного контролю та нагляду за використанням та охороною земель оборони, а також прилеглих до них територій (земель), згідно зі статтями 5–8 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", є: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі Держгеокадастр), Державна екологічна інспекція України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, на територіях яких вирощуються сільськогосподарські культури.

До інших органів центральної виконавчої влади, які опосередковано забезпечують дотримання вимог законодавства з питань охорони й захисту земель, належать: Державна інспекція архітектури та містобудування України; Державне агентство лісових ресурсів України, а також державні органи центральної виконавчої влади, які здійснюють повноваження із захисту природних ресурсів.

Згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 "Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану", у період дії воєнного стану допускається здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) за наявності загрози, яка негативно впливає на права, законні інтереси, життя і здоров'я людини, стан навколишнього природного середовища або безпеку держави, а також із метою виконання міжнародних зобов'язань України. Такі заходи можуть проводитися на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах (Кабінет Міністрів України, 2022b).

Повноваження вказаних інституцій державної влади з питань адміністративно-правової охорони земельних ресурсів встановлюють: статті 14, 14¹, 14², 15, 15¹, 211

ЗК; статті 28, 28¹, 29¹, 29² Лісового кодексу України; статті 9, 52–56, 96, 96¹, 188⁶, 188⁴², 241, 242¹, 242², 244, 244⁶, 245–253, 254–259, 268–275, 277, 283 КупАП; положення законів України "Про адміністративну процедуру" від 17.02.2022 № 2073-IX, "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19.06.2003 № 963-IV, "Про Державний земельний кадастр" від 07.07.2011 № 3613-VI, "Про землеустрій" від 22.05.2003 № 858-IV, "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 № 877-V, "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI, "Про архітектурну діяльність" від 20.05.1999 № 687-XIV; Порядок № 1051; постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 564 "Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану"; положення центральних органів виконавчої влади, затверджені рішенням уряду, та інші акти (Верховна Рада України, 2001a, 1994, 1984, 2022a, 2003b, 2007, 2011b, 1999a, Кабінет Міністрів України, 2012, 2022a).

Безумовно, ключова роль з питань організації контролю за наявними земельними ресурсами державної форми власності щодо їх використання та охорони належить органам управління, у сфері яких вони перебувають. Ці органи забезпечують облік та інвентаризацію земель у межах своєї компетенції, організовують взаємодію з органами Держгеокадастру щодо внесення даних до Державного земельного кадастру, з Міністерством юстиції України щодо реєстрації речових прав, а також співпрацюють з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

З метою встановлення місця розташування земельних ділянок, їхніх меж, розмірів, правового статусу, формування, виявлення земель, що не використовуються або використовуються нерационально, не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих і забруднених земель, установа їхніх кількісних та якісних характеристик, у тому числі правових обмежень та обтяжень землекористування, необхідних для ведення Державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування проводиться інвентаризація земель, порядок проведення якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 № 476 (Кабінет Міністрів України, 2019).

Слід зазначити, що змістом чинної Інструкції з обліку земель оборони, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 19.12.2017 № 680, не передбачено здійснення обліку правових обмежень землекористування для земельних ділянок, переданих військовим частинам, що вказує на відсутність їхнього обліку в системі Міністерства оборони України та взаємодії відповідальних органів військового управління, військових частин із територіальними структурами Держгеокадастру з питань їх реєстрації та обліку, що суперечить вимогам статей 2, 10 Закону України "Про Державний земельний кадастр" та Порядку № 1051 (Міністерство оборони України, 2017, Верховна Рада України, 2012b, Кабінет Міністрів України, 2012).

Зазвичай у бюджетних організаціях і установах, зокрема військових формуваннях, бухгалтерський облік земельних ділянок, закріплених за військовими частинами, здійснюється фінансовими службами як облік основних засобів відповідно до коду 1011. Такий облік проводиться згідно з вимогами: наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 "Про затвердження

деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі" (zareєстрованому в Міністерстві юстиції України 16.01.2016 за № 85/28215); Національного Положення (Стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 (zareєстрованого в Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312); Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11 (Міністерство фінансів України, 2015а, 2010, 2015б). Водночас, відповідно до вищевказаних нормативно-правових актів, облік правових обмежень землекористування не передбачений, що створює нормативну прогалину в частині комплексної правової фіксації характеристик земель оборони.

На нашу думку, для вирішення та врегулювання наведених недоліків органам управління земель оборони необхідно вжити таких заходів:

- привести власні рішення щодо обліку земельних ділянок за кількісними та якісними показниками у відповідність до вимог Порядку №1051;
- за потреби спланувати й забезпечити проведення інвентаризації наявних у їхньому управлінні земель для подальшого оформлення правовстановлюючих документів, установлення правових обмежень землекористування та визначення їхнього реального стану;
- отримані вихідні дані надати до структур Держгеокадастру для актуалізації відомостей Державного земельного кадастру.

Органам управління земель оборони, спільно з іншими органами центральної виконавчої влади, які формують і реалізують державну політику у сферах охорони та використання природних ресурсів, місцевим органам виконавчої влади під головуванням Міністерства оборони України розробити законопроект, яким передбачити розміри, види та порядок визначення і встановлення зон із особливими режимами використання навколо військових частин та їхніх об'єктів, із запровадженням механізму взаємодії між зацікавленими суб'єктами з питань охорони земель у таких зонах. Підготувати зміни до КУпАП та інших актів законодавства щодо посилення адміністративної та інших видів юридичної відповідальності за вчинення земельних правопорушень у таких зонах, надати його відповідно до встановленої процедури до Кабінету Міністрів України.

Місцеві органи виконавчої влади та інші органи, яким делеговані повноваження забезпечення діяльності держави. До системи місцевих органів виконавчої влади входять обласні та районні державні адміністрації (військові адміністрації) і виконавчі органи місцевого самоврядування. Відповідно до положень статей 118, 119 Конституції України, статей 6, 17, 172 ЗК, Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.99 № 586-XIV, місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм Кабінетом Міністрів України від інших органів центральної виконавчої влади та відповідної ради щодо виконання рішень органів місцевого самоврядування. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їхніх компетенцій, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами та громадянами (Верховна Рада України, 1996, 2001а, 1999с).

Згідно зі статтею 4 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" від 12.05.2015 № 389-VIII, указом Президента України "Про утворення військових адміністрацій" від 24.02.2022 № 68/2022, на всій території України введено воєнний стан, у зв'язку із чим для забезпечення дії Конституції та законів України разом із військовим командуванням для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян утворено тимчасові державні органи – військові адміністрації (Верховна Рада України, 2015б, Президент України, 2022).

На час дії воєнного стану спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних і районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану реалізує Генеральний штаб Збройних сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України (у межах своїх повноважень).

Відповідно до статей 17, 17² ЗК і вимог зазначених законів у сфері використання та охорони земель до повноважень військових адміністрацій належать: управління та розпорядження землями державної власності (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок і надання таких земельних ділянок в оренду на термін понад один рік); прийняття розпоряджень щодо використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля; погодження документації із землеустрою щодо відповідності зазначеної документації до законодавства у сфері містобудування, архітектури й охорони культурної спадщини; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; розроблення та забезпечення виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням і охороною земель; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів у порядку, визначеному законом, а також інші повноваження, передбачені законодавством (Верховна Рада України, 2001а).

Згідно із законом, військове командування видає обов'язкові до виконання накази й директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів виконують керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій.

З урахуванням вищезазначеного варто підкреслити, що на період дії воєнного стану до повноважень військових адміністрацій віднесено також прийняття рішень щодо встановлення та визначення правових обмежень у сфері землекористування на відповідних територіях, зокрема навколо військових об'єктів. Зазначені проекти рішень підлягають погодженню з Кабінетом Міністрів України та відповідними органами військового управління. Згідно зі статтями 140–146 Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"

від 21.05.1997 № 280/97-ВР, в Україні впроваджено місцеве самоврядування, діяльність якого полягає в забезпеченні виконання державних і місцевих інтересів громадян (Верховна Рада України, 1996, 1997).

До системи управління місцевого самоврядування входять: територіальні громади; старости; сільські, селищні, міські ради, їхні голови та виконавчі органи; районні й обласні ради; інші органи самоорганізації населення.

Згідно з положеннями Основного Закону, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Також обласні та районні ради можуть делегувати частину своїх повноважень районним та обласним державним адміністраціям.

Статті 8, 10 ЗК визначають ключові повноваження обласних і районних рад у сфері земельних відносин. До їхньої компетенції належать розпорядження землями спільної власності територіальних громад, участь у реалізації державної та регіональної земельної політики, а також координація діяльності місцевих органів у сфері використання і охорони земель (Верховна Рада України, 2001а).

Згідно зі статтями 9, 12 ЗК, статтею 5 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", до повноважень сільських, селищних і міських рад належать: розпорядження землями комунальної власності територіальних громад; передавання земель у власність або користування; організація землеустрою; вирішення земельних спорів, а також внесення пропозицій щодо зміни меж населених пунктів. Виконавчі органи рад, у свою чергу, здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (за рішенням відповідної ради), надають відомості з Державного земельного кадастру та виконують інші визначені законом функції (Верховна Рада України, 2001а, 2003б).

На період дії воєнного стану відповідно до статті 4 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" військові адміністрації можуть утворюватися в населених пунктах, районах та областях за неможливості виконання повноважень органами місцевого самоврядування для забезпечення оборони й безпеки, при цьому їхній склад може формуватися з військовослужбовців, правоохоронців, рятувальників і призначених працівників, а окремі посади заміщуються згідно з переліками, затвердженими Президентом України. Також голови територіальних громад, де не ведуться бойові дії та не створено військових адміністрацій, отримують право приймати рішення щодо звільнення земель комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд. Такі дії можливі виключно в межах реалізації заходів правового режиму воєнного стану та з обов'язковим інформуванням начальника обласної військової адміністрації протягом 24 годин (Верховна Рада України, 2015б).

Військові адміністрації населених пунктів уповноважені здійснювати окремі повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема щодо надання містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, а також регулювання земельних відносин. Водночас вони не можуть вирішувати питання щодо відчуження земель комунальної власності та передавання їх в оренду на термін понад один рік.

Одним із ключових невирішених і, водночас, актуальних питань у сфері земельних відносин у межах міст та інших населених пунктів залишається проблема поділу земель державної та комунальної власності. Законодавчі підстави для такого поділу були закладені ще Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 06.09.2012 № 5245-VI. Утім, попри його ухвалення, реалізація положень зазначеного нормативно-правового

акту не досягла належного рівня: у більшості територіальних громад фактичне розмежування земель досі не здійснене (Верховна Рада України, 2012а).

На сьогодні така ситуація обумовлена низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, серед яких варто виокремити такі:

- відсутність оформлених правовстановлюючих документів на земельні ділянки у значній частини фактичних землекористувачів, що унеможливорює юридичне визначення форми власності та створює перешкоди для подальшого розмежування;
- низький рівень інвентаризації земель, насамперед на територіях колишніх державних підприємств, військових містечок, об'єктів промисловості та соціальної інфраструктури, які часто взагалі не охоплені кадастровим обліком;
- недостатнє фінансування землеустрою, включаючи інвентаризацію, розроблення технічної документації та внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру;
- нечіткий розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що призводить до дублювання функцій, бюрократизації процедур і конфліктів юрисдикцій;
- відсутність актуальної топографо-геодезичної та картографічної основи, необхідної для точного визначення меж земельних ділянок та їхнього фактичного цільового призначення;
- правова колізійність і суперечності в законодавстві, які дають змогу по-різному тлумачити правовий статус окремих земельних ділянок і форм власності;
- інституційний опір з боку окремих органів або осіб, які не зацікавлені у втраті контролю над певними земельними ресурсами, що потенційно є джерелом прибутку;
- відсутність належного державного контролю та адміністративного нагляду за виконанням рішень щодо розмежування земель, включаючи формальну реалізацію судових рішень.

Сукупність зазначених чинників зумовлює збереження правової невизначеності щодо значної частини земельного фонду в межах населених пунктів. Це, своєю чергою, негативно впливає на ефективність управління територіями, розвиток економічних відносин і соціальної інфраструктури, а також знижує надходження до місцевих бюджетів. Наявність цієї проблеми підтверджується й судовою практикою. Зокрема, у рішенні Господарського суду міста Києва від 15.06.2020 у справі № 916/2125/19 та рішенні від 22.07.2020 у справі № 916/1886/19 акцентовано на складнощах, пов'язаних із неврегульованістю меж форм власності на земельні ділянки, що призводить до виникнення правових спорів між державними й комунальними органами влади (Господарський суд міста Києва, 2020а, 2020б).

Отже, вирішення проблеми розмежування земель державної та комунальної власності потребує не лише подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, а й запровадження комплексного підходу, який би включав: інституційне посилення контролюючих органів; чітке визначення компетенції суб'єктів владних повноважень; удосконалення або створення нової цифрової інфраструктури обліку земель; забезпечення достатнього фінансування для проведення інвентаризаційних і кадастрових робіт.

Крім того, збереження невизначеності щодо форми власності на значну частину земель у межах населених пунктів унеможливорює належне визначення та встановлення зон із особливими умовами використання навколо військових частин та їхніх об'єктів. Це створює загрози

для національної безпеки, ускладнює реалізацію режимних обмежень і знижує ефективність державного управління у сфері обороноздатності.

Положення статті 36 Конституції України закріплюють права громадянам України на об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, крім обмежень, установлених законом (Верховна Рада України, 1996). Таке положення є правовою основою для створення та діяльності громадських утворень як важливої форми участі населення у публічному управлінні, зокрема у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Серед науковців існує думка, що громадяни та їхні об'єднання як недержавний складник сектору безпеки набувають ознак і властивостей суб'єктів національної безпеки лише за умов існування громадянського суспільства, наявності механізму впливу на діяльність державних суб'єктів національної безпеки та на її стан за допомогою громадського контролю (Коропатнік, 2016, с. 47). На думку С. Петкова, правовий режим відносин у сфері державного управління робить громадянина більш рівноправним партнером у відносинах із державою, її органами й посадовими особами, що властиве справді демократичним країнам (Петков, Армаш, & Соболев, 2022, с. 86). Відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 № 4572-VI, такі організації можуть створюватися у формі юридичних осіб або без такого статусу, діяльність яких не є комерційною, що надає їм можливість брати участь у формуванні, обговоренні та реалізації державної політики в різних сферах, зокрема у сфері земельних відносин, охорони й обороноздатності держави (Верховна Рада України, 2012).

Для деяких об'єднань громадян законодавством передбачена можливість делегування окремих владних повноважень, пов'язаних із забезпеченням публічного порядку та безпеки. Так, відповідно до Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22.06.2000 № 1835-III, громадяни мають право створювати громадські формування з охорони громадського порядку, які можуть взаємодіяти з органами внутрішніх справ, прикордонною службою та іншими державними структурами в межах наданих повноважень. Члени такого об'єднання можуть брати участь у патрулюванні, забезпеченні громадського порядку, а також у виявленні правопорушень, у тому числі тих, що стосуються порушення режиму використання земель оборони або об'єктів, які мають стратегічне значення для безпеки держави (Верховна Рада України, 2000b).

За належної координації з військовими адміністраціями, правоохоронними органами й органами місцевого самоврядування діяльність громадських формувань може бути ефективним додатковим ресурсом у системі охорони земель, що перебувають у військовому користуванні або мають особливий правовий режим. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" визначає механізми залучення громадських організацій до діяльності органів виконавчої влади шляхом утворення громадських рад. Згідно з пунктами цієї постанови, громадські ради є постійно діючими консультативно-дорадчими органами, що створюються для налагодження ефективної взаємодії між державою та громадськістю. Уповноважені громадські організації можуть брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, обговоренні ключових напрямів державної політики, у тому числі у сфері охорони земель, довкілля та безпеки (Кабінет Міністрів

України, 2010). Це відкриває додаткові можливості для інституційної участі громадян у контролі за дотриманням правового режиму земель оборони та інших територій із особливими умовами використання. Отже, зазначена постанова закріплює важливий інструмент публічного контролю, що може бути ефективно застосований у поєднанні з діяльністю громадських інспекторів, екологічних організацій і громадських формувань.

Наочними прикладами реалізації таких прав є: Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України, утворена відповідно до наказу Міністерства оборони України від 03.03.2023 № 118/нм; Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України, положення якої затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2017 № 927 (Міністерство оборони України, 2023; Міністерство внутрішніх справ України, 2017).

Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 (зареєстроване в Мін'юсті 20.03.2002 за № 276/6564), визначає правовий статус, порядок призначення, повноваження та організацію діяльності громадських інспекторів. Громадські інспектори мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері охорони довкілля, зокрема за порушення земельного законодавства, і подавати їх до органів Державної екологічної інспекції. За направленням відповідного органу інспектори беруть участь у перевірях підприємств, установ, організацій і громадян щодо додержання вимог природоохоронного законодавства (Міністерство екології та природних ресурсів України, 2002). Вони мають право проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь полювання і рибальства, застосовувати фото-, відеофіксацію, а також доставляти порушників до органів місцевого самоврядування або поліції. Діяльність громадських інспекторів координується територіальними органами Державної екологічної інспекції, яким вони підзвітні. У межах своєї компетенції інспектори можуть сприяти контролю за дотриманням вимог до охорони земель, у тому числі тих, що мають особливий режим використання, зокрема земель оборони. Участь громадських інспекторів є дієвим механізмом реалізації положень статті 190 ЗК, статті 21 Закону України "Про охорону земель" щодо участі громадськості в охороні земель (Верховна Рада України, 2001а, 2003е). У сучасних умовах, особливо під час дії воєнного стану, їхня діяльність може суттєво посилити превентивну й контрольну функції держави щодо охорони прилеглих до військових об'єктів територій.

Залучення громадськості до охорони земельних ресурсів, у тому числі з особливими умовами користування, є показником залучення публічного контролю у цій сфері. Громадські формування, організації та інспектори, виконуючи наглядові й комунікативні функції, доповнюють діяльність державних органів, сприяючи дотриманню режимних вимог і запобіганню правопорушенням. В умовах воєнного стану та підвищених ризиків для безпеки відповідних територій така участь набуває особливої актуальності, що дає змогу оперативно реагувати на загрози й підвищувати ефективність адміністративно-правових механізмів охорони земель.

Командири військових частин, навчальних закладів, підприємств, установ і організацій військових та інших формувань як суб'єкти адміністративно-правової охорони та захисту земель оборони (далі командири військової частини). Командир військової частини є ключовою посадовою особою як у системі Збройних Сил України, так і в інших військових формуваннях, на

яку покладається персональна відповідальність за організацію охорони та захисту ввіреної йому земельної ділянки (земель), яка є державною власністю та закріплена за військовою частиною на праві постійного користування. Він відповідає за дотримання встановленого правового режиму використання земель оборони в межах відповідної земельної ділянки, а також на прилеглих до неї територіях, з питань дотримання та контролю встановлених правових обмежень землекористування. Нормативною основою діяльності командира військової частини з питань користування земельною ділянкою (землями), забезпечення її охорони, визначення та встановлення зон із особливими умовами користування є статті 77, 96, 110-115 ЗК, положення законів України "Про охорону земель" від 19.06.2003 № 962-IV, "Про використання земель оборони" від 27.11.2003 № 1345-IV, "Про Збройні сили України" від 06.12.91 № 1934-XII, "Про правовий режим майна у Збройних Силах України" від 21.09.99 № 1075-XIV, "Про Національну гвардію України" від 13.03.2014 № 876-VII, "Про Державну прикордонну службу України" від 03.04.2003 № 661-IV, "Про Державний кордон" від 04.11.91 № 1777-XII, "Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України" від 24.03.99 № 550-XIV", "Про господарську діяльність у Збройних Силах України" від 21.09.99 № 1076-XIV тощо (Верховна Рада України, 2001а, 2003е, 2003а, 1991b, 1999а, 2003b, 1999d, 2014b, 2003с, 1991а, 1999е, 1999b).

Зокрема, командир зобов'язаний організувати й забезпечити правопорядок і безпеку на території військової частини, контроль за дотриманням режиму доступу на її територію, охорону військового майна та інфраструктури. У межах вимог гарнізонної та вартової служби командир організовує несення служби, визначає охоронні та заборонені зони, організовує патрулювання та встановлення технічних засобів охорони, у тому числі на суміжних територіях.

У сфері земельних відносин щодо встановлення правових обмежень землекористування саме командир військової частини має виступати ініціатором установаження заборонених, охоронних, санітарно-захисних, режимних та інших спеціальних зон навколо військових об'єктів. Він бере участь у розробленні технічної документації із землеустрою, погоджує її з відповідними місцевими органами виконавчої влади, забезпечує реалізацію землепорядних рішень у практичній площині. Крім того, у межах господарської діяльності командир має організувати й забезпечити ефективне, цільове використання земель, дотримання встановленого режиму використання, ведення їх обліку, недопущення порушень їхніх меж, самовільного зайняття ділянок з боку інших осіб або їх використання не за призначенням, а також уживати відповідних заходів щодо недопущення їх псування, забруднення, заростання чагарниками та бур'янами тощо.

Позитивним прикладом нормативного врегулювання питань встановлення зон із особливим режимом використання навколо військових частин та їхніх об'єктів є інститут прикордонних смуг і контрольованих прикордонних районів, які запроваджуються відповідно до статті 22 Закону України "Про Державний кордон України" (Верховна Рада України, 1991а). Особливості правового режиму цих територій визначені постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1147 "Про прикордонний режим" (Кабінет Міністрів України, 1998). Зазначені нормативні акти сприяють ефективній реалізації повноважень командира військової частини щодо охорони території, установаження режимних обмежень і взаємодії з іншими органами державної влади (Кабінет Міністрів України, 1997).

Отже, діяльність командира військової частини у сфері адміністративно-правової охорони земель, які використовуються військовою частиною, а також прилеглих до них територій, охоплює:

- ініціювання встановлення правових обмежень землекористування, у тому числі у вигляді зон із особливими умовами користування навколо військової частини і військових об'єктів;
- безпосередню участь у процесах землеустрою щодо погодження землепорядної, будівельної документації;
- забезпечення дотримання особливим складом військової частини законодавства з питань охорони та захисту земель, які використовує військова частина, а також контролю за прилеглими землями щодо дотримання встановлених обмежень землекористування;
- взаємодію з відповідальними органами виконавчої влади, правоохоронними органами з питань використання та охорони земель;
- дієве та своєчасне реагування на правопорушення та загрози у межах наданих повноважень.

У період дії воєнного стану рішеннями військового командування або військових адміністрацій повноваження командира військової частини можуть бути розширені, включаючи покладення на нього додаткових обов'язків з охорони державного та військового майна, забезпечення дотримання правового режиму воєнного стану, а також реалізації інших заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки й оборони країни.

Дискусія і висновки

Адміністративно-правова охорона земель із особливими умовами користування навколо військових частин та їхніх об'єктів є важливим складником системи національної безпеки й оборони держави, яка полягає у скоординованій діяльності органів виконавчої влади, спрямованій на забезпечення охорони та захисту земельних ресурсів, об'єктів військових формувань, цивільного населення і навколишнього природного середовища, що безпосередньо впливає на обороноздатність країни.

Нині чинне законодавче забезпечення у сфері адміністративно-правової охорони земель навколо військових частин та їхніх об'єктів є фрагментарним і неузгодженим, що ускладнює встановлення режимних обмежень землекористування, створює правову невизначеність і вказує на недостатню ефективність державного управління та контролю. Особливо актуальним це питання стає в умовах воєнного стану, коли забезпечення захисту військової інфраструктури й дотримання особливого правового режиму використання земель набуває критичного значення для національної безпеки.

Однією з ключових проблем у сфері адміністративно-правової охорони земель навколо військових об'єктів залишається відсутність спеціального закону, який би комплексно врегулював порядок визначення та встановлення зон із особливими режимами використання, визначав повноваження органів публічної влади щодо забезпечення охорони й захисту таких територій, устанавлював сучасні механізми контролю та нагляду, процедури охорони й захисту, алгоритми взаємодії, порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення відновлення порушених прав. Відсутність правовстановлюючих документів на земельні ділянки, закріплені за військовими частинами, неналагоджена взаємодія між місцевими органами влади, громадськими організаціями та підрозділами Держгеокадастру є одними із ключових чинників, що ускладнюють процес установаження зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів.

Пропонується розроблення комплексного законопроект, що вносить правовий режим зон навколо військових об'єктів, установить процедури їх визначення, обліку та контролю. Такий підхід дасть змогу усунути нормативні прогалини, забезпечити публічну відповідальність і посилити ефективність охорони земель оборони.

Джерела фінансування. Це дослідження не отримало жодного гранту від фінансової установи в державному, комерційному або некомерційному секторах.

Список використаних джерел

- Битяк, Ю. П., Балакарева, І. М., Бойко, І. В., Гаращук, В. М., Зима, О. Т., Зуй, В. В., Ігнатченко, І. Г., Ковтун, М. С., Коваленко, Л. П., Компанієць, І. М., Лученко, Д. В., Мартиновський, В. В., Марченко, О. О., Матюхіна, Н. П., Мех, Ю. В., Настюк, В. Я., Писаренко, Н. Б., Солнцева, Х. В., Соловйова, О. М., ... & Шульга, М. Г. (2021). *Адміністративне право. Право.* Верховна Рада України. (1984). *Кодекс України про адміністративні правопорушення.* Закон України від 07.12.84 № 8073-X. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1991a). *Про державний кордон України.* Закон України від 04.11.91 № 1777-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1991b). *Про Збройні сили України.* Закон України від 06.12.91 № 1934-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1991c). *Про оборону України.* Закон України від 06.12.91 № 1932-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1991d). *Про охорону навколишнього природного середовища.* Закон України від 25.06.91 № 1264-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1994). *Лісовий кодекс України.* Закон України від 21.01.94 № 3852-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/go/3852-12>.
- Верховна Рада України. (1995). *Водний кодекс України.* Закон України від 06.06.95 № 213/95-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1996). *Конституція України.* Основний Закон України від 28.06.96 № 254/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1999a). *Про архітектурну діяльність.* Закон України від 20.05.1999. № 687-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/687-14>.
- Верховна Рада України. (1999b). *Про господарську діяльність у Збройних Силах України.* Закон України від 21.09.99. № 1076-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1076-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1999c). *Про місцеві державні адміністрації.* Закон України від 09.04.99 № 586-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1999d). *Про правовий режим майна у Збройних Силах України.* Закон України від 21.09.99. № 1075-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (1999e). *Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України.* Закон України від 24.03.99. № 550-XIV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2000b). *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону.* Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2001a). *Земельний кодекс України.* Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2001b). *Кримінальний Кодекс України.* Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003a). *Про використання земель оборони.* Закон України від 27.11.2003 № 1345-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003b). *Про державний контроль за використанням та охороною земель.* Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003c). *Про Державну прикордонну службу України.* Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003d). *Про землеустрій.* Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003e). *Про охорону земель.* (Закон України від 19.06.2003 № 962-IV). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2003f). *Цивільний кодекс України.* Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/stru#Stru>.
- Верховна Рада України. (2005). *Кодекс адміністративного судочинства України.* Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.

Верховна Рада України. (2007). *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.* Закон України від 05.04.2007 № 877-V. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16>.

Верховна Рада України. (2011a). *Повітряний кодекс України.* Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2011b). *Про регулювання містобудівної діяльності.* Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2011c). *Про центральні органи виконавчої влади.* Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2012b). *Про Державний земельний кадастр.* Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3613-17>.

Верховна Рада України. (2012a). *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності.* Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2013). *Про внесення змін до деяких законів України з питань використання земель навколо військових об'єктів.* Проект Закону України від 16.05.2013. № 2035a. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46959&pf35401=261754>.

Верховна Рада України. (2014a). *Про Кабінет Міністрів України.* Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2014b). *Про Національну гвардію України.* Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2015a). *Про державну службу.* Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2015b). *Про правовий режим воєнного стану.* Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2018). *Про національну безпеку.* Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2019). *Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року.* Закон України від 10.12.2019 № 2697-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2020a). *Про розмір та правовий режим зон з особливим режимом використання земель.* Проект Закону України від 29.10.2020. № 4281. <https://zakon.rada.gov.ua/go/4229-IX>.

Верховна Рада України. (2022a). *Про адміністративну процедуру.* Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/stru#Stru>.

Верховна Рада України. (2022b). *Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні".* Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20/stru#Stru>.

Верховний Суд. (2020). *Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 26.08.2020 у справі 904/9761/17.* <https://reyestr.court.gov.ua/Content/Images/getbvs.png>.

Галуцько, В. В. (2011). *Адміністративне право України.* ХМТ.

Господарський суд міста Києва. (2020a). *Рішення господарського суду міста Києва від 15.06.2020 у справі № 916/2125/19.* <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90175586#>.

Господарський суд міста Києва. (2020b). *Рішення господарського суду міста Києва від 22.07.2020 у справі № 916/1886/19.* <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90881158#>.

Кабінет Міністрів України. (1998). *Про прикордонний режим.* Постанова від 27.07.1998 № 1147. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1147-98-%D0%BF>.

Кабінет Міністрів України. (2007). *Регламент Кабінету Міністрів України.* Постанова від 18.07.2007 № 950. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/stru#Stru>.

Кабінет Міністрів України. (2010). *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.* Постанова від 03.11.2010 № 996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/996-2010-%D0%BF>.

Кабінет Міністрів України. (2012). *Порядок ведення Державного земельного кадастру.* Постанова від 17.10.2012 № 1051. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF/stru#Stru>.

Кабінет Міністрів України. (2019). *Порядок проведення інвентаризації земель.* Постанова від 05.06.2019 № 476. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/476-2019-%D0%BF>.

Кабінет Міністрів України. (2022b). *Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану.* Постанова від 13.03.2022 № 303. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/303-2022-%D0%BF>.

Кабінет Міністрів України. (2022a). *Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану.* (постанова від 07.05.2022 № 564). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/564-2022-%D0%BF>.

Колпаков, В. К., Кузьменко, О. В., Пастух, І. Д., Користін, О. Є., Волох, О. К., Горбач, О. В., Голосніченко, Д. І., Грянка, Г. В., Дорогих, О. М., Іщенко, Ю. В., Константинов, С. Ф., Лошицький, М. В., Стрельченко, О. Г., Терещенко, В. В., Чорний, В. В., & Чорна, В. Г. (2013). *Курс адміністративного права України.* Юрінком Інтер.

Коропатнік, І. М. (2016). *Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади*. МП Леся.

Кравчук, М. В. (2014). *Теорія держави і права (опорні концепти)*. Алерта.

Лощицький, М. В. (2015). Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища. *Митна справа*, 1(97), 79–85.

Міністерство екології та природних ресурсів України. (2002). *Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля*. Наказ від 27.02.2002 № 88. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0276-02>.

Міністерство оборони України. (2017). *Про затвердження Інструкції з обліку земель оборони*. Наказ від 19.12.2017 № 680. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0680322-17>.

Міністерство фінансів України. (2010). *Національне Положення (Стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби"*. Наказ від 12.10.2010 № 1202. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1017-10>.

Міністерство фінансів України. (2015а). *Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі*. Наказ від 29.12.2015 № 1219. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0085-16>.

Міністерство фінансів України. (2015б). Методичні рекомендації з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору. Наказ від 23.01.2015 № 11. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0011201-15>.

Петков, С. В., Армаш, Н. О., & Соболь, Є. Ю. (2022). *Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї*. КНТ.

Погрібний, О. О., & Каракаш, І. І. (2003). *Земельне право України*. Істина.

Правоторова, О. М. (2019). Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*, 4, 154–158. http://www.lsej.org.ua/4_2019/4_2019.pdf.

Президент України. (2022). *Про утворення військових адміністрацій*. Указ від 24.02.2022 № 68/2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>.

References

Bytyak, Yu. P., Balakareva, I. M., Boyko, I. V., Garashchuk, V. M., Zima, O. T., Zuy, V. V., Ignatchenko, I. G., Kovtun, M. S., Kovalenko, L. P., Kompaniets, I. M., Luchenko, D. V., Martynov, V. V., Marchenko, O. O., Matyukhina, N. P., Mekh, Yu. V., Nastuk, V. Ya., Pisarenko, N. B., Solntseva, Kh. V., Solovyova, O. M., ... Shulga, M. G. (2021). *Administrative law*. Law [in Ukrainian]

Cabinet of Ministers of Ukraine. (1998). *On the border regime*. Resolution of 27.07.1998 No. 1147 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1147-98-%D0%BF>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2007). *Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine*. Resolution of 18.07.2007 No. 950 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/stru#Stru>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy*. Resolution of 03.11.2010 No. 996 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/996-2010-%D0%BF>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2012). *Procedure for maintaining the State Land Cadastre*. Resolution dated 10/17/2012 No. 1051 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF/stru#Stru>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2019). *Procedure for conducting a land inventory*. Resolution of 05.06.2019 No. 476 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/476-2019-%D0%BF>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2022a). *Some issues of maintaining and functioning of the State Land Cadastre under martial law*. Resolution dated 05/07/2022 No. 564 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/564-2022-%D0%BF>.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2022b). *On the termination of state supervision (control) measures under martial law*. Resolution of 13.03.2022 No. 303 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/303-2022-%D0%BF>.

Galunko, V. V. (2011). *Administrative Law of Ukraine*. KhMT [in Ukrainian].

Kolpakov, V. K., Kuzmenko, O. V., Pastukh, I. D., Korystin, O. E., Voloh, O. K., Gorbach, O. V., Golosnichenko, D. I., Hryanka, G. V., Dorogikh, O. M., Ishchenko, Yu. V., Konstantinov, S. F., Loshitsky, M. V., Strelchenko, O. G., Tereshchenko, V. V., Chorny, V. F., Chorna, V. G. (2013). *Course of Administrative Law of Ukraine*. Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Koropatnik, I. M. (2016). *Interaction of Civil Society and the Armed Forces of Ukraine: Administrative and Legal Principles*. MP Lesya [in Ukrainian].

Kravchuk, M. V. (2014). *Theory of State and Law (Reference Notes)*. Alert [in Ukrainian].

Kyiv City Commercial Court. (2020a). *Resolution of the Kyiv City Commercial Court dated 15.06.2020 in case № 916/2125/19* [in Ukrainian]. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90175586#>.

Kyiv City Commercial Court. (2020b). *Decision of the Economic Court of Kyiv City dated 07/22/2020 in case No. 916/1886/19* [in Ukrainian]. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90881158#>.

Loshitsky, M. V. (2015). Administrative and legal means in the mechanism of environmental protection. *Customs Affairs*, 1(97), 79–85 [in Ukrainian].

Ministry of Defense of Ukraine. (2017). *On approval of the Instructions for accounting for defense lands*. Order dated 19.12.2017 No. 680 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0680322-17>.

Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. (2002). *Regulations on public inspectors for environmental protection*. Order of 27.02.2002 No. 88 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0276-02>.

Ministry of Finance of Ukraine. (2010). *National Regulation (Standard) of accounting in the public sector 121 "Fixed assets"*. Order dated 12.10.2010 No. 1202 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1017-10>.

Ministry of Finance of Ukraine. (2015a). *On approval of some regulatory legal acts on accounting in the public sector*. Order dated 29.12.2015 No. 1219 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0085-16>.

Ministry of Finance of Ukraine. (2015b). *Methodological recommendations on accounting for fixed assets of public sector entities*. Order dated 01/23/2015 No. 11 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0011201-15>.

Petkov, S. V., Armash, N. O., & Sobol, E. Yu. (2022). *Administrative law: current issues and innovative ideas*. CST [in Ukrainian].

Pogribnyi, O. O., & Karakash, I. I. (2003). *Land law of Ukraine*. Truth [in Ukrainian].

Pravotorova, O. M. (2019). The concept and content of administrative legal protection. *Legal scientific electronic journal*, 4, 154–158 [in Ukrainian]. http://www.lsej.org.ua/4_2019/4_2019.pdf.

President of Ukraine. (2022). *On the formation of military administrations*. Decree of 24.02.2022 No. 68/2022 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>.

Supreme Court. (2020). *Resolution of the Cassation Economic Court of the Supreme Court dated 26.08.2020 in case 904/9761/17* [in Ukrainian]. <https://reyestr.court.gov.ua/Content/Images/gerbvs.png>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1984). *Code of Ukraine on Administrative Offenses*. Law of Ukraine dated 07.12.84 No. 8073-X [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1991a). *On the state border of Ukraine*. Law of Ukraine dated 04.11.91 No. 1777-XII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1991b). *On the Armed Forces of Ukraine*. Law of Ukraine dated 06.12.91 No. 1934-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1991c). *On the Defense of Ukraine*. Law of Ukraine dated 06.12.91 No. 1932-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1991d). *On Environmental Protection*. Law of Ukraine dated 25.06.91 No. 1264-XII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1994). *Forest Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 21.01.94 No. 3852-XII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/go/3852-12>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1995). *Water Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 06.06.95 No. 213/95-BP [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). *Constitution of Ukraine*. Fundamental Law of Ukraine dated 28.06.96 No. 254k/96-BP [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1999a). *On architectural activities*. Law of Ukraine dated 20.05.1999. No. 687-XIV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/687-14>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1999b). *On Economic Activity in the Armed Forces of Ukraine*. Law of Ukraine dated 21.09.99. No. 1076-XIV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1076-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1999c). *On local state administrations*. Law of Ukraine dated 09.04.99 No. 586-XIV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1999d). *On the Legal Regime of Property in the Armed Forces of Ukraine*. Law of Ukraine dated 21.09.99. No. 1075-XIV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (1999e). *On the Statute of the Garrison and Guard Services of the Armed Forces of Ukraine*. Law of Ukraine dated 24.03.99. No. 550-XIV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2000b). *On the participation of citizens in the protection of public order and the state border*. Law of Ukraine dated 22.06.2000 No. 1835-III [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2001a). *Land Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 25.10.2001 No. 2768-III [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2001b). *Criminal Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 05.04.2001 No. 2341-III [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003a). *On the use of defense lands*. Law of Ukraine dated 27.11.2003 No. 1345-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003b). *On state control over the use and protection of lands*. Law of Ukraine dated 19.06.2003 No. 963-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003c). *On the State Border Service of Ukraine*. Law of Ukraine dated 03.04.2003 No. 661-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003d). *On land management*. Law of Ukraine dated 22.05.2003 No. 858-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003e). *On Land Protection*. Law of Ukraine dated 19.06.2003 No. 962-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2003f). *Civil Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 16.01.2003 No. 435-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2005). *Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine*. Law of Ukraine dated 06.07.2005 No. 2747-IV [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2007). *On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity*. Law of Ukraine dated 05.04.2007 No. 877-V [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2011a). *Air Code of Ukraine*. Law of Ukraine dated 19.05.2011 No. 3393-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2011b). *On the Regulation of Urban Planning Activities*. Law of Ukraine dated 17.02.2011 No. 3038-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2011c). *On central executive authorities*. Law of Ukraine dated 17.03.2011 No. 3166-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2012a). *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Delimitation of Lands of State and Communal Property*. Law of Ukraine dated 06.09.2012 No. 5245-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2012b). *On the State Land Cadastre*. Law of Ukraine dated 07.07.2011 No. 3613-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3613-17>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2013). *On amendments to some laws of Ukraine on the use of lands around military facilities*. Draft Law of Ukraine dated 16.05.2013. No. 2035a [in Ukrainian]. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=46959&pf35401=261754>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2014a). *On the Cabinet of Ministers of Ukraine*. Law of Ukraine dated 27.02.2014 No. 794-VII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2014b). *On the National Guard of Ukraine*. Law of Ukraine dated 13.03.2014 No. 876-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2015a). *On the Civil Service*. Law of Ukraine dated 10.12.2015 No. 889-VIII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2015b). *On the Legal Regime of Martial Law*. Law of Ukraine dated 12.05.2015 No. 389-VIII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On National Security*. Law of Ukraine dated 21.06.2018 No. 2469-VIII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *Basic principles (strategies) of the state environmental policy of Ukraine for the period until 2030*. Law of Ukraine dated 28.02.2019 No. 2697-VIII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2020a). *On the Size and Legal Regime of Zones with Special Land Use Regime*. Draft Law of Ukraine dated 29.10.2020. No. 4281 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/go/4229-IX>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2022a). *On administrative procedure*. Law of Ukraine dated 17.02.2022 No. 2073-IX [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/stru#Stru>.

Verkhovna Rada of Ukraine. (2022b). *On Approval of the Decree of the President of Ukraine "On the Introduction of Martial Law in Ukraine"*. Law of Ukraine dated 24.02.2022 No. 2102-IX [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20/stru#Stru>.

Отримано редакцією журналу / Received: 30.07.25

Прорецензовано / Revised: 05.08.25

Схвалено до друку / Accepted: 11.08.25

Andrii KOMAR, PhD Student
ORCID ID: 0009-0006-2030-2411

e-mail: tpanzer11@gmail.com

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

CURRENT STATUS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF AREAS WITH SPECIAL CONDITIONS FOR MILITARY FACILITY USE

Background. Administrative and legal protection of land around military facilities located in areas with special conditions of use is an important tool for ensuring national security, especially during martial law. Establishing an adequate legal regime in such areas is crucial for the effective functioning of defense facilities and for protecting citizens' lives and the environment. However, the existing regulatory and legal acts in Ukraine do not provide a sufficient level of protection for such territories. This necessitates an analysis of the current legislation, the practice of its application, the activities of executive authorities and local self-government bodies, as well as the improvement of control mechanisms and administrative liability.

Methods. General scientific methods of analysis and synthesis, as well as formal legal methods, were used. These made it possible to study the content of legal norms, identify practical problems, generalize practical aspects, and formulate proposals for improving legal regulation.

Results. The legal nature of the administrative and legal protection of lands with special conditions of use around military facilities was studied. It was established that Ukraine lacks a special law defining the legal regime, boundaries, and land use rules in such areas. A number of administrative and procedural dysfunctions were identified, including: the absence of proper legal regulation of areas with special conditions of use of military facilities; the lack of integration of data on legal restrictions on land use around military facilities in the State Land Cadastre; the absence of an effective mechanism for interagency coordination between executive authorities, local self-government bodies, and military formations; and the low level of utilization of public control potential. The need to develop a special draft law that defines the legal regime for territories around military facilities, unifies transparency, predictability, and accountability for the protection of such lands has been substantiated.

Conclusions. The current state of administrative and legal protection of zones with special conditions of use around military facilities is at an early stage of development and requires further improvement. The necessary steps include: legislative regulation of the procedure for determining and establishing zones with special use regimes (as a type of zone with special conditions of use) around military facilities; improvement of interagency cooperation procedures and the inclusion of information in the State Land Cadastre; establishment of administrative liability for violations of the legal regime of such territories; active introduction of modern means of control (monitoring) of land resources; involvement of the public in the process of land protection.

Keywords: administrative and legal protection of land, military facilities, state control, public administration, Ministry of Defense of Ukraine, legal regime, administrative and legal reform.

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; or in the decision to publish the results.