

УДК 342.9

Курило Володимир Іванович

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НААН України,
Заслужений юрист України
завідувач кафедри адміністративного та
фінансового права
Національний університет біоресурсів і
природокористування України
ORCID: 0000-0003-1268-801X

<https://doi.org/10.25313/3083-7774-2026-4-3>

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗОН ВІЙСЬКОВИХ ОБ'ЄКТІВ

Анотація. Вступ. У статті здійснено комплексний аналіз системи суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених забезпечувати охорону земель у межах спеціальних зон військових об'єктів. З'ясовано, що відповідна система має багаторівневу, функціонально диференційовану та міжвідомчу будову, яка формується на стику адміністративного, земельного, кадастрового, земле-впорядного, містобудівного, екологічного та оборонного законодавства. Доведено, що охорона земель у межах спеціальних зон військових об'єктів реалізується не лише через встановлення матеріально-правових обмежень у використанні земель, а й через організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на ініціювання, погодження, документування, кадастрову фіксацію, контроль, припинення порушень встановленого режиму та забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки та оборони.

Мета. Метою статті є визначення системи суб'єктів публічної адміністрації щодо охорони земель у межах спеціальних зон військових об'єктів, з'ясування змісту їх компетенції, функціонального призначення та місця у загальному адміністративно-правовому механізмі забезпечення режиму використання відповідних земель, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України у цій сфері.

Матеріали і методи. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, зокрема формально-юридичний, системно-структурний, функціональний, логіко-догматичний та порівняльно-правовий. Нормативну основу становлять Конституція України, Земельний кодекс України, закони України у сфері використання земель оборони, державного земельного кадастру, землеустрою, адміністративної процедури, геопросторових даних, державного контролю за використанням та охороною земель, а також підзаконні акти Кабінету Міністрів України, та інших органів виконавчої влади. Теоретичну основу становлять праці українських учених, присвячені публічному адмініструванню землекористування, землеустрою, державному контролю у сфері використання та охорони земель, державній реєстрації обмежень у використанні земель та трансформації земельних правовідносин в умовах воєнного стану.

Результати. Установлено, що система суб'єктів публічної адміністрації у досліджуваній сфері охоплює суб'єктів загальної компетенції, суб'єктів спеціальної компетенції у сфері оборони та безпеки, суб'єктів спеціальної компетенції у сфері земельних відносин, землеустрою, кадастру та геопросторових даних, місцевих суб'єктів публічної адміністрації, а також контрольні, наглядові, правоохоронні та інші суб'єкти, діяльність яких спрямована на виявлення, припинення та правову оцінку порушень встановленого режиму. Обґрунтовано, що відсутність єдиного спеціального нормативно-правового акта, який би цілісно врегулював



Copyright © The Author(s).

This is an open access article distributed under the terms
of the Creative Commons Attribution License 4.0
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

систему таких суб'єктів, їх компетенцію та порядок взаємодії, істотно знижує ефективність адміністративно-правового механізму охорони земель у межах спеціальних зон військових об'єктів.

Перспективи. Результати дослідження можуть бути використані у правотворчій діяльності при вдосконаленні законодавства щодо земель оборони та спеціальних зон військових об'єктів, у практичній діяльності органів публічної адміністрації, а також у подальших наукових дослідженнях проблем адміністративно-правової охорони земель. Перспективним напрямом подальших досліджень є розроблення цілісної моделі міжвідомчої взаємодії та спеціальної адміністративної процедури охорони і захисту земель у межах таких зон.

Ключові слова: суб'єкти публічної адміністрації, землі оборони, спеціальні зони, військові об'єкти, охорона земель, захист земель, зони з особливими умовами користування, зони особливого режиму використання земель, адміністративно-правовий механізм, землеустрій, Державний земельний кадастр, державний контроль, геопросторові дані, воєнний стан.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української державності, позначений триваючою збройною агресією проти України, об'єктивно зумовлює підвищення ролі земель оборони та режимних територій, безпосередньо пов'язаних із функціонуванням військових об'єктів. За таких умов питання охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів набуває особливого значення не лише як складова земельно-правового регулювання, а насамперед як елемент публічно-правового забезпечення національної безпеки, оборони, охорони державного кордону, безпеки населення та збереження довкілля. Земельний кодекс України передбачає можливість встановлення навколо військових та інших оборонних об'єктів захисних, охоронних та інших зон з особливими умовами користування, а також окремо визначає зони особливого режиму використання земель навколо військових об'єктів [2]. Закон України «Про використання земель оборони» конкретизує правовий режим земель оборони та пов'язує їх використання із забезпеченням діяльності військових частин, установ, організацій і підприємств сектору безпеки та оборони [3].

Водночас забезпечення охорони та захисту земель у межах таких зон не вичерпується нормативним закріпленням відповідних обмежень, а передбачає функціонування цілісної системи суб'єктів публічної адміністрації, наділених нормотворчими, координаційними, землепорядними, кадастрово-реєстраційними, контрольними, правоохоронними та іншими повноваженнями. Її інституційну основу становить поєднання компетенції центральних органів виконавчої влади, уповноважених у сферах земельних відносин, землеустрою, ведення Державного земельного кадастру, геопросторових даних і державного контролю за використанням та охороною земель, а також місцевих органів публічної влади. Проте чинне законодавство визначає повноваження цих суб'єктів без належної системності, що не дає змоги розглядати їх як елементи єдиного адміністративно-правового механізму охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів. Саме тому наукове дослідження системи суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері є необхідним як для розвитку доктрини адміністративного та земельного права, так і для вдосконалення правозастосовної практики, оскільки дозволяє виявити прогалини у розмежуванні компетенції, окреслити оптимальні форми взаємодії органів публічної влади та сформулювати пропозиції щодо побудови більш узгодженого механізму охорони усіх складових земель оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній правничій літературі окремі аспекти, найбільш наближені до предмета нашого дослідження, висвітлено у працях О. Охотнікової [6], Т. Коваленко [8], О. Заєць [8], М. Михальнової [7], О. Петраковської [7], у яких розглядаються питання публічного адміністрування землеустрою, державної реєстрації обмежень у використанні земель, адміністративно-правового забезпечення права на землю в умовах воєнного стану, а також публічно-правових меж обмеження земельних прав. Зазначені дослідження мають важливе методологічне та галузеве значення для з'ясування окремих елементів адміністративно-правового механізму охорони земель, зокрема в частині компетенції уповноважених суб'єктів, документального оформлення обмежень та реалізації контрольних повноважень. Водночас аналіз сучасної наукової літератури свідчить про відсутність у вітчизняній правничій науці комплексного дослідження системи суб'єктів публічної адміністрації щодо охорони земель у межах спеціальних зон військових об'єктів. Наявні праці охоплюють переважно окремі інститути земельного права, питання землеустрою, кадастрової реєстрації, адміністративних процедур і державного контролю, однак не розкривають відповідну систему як цілісний адміністративно-правовий механізм. Саме це зумовлює актуальність обраної теми та необхідність її спеціального дослідження.

Мета статті. Метою статті є з'ясування складу, правової природи та функціонального призначення системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів, аналіз їх компетенції, а також обґрунтування напрямів удосконалення чинного законодавства України у відповідній сфері.

Викладення основного матеріалу. Правова природа системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів зумовлена комплексним

характером самих таких зон. Йдеться про просторово визначені території, в межах яких запроваджуються спеціальні режими використання земель з метою забезпечення функціонування військових об'єктів, збереження озброєння, військової техніки та іншого військового майна, охорони державного кордону, захисту населення, господарських об'єктів і довкілля. Водночас юридичне існування таких зон опосередковується процедурами їх встановлення, документування, державної реєстрації обмежень у використанні земель, відображення у документації із землеустрою, Державному земельному кадастрі та системах геопросторових даних. Отже, режим спеціальних зон формується не лише матеріально-правовими приписами, а й управлінсько-процедурною діяльністю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації.

У доктринальному плані вихідним для цього дослідження є положення про те, що публічне адміністрування здійснюється не окремим органом, а системою суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями. У межах теорії правосуб'єктності суб'єкти публічної адміністрації розглядаються як носії нормативно визначеної компетенції, покликані реалізовувати публічний інтерес у межах установлених законом функцій і повноважень. У такому розумінні В. Авер'янов пов'язував публічне адміністрування з організуючим і розпорядчим впливом органів публічної влади на відповідну сферу суспільних відносин, тоді як В. Колпаков акцентує увагу на його діяльнісному аспекті [4, с. 27; 5, с. 102]. У сфері правового регулювання земельних відносин такий підхід набуває особливого значення. Так, О. Охотнікова обґрунтовує, що землеустрій є не лише техніко-документаційною діяльністю, а й самостійною сферою публічного адміністрування, у межах якої реалізуються управлінські повноваження щодо впорядкування використання та охорони земель [6, с. 104]. Дослідження М. Михальнової та О. Петраковської підтверджують, що сучасний правовий режим обмежень у використанні земель нерозривно пов'язаний із їх класифікацією, просторовою фіксацією та державною реєстрацією у Державному земельному кадастрі [7, с. 332]. Отже, охорону земель у межах спеціальних зон військових об'єктів слід розглядати не лише як сукупність заборон і обмежень, а як результат діяльності системи суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують ініціювання, документальне оформлення, погодження, реєстрацію, облік і контроль за дотриманням установленого правового режиму.

Дослідження системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів доцільно розпочинати з уточнення її теоретико-правових засад. Земля, відповідно до статті 14 Конституції України, є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Це конституційне положення зумовлює не лише матеріально-правове регулювання земельних відносин, а й необхідність функціонування системи публічно-владних суб'єктів, уповноважених забезпечувати встановлення, реалізацію та охорону спеціальних правових режимів використання земель. Матеріально-правову основу для визначення такої системи становлять насамперед норми Земельного кодексу України, які закріплюють суб'єктний склад земельних відносин і розмежовують повноваження органів публічної влади у відповідній сфері. Йдеться, зокрема, про статтю 2 Земельного кодексу України, яка визначає суб'єктів земельних відносин, а також статті 12, 13, 14, 14¹, 14², 15, 15¹ і 17 цього ж Кодексу, що закріплюють повноваження відповідно органів місцевого самоврядування, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин та місцевих державних адміністрацій. Ключове значення для дослідження мають стаття 77 Земельного кодексу України, яка закріплює поняття земель оборони та допускає створення навколо військових об'єктів зон із особливими умовами користування, а також статті 111–115, що встановлюють загальні засади обмежень у використанні земель і нормативно визначають зони особливого режиму використання земель навколо військових об'єктів [2]. Саме ці норми формують первинну матеріальну і компетенційну основу для існування системи суб'єктів публічної адміністрації, покликаних забезпечувати встановлення, реалізацію та охорону відповідного правового режиму.

Подальша конкретизація цієї системи здійснюється у спеціальному законодавстві. Так, Закон України «Про використання земель оборони» визначає правовий режим земель оборони та передбачає встановлення зон особливого режиму використання земель навколо військових та інших оборонних об'єктів (статті 1–3) [3]. Закон України «Про Державний земельний кадастр» закріплює повноваження суб'єктів ведення кадастру та порядок внесення відомостей про обмеження у використанні земель (статті 6, 28) [9], тоді як Закон України «Про землеустрій» визначає коло суб'єктів у сфері землеустрою та правові засади розроблення документації щодо встановлення меж обмежень у використанні земель (статті 4, 26, 47) [10]. Водночас стаття 19 Закону України «Про охорону земель» і стаття 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначають суб'єктів, уповноважених здійснювати охорону земель та контроль за додержанням земельного законодавства [11; 12]. Також, положення статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплюють участь місцевих суб'єктів публічної адміністрації у регулюванні земельних відносин та забезпеченні охорони земель [13; 14], тоді як громадські організації можуть долучатися до цієї сфери через форми громадської участі, громадського контролю та представництва суспільного інтересу, що випливає зі статті 36

Конституції України, статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання», статей 21 і 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [15; 16]. Під час дії воєнного стану до цієї системи приєднуються також військові адміністрації, правові засади діяльності яких визначено статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [17]. Отже, сукупність наведених нормативних положень не лише окреслює коло суб'єктів, які здійснюють та забезпечують адміністративно-правову охорону земель у межах спеціальних зон військових об'єктів, а й дає змогу простежити їх функціональний зв'язок у межах єдиного механізму правового забезпечення відповідного режиму.

З огляду на це систему суб'єктів публічної адміністрації у досліджуваній сфері слід визначати як нормативно впорядковану та функціонально диференційовану сукупність уповноважених суб'єктів, які в межах своєї компетенції забезпечують охорону та захист земель у спеціальних зонах військових об'єктів. Їх діяльність охоплює встановлення та погодження обмежень у використанні земель, землевпорядне і кадастрове оформлення відповідного режиму, внесення відомостей до геопросторових систем, здійснення контролю та застосування передбачених законом заходів реагування. Це дає підстави розглядати охорону та захист таких земель як комплексний адміністративно-правовий процес, а відповідних суб'єктів — класифікувати за функціональним призначенням і змістом повноважень.

Серед органів виконавчої влади, які забезпечують охорону та захист земель у межах спеціальних зон військових об'єктів, провідне місце належить Кабінету Міністрів України як вищому органу виконавчої влади. Його особливе місце зумовлене тим, що саме на урядовому рівні забезпечуються проведення державної політики, координація діяльності центральних органів виконавчої влади та затвердження підзаконних актів, без яких спеціальний режим використання земель не набуває належної процедурної визначеності. Нормативну основу таких повноважень Уряду становлять стаття 116 Конституції України, стаття 13 Земельного кодексу України та стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [1; 2; 18]. До повноважень Кабінету Міністрів України належить право законодавчої ініціативи, затвердження підзаконних нормативно-правових актів, які визначають організаційно-процедурні засади кадастрової фіксації, просторового відображення та уніфікації обмежень у використанні земель. Водночас діяльність Уряду у цій сфері характеризується не лише нормотворчими, а й координаційно-контрольними повноваженнями щодо інших центральних органів виконавчої влади, спрямованими на забезпечення узгодженості їх діяльності, належного виконання покладених на них завдань та реалізації державної політики у сфері охорони земель.

Інші центральні органи виконавчої влади у досліджуваній сфері необхідно розглядати як сукупність центральних органів та їх територіальних підрозділів спеціальної компетенції, повноваження яких спрямовані на забезпечення правового режиму земель оборони, встановлення і реалізацію обмежень у використанні земель, а також здійснення контрольних та примусових заходів за додержанням відповідних вимог. За функціональним призначенням серед них можемо виокремити дві основні групи.

До першої групи таких суб'єктів належать центральні органи виконавчої влади, діяльність яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням функціонування військових об'єктів та реалізацією завдань сектору безпеки і оборони, якими являються Міністерство оборони України та Міністерство внутрішніх справ України, а також підпорядковані і координовані ними військові формування, органи військового управління, служби, військові частини, установи, заклади освіти, підприємства та інші організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням режиму безпеки, оборони, охороною державного кордону, цивільним захистом, реагуванням на загрози та функціонуванням військових та інших оборонних об'єктів. Саме ця група суб'єктів виступає первинним носієм функціональної потреби у встановленні, погодженні та забезпеченні дотримання спеціального режиму використання земель навколо військових та інших оборонних об'єктів.

Нормативну основу участі зазначених суб'єктів становлять насамперед Закон України «Про національну безпеку України», який визначає склад сектору безпеки і оборони та відносить до нього, зокрема, Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також розвідувальні органи України, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», що визначає правові засади організації та діяльності відповідних органів, а також Закон України «Про використання земель оборони», який передбачає можливість установлення зон особливого режиму використання земель уздовж державного кордону, навколо військових та інших оборонних об'єктів [19; 20; 3]. Відповідно до своєї компетенції зазначені міністерства та органи управління ініціюють та беруть безпосередню участь у визначенні, погодженні та забезпеченні дотримання спеціальних режимів використання земель навколо військових об'єктів.

Другу групу утворюють центральні органи виконавчої влади ресурсного, кадастрового, містобудівного, екологічного, наглядового, контрольного, правоохоронного та техногенно-безпекового профілю, які забезпечують зовнішнє адміністративно-правове оформлення і супроводження режиму земель у межах

спеціальних зон, у тому числі військових об'єктів. До неї належать насамперед Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерство розвитку громад та територій України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба геології та надр України, а також інші центральні органи виконавчої влади, компетенція яких пов'язана з використанням та охороною земель. У межах своєї компетенції зазначені органи забезпечують землеустрій, ведення Державного земельного кадастру, внесення відомостей про обмеження у використанні земель, функціонування геопросторових даних, урахування відповідних обмежень у комплексних планах, генеральних планах і детальних планах територій, державний нагляд у сфері охорони земель і довкілля, а також державний нагляд у сферах пожежної та техногенної безпеки. У цьому контексті Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру посідає ключове місце в обліково-кадастровому та частково контрольному сегменті адміністративно-правового забезпечення, оскільки саме через здійснення землеустрою, державної реєстрації земельних ділянок і внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель забезпечується юридична визначеність режиму спеціальних зон військових об'єктів. Водночас до контрольних, наглядових і правоохоронних суб'єктів у сфері охорони та захисту земель у межах таких зон слід віднести Державну екологічну інспекцію України, Державну інспекцію архітектури та містобудування України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Національну поліцію України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, а також інші уповноважені органи, формування та підрозділи сектору безпеки та оборони, діяльність яких пов'язана із забезпеченням режиму безпеки, виявленням, припиненням і документуванням порушень встановленого режиму використання земель.

Нормативне підґрунтя діяльності зазначених органів становлять статті 111–115, 188, 191, 193–204 Земельного кодексу України, які закріплюють правові засади встановлення обмежень у використанні земель, здійснення моніторингу, а також державного контролю за використанням і охороною земель [2]. Кодекс України про адміністративні правопорушення, який установлює підстави та межі адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, визначає склади адміністративних проступків у сфері використання та охорони земель, а також закріплює компетенцію уповноважених органів щодо розгляду відповідних справ і застосування адміністративних стягнень [21]. Закон України «Про Державний земельний кадастр», що визначає правові, економічні та організаційні засади ведення кадастру і внесення до нього відомостей про обмеження у використанні земель [9], Закон України «Про землеустрій», регламентує розроблення, погодження та затвердження документації із землеустрою [10], Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», положення якого вимагають урахування відповідних обмежень у комплексних планах просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планах населених пунктів, детальних планах територій, а також у містобудівних умовах та обмеженнях [22]. Закон України «Про адміністративну процедуру», встановлює загальні правові засади адміністративного провадження, та визначає принципи діяльності адміністративних органів, порядок прийняття та виконання адміністративних актів, а також гарантії участі приватних осіб у процедурах, що стосуються їхніх прав, свобод та законних інтересів [23]. Також Закони України «Про охорону земель» і «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначають загальні засади державного нагляду у цій сфері [11; 12], тоді як норми спеціальних законів, положення про відповідні органи, затверджені Кабінетом Міністрів України, конкретизують їх компетенцію у сфері землепорядного, кадастрового, містобудівного, екологічного, контрольного та техногенно-безпекового супроводження режиму земель у межах спеціальних зон військових об'єктів.

Окреме місце у системі суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують охорону та захист земель у межах спеціальних зон військових об'єктів, належить **місцевим суб'єктам публічного управління**, до яких слід віднести місцеві державні адміністрації, а в умовах воєнного стану — військові адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування, а також громадські організації, які у встановлених законом формах залучаються до виконання окремих публічно значущих функцій. Їх роль зумовлена тим, що саме на місцевому рівні здійснюються погодження відповідних рішень, врахування встановлених обмежень у землепорядній і містобудівній документації, координація діяльності уповноважених органів, забезпечення дотримання спеціального режиму використання земель та вжиття заходів реагування на його порушення.

Нормативну основу участі **місцевих державних органів виконавчої влади** у досліджуваній сфері становлять статті 118 і 119 Конституції України, статті 6, 17, 172 Земельного кодексу України, а також Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [1; 2; 14]. Відповідно до цих положень місцеві державні адміністрації забезпечують реалізацію виконавчої влади на відповідній території, виконують делеговані повноваження центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а їх розпорядження, ухвалені в межах компетенції, є обов'язковими до виконання. У сфері використання

та охорони земель їх повноваження охоплюють організаційно-координаційне забезпечення реалізації державної політики, взаємодію з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, участь у розробленні та реалізації програм раціонального використання земель, а також підготовку висновків і пропозицій щодо використання земельних ресурсів на відповідній території. У контексті функціонування спеціальних зон військових об'єктів місцеві державні адміністрації виступають територіальними суб'єктами загальної компетенції, через які забезпечується узгодження діяльності військових формувань, кадастрових, містобудівних, контрольних і природоохоронних органів.

Особливого значення в умовах воєнного стану набувають військові адміністрації, правові засади діяльності яких визначаються статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [17] та відповідними актами Президента України про їх утворення. Як тимчасові державні органи вони спільно з військовим командуванням забезпечують оборону, громадську безпеку, цивільний захист, охорону критичної інфраструктури та реалізацію заходів правового режиму воєнного стану. У системі охорони та захисту земель військових об'єктів військові адміністрації доцільно розглядати як спеціальних територіальних суб'єктів публічної адміністрації, що поєднують елементи виконавчої, самоврядної, правоохоронної та оборонної компетенції. У сфері використання та охорони земель до їх повноважень належать управління землями державної власності у межах, визначених законом, прийняття розпоряджень щодо використання земель і природних ресурсів, погодження документації із землеустрою, надання містобудівних умов і обмежень, координація землеустрою та державного контролю, а також установлення тимчасових правових обмежень у сфері землекористування, у тому числі навколо військових об'єктів. Саме тому в умовах воєнного стану військові адміністрації слід розглядати як один із ключових елементів практичного забезпечення режиму земель у межах спеціальних зон військових об'єктів.

Окрему складову місцевого рівня управління земельними ресурсами утворюють **органи місцевого самоврядування**, правовий статус яких визначається статтями 140–146 Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 13]. До системи місцевого самоврядування належать територіальні громади, сільські, селищні, міські ради, їх голови та виконавчі органи, районні та обласні ради, старости та інші органи самоорганізації населення. У сфері земельних відносин їх повноваження конкретизуються статтями 8–12 Земельного кодексу України, згідно з якими відповідні ради здійснюють розпорядження землями комунальної власності, передають земельні ділянки у власність і користування, організовують землеустрій, вирішують земельні спори, беруть участь у формуванні регіональної земельної політики та вносять пропозиції щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць [2]. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад можуть здійснювати контроль за використанням та охороною земель, надавати відомості з Державного земельного кадастру та реалізовувати інші визначені законом повноваження. У межах спеціальних зон військових об'єктів органи місцевого самоврядування забезпечують насамперед погоджувально-планувальний, територіально-організаційний і комунальний аспекти відповідного режиму, оскільки саме через них відбувається врахування встановлених обмежень у локальному просторовому плануванні та забезпечується зв'язок між загальнодержавними вимогами і місцевими інтересами.

У період дії воєнного стану правовий статус органів місцевого самоврядування зазнає певної трансформації, пов'язаної з можливістю утворення військових адміністрацій населених пунктів, районів та областей у разі неможливості здійснення ними своїх повноважень. За таких умов частина функцій органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері регулювання земельних відносин і надання містобудівних умов та обмежень, переходить до військових адміністрацій, тоді як окремі повноваження зберігаються за головами територіальних громад. Це свідчить про змішаний і адаптивний характер територіального управління у сфері використання та охорони земель в особливий період і підтверджує, що режим земель навколо військових об'єктів в умовах воєнного стану забезпечується через поєднання кількох правових і організаційних моделей публічного адміністрування.

Поряд із місцевими органами публічної влади у досліджуваній сфері беруть участь й інші суб'єкти, яким у встановлених законом формах надаються або делегуються окремі публічно значущі функції. Йдеться насамперед про **громадські об'єднання, громадські формування** з охорони громадського порядку і державного кордону, **громадські ради при органах виконавчої влади**, а також **громадських інспекторів** з охорони довкілля. Правову основу їх участі становлять стаття 36 Конституції України, Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 та Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Мінекоресурсів України від 27.02.2002 № 88 [1; 15; 24; 25; 26]. У системі охорони земель із особливим режимом використання ці суб'єкти не підміняють органи публічної адміністрації, але доповнюють їх діяльність через механізми громадської участі, превенції, інформування та допоміжного контролю. Громадські формування з охороною громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у виявленні правопорушень, пов'язаних із порушенням режиму використання земель оборони та прилеглих територій. Громадські ради забезпечують інституційну

участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони земель і довкілля. Допоміжну, але важливу роль відіграють і громадські інспектори з охорони довкілля, які сприяють органам державного контролю у виявленні та фіксації порушень.

Отже, місцеві органи виконавчої влади, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які у встановлених законом формах залучаються до виконання окремих публічно значущих функцій, у сукупності утворюють територіальний і допоміжний рівні системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів. Саме на цьому рівні загальні нормативні приписи та спеціальні безпекові вимоги набувають форми практичних управлінських, погоджувальних, контрольних і превентивних дій.

Ураховуючи зазначене, необхідно констатувати, що охорона та захист земель у межах спеціальних зон військових об'єктів реалізуються як комплексний адміністративно-правовий процес, що забезпечується багаторівневою системою суб'єктів публічної адміністрації. Водночас чинне нормативне регулювання не формує цілісного та узгодженого правового механізму встановлення, обліку та контролю таких зон, а також не забезпечує належної міжвідомчої взаємодії, що зумовлює потребу в подальшому вдосконаленні законодавчої та підзаконної основи у цій сфері. У зв'язку з цим підвищення ефективності охорони земель у межах спеціальних зон військових об'єктів має забезпечуватися шляхом нормативного уточнення компетенції уповноважених суб'єктів, уніфікації процедур установлення, обліку та контролю відповідних обмежень, а також посилення координації між органами публічної влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає підстави для висновку, що діюча система суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони та захисту земель у межах спеціальних зон військових об'єктів є багаторівневою, функціонально диференційованою та комплексною, а її ефективність залежить від узгодженої взаємодії органів загальної і спеціальної компетенції, місцевих суб'єктів публічного управління та інших учасників, які у встановлених законом формах залучаються до виконання окремих публічно значущих функцій. Водночас чинне нормативне регулювання не формує цілісного та внутрішньо узгодженого правового механізму встановлення, обліку, функціонування та контролю спеціальних зон навколо військових об'єктів, що зумовлює потребу в подальшому вдосконаленні законодавчої та підзаконної основи у цій сфері.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язуються з розробленням цілісної адміністративної процедури встановлення, зміни та скасування зон із особливими умовами користування навколо військових об'єктів, уточненням і, за потреби, розширенням компетенції органів військового управління та військових адміністрацій, удосконаленням механізмів внесення й інтеграції відповідних відомостей до Державного земельного кадастру та містобудівної документації, а також із вивченням і врахуванням зарубіжного досвіду нормативно-правового забезпечення охорони земель у межах таких зон.

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

ФІНАНСУВАННЯ: Автори не отримували фінансування для цього дослідження.

ЗАЯВА ПРО ДОСТУПНІСТЬ ДАНИХ: Не застосовується.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ: Один із співавторів статті є головним редактором журналу. З метою врегулювання потенційного конфлікту інтересів зазначений автор був усунутий від усіх етапів редакційного розгляду даного рукопису, включаючи добір рецензентів та прийняття редакційного рішення.

Стаття пройшла незалежне подвійне сліпе рецензування (double-blind peer review) відповідно до редакційної політики журналу.

Інших конфліктів інтересів автори не заявляють.

Література

1. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.02.2026).
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 28.02.2026).
3. Про використання земель оборони : Закон України від 27.11.2003 № 1345-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 14. Ст. 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1345-15> (дата звернення: 28.02.2026).
4. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавництво ТОВ «Сонмі», 1999. 433 с.

5. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення: 28.02.2026).
6. Охотнікова О.М. Публічне адміністрування землеустрою в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 103–108. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/64> (дата звернення: 28.02.2026).
7. Петраковська О.С., Михальова М.Ю. Підходи до класифікації і реєстрації обмежень у використанні земель. *Просторовий розвиток*. 2023. № 6. С. 329–337. URL: <https://spd.knuba.edu.ua/article/view/295426/288298> (дата звернення: 28.02.2026).
8. Коваленко Т.О., Засць О.І. Обмеження земельних прав громадян в умовах воєнного стану в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Т. 2. № 76. С. 16–23. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/05/4.pdf> (дата звернення: 28.02.2026).
9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3613-17> (дата звернення: 28.02.2026).
10. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15> (дата звернення: 28.02.2026).
11. Про охорону земель : Закон України від 19.03.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15> (дата звернення: 08.03.2026).
12. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/963-15> (дата звернення: 28.02.2026).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.02.2026).
14. Про державні місцеві адміністрації : Закон України від 09.04.99 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/586-14> (дата звернення: 28.02.2026).
15. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.12 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 28.02.2026).
16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.91. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1264-12> (дата звернення: 28.02.2026).
17. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення: 28.02.2026).
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18> (дата звернення: 28.02.2026).
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> (дата звернення: 28.02.2026).
20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 28.02.2026).
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.84 № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР (БВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 28.02.2026).
22. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17> (дата звернення: 28.02.2026).
23. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 28.02.2026).
24. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1835-14> (дата звернення: 28.02.2026).
25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2026).
26. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0276-02> (дата звернення: 28.02.2026).

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). *Constitution of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2001). *Land Code of Ukraine*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (3–4), Art. 27. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *On the use of defence lands*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (14), Art. 209. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/1345-15> [in Ukrainian].

4. Averianov, V.B. (Ed.). (1999). *Public administration in Ukraine*. Kyiv: Sonmi [in Ukrainian].
5. Kolpakov, V.K. (2013). Administrative-legal relations: Concept and types. *Juridical Scientific Electronic Journal*, (1), 101–104. Retrieved from http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf [in Ukrainian].
6. Okhotnikova, O.M. (2019). Public administration of land management in Ukraine: Problems and ways of their solution. *Journal of Kyiv University of Law*, (3), 103–108. Retrieved from <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/64> [in Ukrainian].
7. Petrakovska, O.S., & Mykhalova, M.Yu. (2023). Approaches to the classification and registration of restrictions on land use. *Spatial Development*, (6), 329–337. Retrieved from <https://spd.knuba.edu.ua/article/view/295426/288298> [in Ukrainian].
8. Kovalenko, T.O., & Zaiets, O.I. (2023). Restrictions of citizens' land rights under martial law in Ukraine. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*, 2(76), 16–23. Retrieved from <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/05/4.pdf> [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). *On the state land cadastre*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (8), Art. 61. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/3613-17> [in Ukrainian].
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *On land management*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (36), Art. 282. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15> [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *On land protection*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (39), Art. 349. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15> [in Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *On state control over land use and protection*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (39), Art. 350. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/963-15> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *On local self-government in Ukraine*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (24), Art. 170. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada of Ukraine. (1999). *On local state administrations*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (20–21), Art. 190. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/586-14> [in Ukrainian].
15. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). *On public associations*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (1), Art. 1. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [in Ukrainian].
16. Verkhovna Rada of Ukraine. (1991). *On environmental protection*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (41), Art. 546. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/1264-12> [in Ukrainian].
17. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *On the legal regime of martial law*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (28), Art. 250. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> [in Ukrainian].
18. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *On the Cabinet of Ministers of Ukraine*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (13), Art. 222. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18> [in Ukrainian].
19. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On national security of Ukraine*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (31), Art. 241. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> [in Ukrainian].
20. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). *On central executive bodies*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (38), Art. 385. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian].
21. Verkhovna Rada of Ukraine. (1984). *Code of Ukraine on administrative offences*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, (51), Art. 1122. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> [in Ukrainian].
22. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). *On regulation of urban development activities*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (34), Art. 343. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17> [in Ukrainian].
23. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). *On administrative procedure*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (15), Art. 50. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> [in Ukrainian].
24. Verkhovna Rada of Ukraine. (2000). *On participation of citizens in the protection of public order and the state border*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (40), Art. 338. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/1835-14> [in Ukrainian].
25. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].
26. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. (2002). *Regulation on public environmental inspectors*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0276-02> [in Ukrainian].

Дата першого надходження статті до видання: 10.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 08.04.2026

Дата публікації: 13.04.2026

Kurylo Volodymyr

*Doctor of Science of Law, Professor,
Corresponding Member of the
National Academy of Agrarian Sciences of
Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine,
Head of the Department of Administrative
and Financial Law
National University of Life and
Environmental Sciences of Ukraine*

PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES RESPONSIBLE FOR LAND PROTECTION WITHIN SPECIAL ZONES OF MILITARY FACILITIES

Summary. Entry. The article provides a comprehensive analysis of the system of public administration entities authorized to ensure land protection within special zones of military facilities. It is established that this system has a multilevel, functionally differentiated, and interagency structure formed at the intersection of administrative, land, cadastral, land management, urban planning, environmental, and defense legislation. It is proved that land protection within special zones of military facilities is implemented not only through the establishment of substantive legal restrictions on land use, but also through the organizational and legal activity of authorized public administration entities aimed at initiating, approving, documenting, cadastral recording, monitoring, terminating violations of the established regime, and ensuring the public interest in the field of national security and defense.

Purpose. The purpose of the article is to define the system of public administration entities responsible for land protection within special zones of military facilities, to clarify the content of their competence, functional purpose, and place within the general administrative and legal mechanism for ensuring the regime of use of the relevant lands, and to formulate proposals for improving the current legislation of Ukraine in this field.

Materials and Methods. The methodological basis of the study consists of general scientific and special legal methods, in particular formal legal, systemic-structural, functional, logical-dogmatic, and comparative legal methods. The regulatory basis includes the Constitution of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the laws of Ukraine in the fields of defense land use, the State Land Cadastre, land management, administrative procedure, geospatial data, and state control over land use and protection, as well as subordinate legislation of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other executive authorities. The theoretical basis consists of the works of Ukrainian scholars devoted to public administration of land use, land management, state control in the field of land use and protection, state registration of restrictions on land use, and the transformation of land legal relations under martial law.

Results. It is established that the system of public administration entities in the field under study encompasses entities of general competence, entities of special competence in the field of defense and security, entities of special competence in the field of land relations, land management, cadastre, and geospatial data, local public administration entities, as well as supervisory, oversight, law-enforcement, and other entities whose activities are aimed at detecting, terminating, and legally assessing violations of the established regime. It is substantiated that the absence of a single special legal act that would comprehensively regulate the system of such entities, their competence, and the procedure for their interaction significantly reduces the effectiveness of the administrative and legal mechanism of land protection within special zones of military facilities.

Prospects. The results of the study may be used in law-making activities aimed at improving legislation on defense lands and special zones of military facilities, in the practical activity of public administration entities, and in further research on the problems of administrative and legal land protection. A promising direction for further research is the development of a coherent model of interagency cooperation and a special administrative procedure for land protection and safeguarding within such zones.

Key words: public administration entities, defense lands, special zones, military facilities, land protection, land safeguarding, zones with special conditions of use, zones of special land use regime, administrative and legal mechanism, land management, State Land Cadastre, state control, geospatial data, martial law.