

ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**STATE ENVIRONMENTAL CONTROL IN THE FIELD OF LAND PROTECTION IN UKRAINE**

**Рим О.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри соціального права**

Львівський національний університет імені Івана Франка

**Шпарик Н.Я., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри соціального права**

Львівський національний університет імені Івана Франка

**Чопко Х.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри соціального права**

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті здійснено комплексний аналіз державного екологічного контролю як основного механізму запобігання вчиненню правопорушень у сфері охорони земель в Україні. Земельні ресурси, як стратегічно важливе природне багатство, відіграють ключову роль у забезпеченні екологічної безпеки та економічного розвитку держави. Водночас, систематичне забруднення земель внаслідок інтенсивного антропогенного впливу та воєнної агресії спричиняють їхню деградацію, що обумовлює необхідність посилення державного контролю та вдосконалення правових механізмів охорони земель.

Особливу увагу приділено аналізу діяльності Державної екологічної інспекції України (Держекоінспекції) та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру), які виконують контролюючі функції у сфері охорони земель. Держекоінспекція здійснює нагляд за дотриманням екологічних норм, вживає заходів щодо запобігання забрудненню земель, а також ініціює судові позови про припинення діяльності суб'єктів, що порушують екологічне законодавство. Держгеокадастр водночас забезпечує перевірку законності використання земель, видає обов'язкові приписи та застосовує адміністративні санкції щодо правопорушників.

Запропоновано напрями вдосконалення системи державного екологічного контролю шляхом розширення повноважень контролюючих органів, забезпечення належного правозастосування та інтеграції міжнародного досвіду, зокрема принципу «забруднювач платить», що сприятиме підвищенню ефективності захисту земельних ресурсів та їх раціональному використанню.

Значну увагу приділено правовим аспектам охорони земель при встановленні та реалізації земельного сервіту для забезпечення раціонального використання земель. Висвітлено ключові положення адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Беручи до уваги характер порушень у сфері земельного та природоохоронного законодавства, контроль за якими здійснює Держгеокадастр, актуальним постає питання вдосконалення заходів державного екологічного контролю в галузі землекористування. Це потребує розширення механізмів реагування Держгеокадастру, зокрема шляхом запровадження механізму екологічної компенсації, що передбачає як відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, так і впровадження заходів, спрямованих на відновлення земельних ділянок.

Ключові слова: екологічні вимоги, екологічні обмеження, охорона довкілля, екологічний контроль, збалансований розвиток, земельні відносини, землекористування, земельний сервітут, юридична відповідальність, екологічна компенсація.

The article provides a comprehensive analysis of state environmental control as the main mechanism for preventing violations in the field of land protection in Ukraine. Land resources, being strategically important natural resources, play a key role in ensuring the state's environmental security and economic development. At the same time, systematic land pollution due to intensive anthropogenic impact and military aggression causes their degradation, which necessitates the strengthening of state control and improvement of legal mechanisms for land protection.

Particular attention is paid to the analysis of the activities of the State Environmental Inspectorate of Ukraine (State Environmental Inspectorate) and the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre (State Geocadastre), which perform control functions in the field of land protection. The State Environmental Inspectorate supervises compliance with environmental standards, takes measures to prevent land pollution, and also initiates lawsuits to terminate the activities of entities that violate environmental legislation. The State Geocadastre, in turn, ensures the verification of the legality of land use, issues mandatory regulations and applies administrative sanctions to offenders.

Directions for improving the system of state environmental control by expanding the powers of regulatory bodies, ensuring proper law enforcement and integrating international experience, in particular the "polluter pays" principle, which will contribute to increasing the effectiveness of land resource protection and their rational use.

Considerable attention is paid to the legal aspects of land protection when establishing and implementing a land easement to ensure rational land use. The key provisions of administrative, civil and criminal liability for violations of land legislation are highlighted.

Taking into account the nature of violations in the field of land and environmental legislation, which the State Geocadastre monitors, the issue of improving state environmental control measures in the field of land use is relevant. This requires expanding the response mechanisms of the State Geocadastre, in particular by introducing an environmental compensation mechanism, which provides for both compensation for damage caused to the environment and the implementation of measures aimed at restoring land plots.

Key words: environmental requirements, environmental restrictions, environmental protection, environmental control, sustainable development, land relations, land use, land easement, legal liability, environmental compensation.

Вступ. Земельні ресурси є одним із найважливіших природних багатств України, які відіграють ключову роль у забезпеченні економічного розвитку та екологічної безпеки держави. Водночас землі є одним з найбільш уразливих ресурсів, що зазнають значного антропогенного впливу. Серед основних джерел забруднення і засмічення варто виокремити як побутові, так і промислові відходи, які створюють значні ризики для родючості ґрунтів, а також для здоров'я людини та стану довкілля

загалом. З 2014 року ситуація ускладнилася внаслідок збройної агресії російської федерації, що призвела до масштабного забруднення та деградації земельних ресурсів України. Використання важкої техніки, артилерійські обстріли, хімічне та радіаційне забруднення, спричинене військовими діями, значно погіршують екологічний стан земель, що підсилює необхідність у системному підході до їх збереження, відновлення та раціонального використання [11].

Станом на початок 2025 року залишається заміненою майже третина території України. Втім і до повномасштабного вторгнення використання земельних ресурсів України не відповідало вимогам раціонального природокористування, а їхній стан наближався до критичного. Водною та вітровою ерозією були уражені близько 57 відсотків території України, понад 12 відсотків території держави зазнавали підтоплення. За різними критеріями забрудненими були близько 20 відсотків земель України. Причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер та історичні передумови. Особливу увагу треба звернути на порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, орієнтацію на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронну складову та негативні наслідки у довгостроковій перспективі [6].

У контексті сучасних викликів, пов'язаних із деградацією та забрудненням земельних ресурсів, особливої актуальності набуває дослідження ефективності заходів реагування ключових контролюючих органів на порушення природоохоронного законодавства з урахуванням принципів збалансованого розвитку. Як зазначає М. Я. Ващишин, концепція збалансованого розвитку повинна бути невід'ємною складовою політики природокористування та механізмів регулювання антропогенного впливу господарської діяльності на довкілля, що забезпечить раціональне використання природних ресурсів та мінімізацію екологічних ризиків [1].

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 188 Земельного кодексу України та статті 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», державний контроль у сфері земельних відносин здійснюють Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція) та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) [3; 7]. Державна екологічна інспекція та Держгеокадастр мають різні функціональні пріоритети, але їхні заходи реагування є взаємодоповнюючими у досягненні спільної мети – захисту земель як стратегічного природного ресурсу України [8; 9].

Держекоінспекція як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів виконує контрольні функції, орієнтовані на забезпечення екологічної безпеки у сфері земельних відносин. До її завдань належить контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог під час передачі земель у власність чи користування; запобігання забрудненню земель хімічними та радіоактивними речовинами, стічними водами та відходами; контролю за додержанням режиму використання земель природно-заповідного фонду; а також контролю за будівельними, днопоглиблювальними роботами, видобутком піску та прокладанням комунікацій на землях водного фонду.

Відповідно до чинного законодавства, основні заходи реагування Держекоінспекції можна поділити на: 1) *первинні заходи* – винесення припису щодо усунення виявлених порушень природоохоронного законодавства; 2) *вторинні заходи* – звернення до суду з позовами про: обмеження чи зупинення діяльності суб'єктів господарювання у випадках порушення законодавства; тимчасову заборону або припинення діяльності підприємств, які не виконують вимоги законодавства про оцінку впливу на довкілля.

У той же час, Держгеокадастр реалізує державну політику у сфері контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності. Основні завдання Держгеокадастру включають проведення пла-

нових та позапланових перевірок, що охоплюють контроль за об'єктами та суб'єктами господарювання, а також перевірка відповідності використання земель сільськогосподарського призначення вимогам статті 130 Земельного кодексу України [8].

На відміну від Держекоінспекції, заходи реагування Держгеокадастру обмежуються виключно *первинними заходами*, такими як видача обов'язкових приписів щодо усунення порушень, приведення земельної ділянки у належний стан та відшкодування завданих збитків. Разом із цим, Держгеокадастр у разі невиконання порушниками обов'язкових приписів щодо усунення порушень може звернутись до суду для притягнення останніх до відповідальності. Таким чином, Держгеокадастр не уповноважений застосовувати вторинні заходи, серед яких звернення до суду для зупинення чи обмеження діяльності порушників.

Судова практика демонструє важливість належного проведення перевірок представниками Державної екологічної інспекції. Поширеними є випадки оскарження законності їхніх приписів через порушення процедури здійснення перевірки. Це свідчить про те, що екологічний контроль має здійснюватися у межах чинного законодавства, із дотриманням прав суб'єктів господарювання. Так, у постанові Верховного Суду від 13.04.2022 у справі № 804/2529/16 [5], наголошено на протиправності пунктів припису екологічної інспекції через їхній загальний характер щодо запобіжних рекомендацій на майбутнє та через відсутність чіткого викладення виявлених порушень норм природоохоронного законодавства. Зрештою як і вказано на те, що в Положенні про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, державний контроль за використанням та охороною земель, а також дотриманням земельного законодавства покладено на Держгеокадастр, тоді як повноваження Держекоінспекції не передбачають видання приписів щодо усунення виявлених порушень чи перевірки правовстановлюючих документів на земельні ділянки.

Зважаючи на природу порушень у сфері земельного та природоохоронного законодавства, контроль за якими здійснює Держгеокадастр, вартим уваги є питання удосконалення заходів державного екологічного контролю у сфері землекористування, що вимагає розширення інструментарію реагування Держгеокадастру, зокрема через впровадження механізму екологічної компенсації. Такий механізм застосовується у Швеції та включає здійснення заходів з відновлення, поліпшення або захисту природних ресурсів, щоб компенсувати негативний вплив на довкілля [12]. З огляду на природу механізму, він міг би містити зобов'язання суб'єктів господарювання, які завдали шкоди земельним ресурсам, розробляти та виконувати компенсаційні плани, спрямовані на відновлення, поліпшення або захист відповідних територій. Як зауважує Д. І. Росохата, правовою основою для імплементації цього механізму може стати принцип «забруднювач платить» (Polluter Pays Principle), закріплений в Директиві 2014/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 квітня 2014 року, що закріплює можливість запровадження компенсаційних заходів з метою відновлення довкілля [12].

На наше переконання, такий підхід є особливо доцільним у випадках системних порушень у сфері землекористування, які мають довгострокові негативні наслідки для екосистем. Запровадження екологічної компенсації могло б застосовуватися у разі самовільного зайняття земельних ділянок, що потребує приведення їх у попередній стан; псування земель через забруднення хімічними речовинами, відходами чи стічними водами; порушення режиму використання земель природоохоронного призначення, що вимагає створення або розширення охоронюваних територій; незаконного видобутку піску, гравію чи інших

природних ресурсів на землях водного фонду, що потребує заходів з рекультивації; а також використання земель не за цільовим призначенням, що спричиняє деградацію екосистем і потребує відновлювальних заходів.

Розробка та впровадження цього механізму відповідає довкіллевим принципам земельного законодавства України, закріплених у статті 5 Земельного кодексу України, серед яких: поєднання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва; забезпечення раціонального використання та охорони земель; пріоритетність вимог екологічної безпеки. Зважаючи на ці принципи, застосування екологічної компенсації як вторинного заходу реагування могло б посилити ефективність державного контролю у сфері землекористування та сприяти відновленню деградованих земельних ресурсів, покращенню екологічного стану територій та забезпеченню збалансованого розвитку.

У земельному законодавстві України закріплено схожий механізм, зокрема, відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, спеціальний порядок визначення яких затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2023 № 588 [10]. Відшкодування охоплює не лише вартість вилучених лісових земель і чагарників, а й враховує коефіцієнт їх продуктивності за типами лісорослинних умов. Ці кошти зараховуються до відповідних бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України та спрямовуються на проведення природоохоронних заходів із відновлення земель на інших ділянках.

Втрати лісгосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, що є ефективним інструментом компенсації державі втрат, завданих через вилучення лісових земель і чагарників для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням лісового господарства. Відповідальним за організацію та здійснення державного контролю за дотриманням установленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат лісгосподарського виробництва є Держгеокадастр. Наведений механізм відшкодування втрат поки що застосовується лише до лісових земель, однак необхідно забезпечити належний державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності у частині дотримання вимог земельного законодавства.

Одним із аспектів раціонального використання земель є встановлення та реалізація земельних сервітутів. При цьому необхідно враховувати не тільки економічну вигоду від використання земельної ділянки на умовах земельного сервітуту, але і потребу збереження земель як природного ресурсу, що є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Окрему групу земельних сервітутів становлять інфраструктурні сервітутути, які у своєму видовому різноманітті землекористування набувають дедалі більшого поширення у різних сферах економіки України.

Як наголошують у земельно-правовій доктрині, розвиток інфраструктурних земельних сервітутів потребує комплексного підходу, що враховує як юридичні, так і економічні аспекти. Важливо здійснювати контроль за дотриманням спеціального законодавства, забезпечити баланс між інтересами всіх зацікавлених сторін та створити умови для ефективного використання земельних ресурсів для досягнення стратегічних цілей розвитку суспільства [2], зокрема, збереження довкілля.

Юридична відповідальність відіграє важливу роль у забезпеченні законності та ефективності встановлення та здійснення земельних сервітутів. Згідно зі статтею 211 Земельного кодексу України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за порушення встановлених норм і вимог законодавства [5]. У контексті земельного сервітуту виокремлюють дві форми порушення: невиконання умов сер-

вітуту власником земельної ділянки та перевищення меж сервітутного користування, що може включати використання ділянки не за визначеним призначенням або заподіяння шкоди довкіллю під час користування.

Цивільно-правова відповідальність у сервітутних правовідносинах застосовується у разі порушення вимог статей 386, 391, 611 Цивільного кодексу України. Так, особа, права якої порушені, має право звернутися до суду з вимогою про усунення перешкод у реалізації сервітуту, відшкодування збитків, завданих порушенням сервітутного права, або припинення сервітуту у разі систематичних порушень його умов. Судова практика демонструє, що найпоширенішими спорами є випадки незаконного обмеження доступу до земельної ділянки, зміни її цільового використання без погодження з власником сервітутного права або порушення умов охоронного режиму.

Адміністративна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Вона може бути застосована згідно зі статтями 53 і 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення за порушення правил використання земельних ресурсів, у тому числі на умовах земельного сервітуту. Йдеться про недодержання правил експлуатації земель, використання їх не за цільовим призначенням або невиконання природоохоронного режиму. Відповідно до статті 188-5 цього Кодексу, невиконання законних розпоряджень або приписів посадових осіб органів державного контролю за використанням та охороною земель тягне за собою адміністративну відповідальність. У цьому контексті доцільно зважити на можливість застосування екологічної компенсації як ефективного вторинного заходу реагування Держгеокадастру. Це дозволило б компенсувати завдану шкоду через проведення природоохоронних заходів, замість виключно штрафних санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Кримінальна відповідальність у випадках, коли порушення умов використання земельного сервітуту спричинило значні екологічні або економічні збитки, встановлена статтею 239 Кримінального кодексу України («Забруднення або псування земель»), що карається штрафом або обмеженням волі на строк до 2 років; у разі значної шкоди довкіллю – позбавленням волі на строк до 5 років. Як справедливо зауважує Т. В. Лісова, об'єктом такого злочину доцільно вважати екологічно безпечний стан земель, що визначає їхню придатність до використання за цільовим призначенням, виконання ними відповідних функцій [4, с. 237].

Притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення вимог у сфері землекористування та охорони земель здійснюється за результатами перевірок органами Держгеокадастру, а за порушення природоохоронного законодавства – органами Державної екологічної інспекції. Хоча Держгеокадастр не здійснює прямих розрахунків збитків за забруднення земель, він відіграє важливу роль у фіксації порушень, наданні необхідних даних (зокрема, кадастрової інформації про земельну ділянку) та співпраці з іншими органами, такими як Держекоінспекція, які займаються розрахунком і стягненням збитків.

Висновки. Враховуючи необхідність підвищення ефективності державного екологічного контролю, важливим напрямом екологічної політики України є вдосконалення механізмів реагування на порушення у сфері землекористування. Для збереження родючості ґрунтів, мінімізації екологічних ризиків та відновлення земель, що зазнали шкоди внаслідок військових дій, необхідно інтегрувати довкіллеві принципи та засади збалансованого розвитку в економічний розвиток і систему управління природними ресурсами. Важливим кроком у цьому напрямі є запровадження механізму екологічної компенсації, який дозволить збалансувати відповідальність правопорушників і заходи з відновлення земель. Це сприятиме формуванню довгострокової

стратегії раціонального використання земель. Окрім того, необхідно реформувати чинну систему органів контролю, розширити їхні повноваження та посилити відповідаль-

ність за порушення земельного та природоохоронного законодавства, що сприятиме ефективнішому забезпеченню екологічної безпеки та сталого розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ващишин М.Я. Передумови формування концепції сталого розвитку та її відображення у стратегії екологічної політики України. *Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку*: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя-Львів-Одеса-Ужгород-Харків-Чернівці, 27 жовтня 2023 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. С. 243 – 247. URL: https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/11/20231123_123724.pdf#page=243 (дата звернення: 20.02.2025).
2. Ващишин М.Я., Найда К. В. Виокремлення інфраструктурних сервітутів у системі земельних сервітутів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 320-324. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/77.pdf. (дата звернення: 20.02.2025).
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 20.02.2025).
4. Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми : монографія. Харків: Юрайт, 2020. 396 с.
5. Постанова Верховного Суду від 13.04.2022 у справі № 804/2529/16. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103946260> (дата звернення: 20.02.2025).
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 20.02.2025).
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 20.02.2025).
8. Про затвердження Положення про Державну службу геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.02.2025).
9. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.02.2025).
10. Про затвердження Порядку визначення втрат лісгосподарського виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2023 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.02.2025).
11. Сплодитель А., Голубцов О., Чумаченко С., Сорокіна Л. Забруднення земель внаслідок агресії росії проти України. Екодія. 154 с. URL: <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2023/03/zabrudnennia-zemel-vid-rosii1.pdf> (дата звернення: 20.02.2025).
12. Rosokhata D. Peculiarities of the Legal Regulation of Environmental Control in EU Member States. *Юридичний науковий електронний журнал*. Випуск № 10. 2024. С. 241 – 244. URL: http://www.lsej.org.ua/10_2024/56.pdf (дата звернення: 20.02.2025).