

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292. Ефективна економіка. 2025. № 7.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2025.7.38>

УДК 657

Т. П. Боднар,

*д. е. н., професор кафедри обліку і оподаткування,
ПВНЗ «Вінницький фінансово-економічний університет»*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5945-2306>

О.О. Сліпченко,

аспірант, ПВНЗ «Вінницький фінансово-економічний університет»

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-2204-1965>

ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

T. Bodnar,

*Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Accounting and
Taxation, Vinnytsia Financial and Economic University*

O. Slipchenko,

Postgraduate Student, Vinnytsia Financial and Economic University

ASSESSMENT OF THE CURRENT STATE OF THE LAND USE CONTROL SYSTEM IN UKRAINE

У статті проаналізовано особливості здійснення контролю за використанням та охороною земель в умовах децентралізації влади та формування громадянського суспільства в Україні. Визначено ключові

проблеми функціонування системи контролю на місцевому рівні, зокрема дефіцит кваліфікованих кадрів, технічну неспроможність громад та правову фрагментарність. Розглянуто сучасні механізми державного і громадського нагляду, включаючи планові та позапланові перевірки, дистанційний моніторинг, супутникові дані й цифрові кадастрові ресурси. Обґрунтовано необхідність законодавчої уніфікації повноважень, посилення відповідальності за порушення, прозорості процедур і залучення громадян до контролю. У статті також запропоновано низку практичних рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності контролю, зміцнення інституційної спроможності громад та інтеграцію цифрових технологій у процес управління земельними ресурсами.

The article explores the specifics of land use and protection control in the context of decentralization of power and the development of civil society in Ukraine. It identifies institutional weaknesses that hinder the effective implementation of monitoring functions at the local level, including the lack of qualified personnel, insufficient technical capacity of communities, and legal fragmentation. The paper analyzes the existing mechanisms of state and public oversight, with emphasis on scheduled and unscheduled inspections, remote monitoring tools, satellite data processing, and the use of open cadastral resources. Particular attention is paid to the imbalance in the distribution of powers between state and local authorities, which has arisen as a result of administrative-territorial reform without the parallel implementation of financial and technical safeguards. The article substantiates the need to revise the legislative framework to define uniform standards for control procedures, increase transparency through public access to digital registers, and expand civic participation in the supervision of land use practices. In addition, the study addresses the underutilization of geospatial technologies in Ukraine, emphasizing the need for regulatory recognition of satellite imagery as valid evidence in administrative proceedings. The authors propose a series of practical

recommendations aimed at improving the institutional capacity of communities, increasing the effectiveness of sanctions for violations, and integrating ecosystem-based approaches into land management policy. It is concluded that without a complex, technologically supported and publicly accountable control system, the goals of sustainable land use and legal compliance cannot be effectively achieved. The issue is particularly urgent in the context of Ukraine's land reform and liberalization of the land market, which significantly increases the risks of misuse and legal manipulation. Building a transparent control infrastructure is therefore not only a technical task but also a critical condition for the protection of public interest and territorial integrity.

Ключові слова: *земельний контроль, охорона земель, децентралізація, громади, громадський нагляд, земельне законодавство, супутниковий моніторинг, геоінформаційні системи, адміністративна відповідальність, цифровий кадастр.*

Keywords: *land control, land protection, decentralization, communities, public oversight, land legislation, satellite monitoring, geoinformation systems, administrative liability, digital cadaster.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Автори статті зосередились на визначенні ключових проблем реалізації державного та громадського контролю за використанням і охороною земель в умовах децентралізації влади в Україні. Також необхідно проаналізувати існуючі інституційні та нормативно-правові механізми, і оцінити їхню ефективність на локальному рівні. Особливу увагу слід приділити ролі цифрових технологій, відкритих даних і залученню громадськості до наглядової діяльності. Завданням дослідження є розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи контролю з урахуванням сучасних викликів та екосистемного підходу до управління земельними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання контролю за використанням та охороною земель активно висвітлюються в науковій літературі з урахуванням економічного, правового та технологічного вимірів. У контексті теоретичних і методичних засад землекористування системні підходи до управління земельними ресурсами викладено у працях Третяка А.М., Третяка В.М., Прядки Т.М. та ін. [1; 2], де акцент зроблено на інституційній структурі землевпорядкування та його економічних наслідках. Правові аспекти державного контролю, включаючи адміністративну відповідальність за порушення у сфері земельних відносин, досліджують Антонова С.Є., Журик М.Є. [3; 8], Заїка І.В. [11], Самородов А.С. [7], які наголошують на проблемах правової невизначеності, дублюванні повноважень та формальності санкцій. Практичні аспекти моніторингу, включаючи використання супутникових технологій, висвітлюють Боровий В., Браславська О., Рожі Т. [9] і Bourgeon J.M. та співавт. [12], які підкреслюють важливість цифрових інструментів для виявлення порушень. На міжнародному рівні загальні підходи до просторового планування та контрольних систем узагальнено в документах OECD [13]. Актуальні статистичні та організаційні дані щодо функціонування державної системи контролю містяться у звітах Держгеокадастру [10] та аналітичних матеріалах AgroPolit [6]. Окремо варто відзначити праці Кравчука І., Ахметова І. [14], де пропонуються структуровані напрямки удосконалення механізмів контролю з урахуванням викликів децентралізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) Метою статті є виявлення проблемних аспектів функціонування системи контролю за використанням та охороною земель в умовах децентралізації та посилення ролі громад. Завданням є обґрунтування напрямів її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів, технологічних можливостей і правових змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Удосконалення системи контролю за використанням земельних ресурсів в Україні вимагає чіткого розуміння базових понять, які формують зміст правового та управлінського

впливу у цій сфері. Без ясного термінологічного підґрунтя неможливо сформулювати ефективні механізми реалізації державної політики у сфері землекористування. Одним із ключових таких понять є «земельні ресурси», які в сучасному правовому та економічному контексті трактується як сукупність земель усіх категорій і форм власності, що можуть бути використані у господарській, природоохоронній, соціальній чи іншій діяльності. Їх значення не обмежується лише економічною площиною — земельні ресурси є основою територіального суверенітету, об'єктом екосистемного балансу та просторового розвитку[1, С.48].

У цьому контексті особливого значення набуває поняття державного контролю, який виступає гарантійним механізмом дотримання законності у сфері землекористування. Під державним контролем розуміється діяльність уповноважених органів, спрямована на виявлення, попередження й усунення порушень земельного законодавства. Йдеться не лише про фіксацію фактів незаконного використання земель, а й про забезпечення відновлення правового режиму, що вимагає ефективної взаємодії між інспекційними, судовими та управлінськими структурами.

Водночас державний контроль неможливий без належного інформаційного забезпечення, що реалізується через систему моніторингу земель. Моніторинг — це не епізодичне спостереження, а безперервний процес збору, обробки й аналізу даних про стан і динаміку змін земельних ресурсів. Сьогодні ця функція дедалі більше базується на геоінформаційних технологіях, зокрема супутниковому спостереженні, дистанційній фіксації змін покриву та інтеграції з цифровими кадастрами.

Управління земельними ресурсами, на відміну від контролю і моніторингу, виконує координуючу функцію, охоплюючи прийняття стратегічних рішень щодо розподілу, використання, охорони та відновлення земель. Це багаторівневий процес, у якому поєднуються регуляторні механізми, економічні інструменти (як-от земельний податок або орендна плата) та планування землекористування. Таким чином, моніторинг

забезпечує інформаційну базу, контроль правове реагування на порушення, а управління формування цілей і засобів досягнення раціонального використання земель. Порушення цієї логіки розмежування функцій призводить до системних збоїв, дублювання повноважень і неефективного розпорошення ресурсів.

Загалом, комплексне осмислення понять «земельні ресурси», «державний контроль», «моніторинг» і «управління» є не лише теоретичною передумовою, а й практичною вимогою для створення дієвої системи регулювання у сфері земельних відносин.

Земельний контроль відіграє ключову роль у системі управління природними ресурсами, оскільки саме земля є базисом для реалізації більшості видів господарської діяльності, просторового планування та екологічного балансу [2, с.27]. У структурі природокористування земля виступає не лише як економічний ресурс, а як регуляторний об'єкт, що потребує постійного нагляду з боку держави. Без ефективного контролю порушується не тільки правовий режим користування, а й стійкість усієї екосистеми, зростають ризики деградації ґрунтів, самозахоплення та нецільового використання територій.

Функціонально земельний контроль є інструментом, який забезпечує реалізацію екологічної політики, просторового розвитку та земельної реформи. Його інтеграція в систему управління природними ресурсами дозволяє своєчасно виявляти порушення, запобігати втратам продуктивного потенціалу земель і формувати підґрунтя для раціонального землекористування. Особливо актуальним це стає в умовах децентралізації, коли місцеві громади отримують більше повноважень, але потребують належного наглядового супроводу з боку держави [3].

Нормативно-правова база контролю за використанням земельних ресурсів в Україні формується на основі положень Земельного кодексу України, спеціального законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають повноваження контролюючих органів, порядок

здійснення перевірок та відповідальність за порушення. Центральним документом є Земельний кодекс України, який у статтях 12, 144, 188 регламентує права держави на контроль за дотриманням вимог щодо цільового призначення, охорони та раціонального використання земель[4].

Ключовим спеціалізованим нормативним актом виступає Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (в редакції від 2003 року, зі змінами), який визначає механізми реалізації контролюючих функцій, види перевірок (планові, позапланові), порядок оформлення результатів та підстави для застосування санкцій. Закон також встановлює обов'язки суб'єктів контролю, строки усунення виявлених порушень і форми взаємодії з іншими органами влади.

До системи регулювання також входять підзаконні акти, зокрема Постанова КМУ № 1051 від 17.10.2012 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель», а також інструкції та методичні рекомендації Держгеокадастру, що деталізують процедури перевірок і методи фіксації порушень[5]. Додаткову регуляторну функцію виконують положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, які визначають склади правопорушень у сфері землекористування та розміри відповідних штрафів.

Комплексність правового регулювання створює формальні передумови для ефективного контролю, однак на практиці спостерігається недостатня узгодженість між актами різного рівня, фрагментарність процедур і часті зміни у повноваженнях органів, що знижує дієвість системи в цілому [Сидоренко, 2021].

Сучасний стан системи контролю за використанням земель в Україні характеризується поєднанням нормативної надмірності, інституційної нестабільності та технологічної фрагментарності. Хоча на формальному рівні держава має розгалужену структуру органів, відповідальних за контроль у цій сфері, зокрема Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), органи місцевого самоврядування та

екоінспекцію, проте практична реалізація контролю часто виявляється неефективною через дублювання функцій, обмеженість ресурсів і брак координації.

Особливу проблему становить розмитість розмежування повноважень між центральними й місцевими органами влади після впровадження реформи децентралізації. Передача частини функцій органам місцевого самоврядування не супроводжувалася належним фінансовим та кадровим забезпеченням, що призвело до різкої диференціації ефективності контролю на місцях. У багатьох громадах відсутні фахівці-землевпорядники або органи, здатні здійснювати фіксацію порушень і забезпечувати подальше адміністративне реагування.

Технічною слабкою ланкою залишається відсутність інтегрованої системи моніторингу, яка б поєднувала дані з кадастрів, супутникових спостережень, геоінформаційних систем та результатів перевірок. Хоча інструменти дистанційного контролю, наприклад, аналіз змін покриву за супутниковими знімками, теоретично доступні, їх використання обмежується експериментальними проєктами і точковими ініціативами, не будучи частиною обов'язкової процедури контролю.

За даними Держгеокадастру, щороку фіксується понад 20 тисяч порушень земельного законодавства, з яких значна частина стосується самовільного зайняття земель, нецільового використання або відсутності правовстановлюючих документів[6]. Водночас відсоток виконання приписів і стягнення штрафів залишається низьким, що знецінює превентивну та дисциплінарну функцію контролю. Значна частина рішень оскаржується в судах, що ще більше ускладнює практичну реалізацію адміністративного впливу.

Загалом, нинішній стан системи земельного контролю демонструє структурну вразливість: формальна наявність інституцій не супроводжується реальним контролем ситуації на місцях. Це створює сприятливе середовище

для тіньового обігу землі, корупційних зловживань і поглиблення екологічних загроз [7, с.193].

Система контролю за використанням земель в Україні функціонує за участю кількох інституцій з різним рівнем компетенції та підпорядкування. Ключову роль у цій системі відіграє Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка здійснює державний контроль за використанням та охороною земель відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». До її повноважень належать проведення планових і позапланових перевірок, складання приписів, накладення штрафів, а також ініціювання судових позовів у разі грубих порушень.

Окремий вектор контролю здійснює Державна екологічна інспекція України, що виконує нагляд за екологічними аспектами використання земель, зокрема щодо дотримання вимог до охорони ґрунтів, недопущення ерозійних процесів, забруднення та деградації. Хоча її повноваження не обмежуються лише земельними питаннями, роль екоінспекції є суттєвою в частині екологічної складової моніторингу стану земельних ресурсів.

Після впровадження реформи децентралізації істотно зросла роль органів місцевого самоврядування, які отримали повноваження у сфері контролю за використанням земель комунальної власності. Згідно зі змінами до Земельного кодексу та Закону «Про місцеве самоврядування», громади можуть створювати власні комісії або уповноважувати посадових осіб на здійснення інспекційної діяльності, видачу приписів та складання протоколів про адміністративні правопорушення. Однак ефективність реалізації цих повноважень значною мірою залежить від наявності фахових кадрів, ресурсного забезпечення та налагодженої взаємодії з державними структурами.

Як ми бачимо, наявність багаторівневої системи контролю створює потенційно широку охоплюваність, проте без чіткої координації між

органами, єдиної інформаційної системи та відповідного кадрового ресурсу ця структура часто виявляється неефективною в реагуванні на порушення [3].

Механізми здійснення контролю за використанням земель в Україні охоплюють як традиційні адміністративно-інспекційні процедури, так і сучасні інструменти просторового моніторингу. Основою контролю залишаються планові та позапланові перевірки, що проводяться посадовими особами Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування відповідно до затверджених річних або квартальних планів. Планові перевірки здійснюються на підставі ризик-орієнтованого підходу, при якому об'єкти класифікуються за ступенем потенційних порушень, тоді як позапланові — за зверненнями громадян, результатами моніторингу або підозрою на порушення.

Незважаючи на формальну наявність цих інструментів, ефективність традиційного контролю є обмеженою через кадровий дефіцит, низький рівень матеріального забезпечення та складність доступу до земельних ділянок у приватній власності. У відповідь на ці виклики в останні роки активізується використання дистанційних методів моніторингу, які дають змогу виявляти факти самовільного зайняття земель, зміни цільового призначення чи знищення природної рослинності без фізичного доступу до об'єкта.

Особливої ваги набувають супутникові дані як основа для автоматизованого виявлення змін земної поверхні. Наприклад, аналіз змін індексу NDVI (Normalized Difference Vegetation Index) дає змогу відстежити розорювання ділянок, вирубку лісів або зміни структури земельного покриття. У поєднанні з геоінформаційними системами (ГІС) ці дані можуть інтегруватися у національні кадастрові ресурси для попереднього відбору об'єктів ризику й пріоритезації перевірок.

Втім, попри потенціал таких інструментів, їх впровадження досі залишається точковим і фрагментарним. Відсутність єдиного технічного регламенту для використання супутникових даних у складанні актів

перевірки, а також невизначеність юридичного статусу таких доказів у судовому процесі стримують інституціоналізацію дистанційного контролю як повноцінного механізму. Це вказує на необхідність нормативного закріплення процедур просторового моніторингу як складової офіційного контролю [8, с.316].

Аналіз статистичних показників функціонування системи контролю за використанням земель в Україні свідчить про стабільно високий рівень виявлених порушень на тлі низької ефективності подальшого реагування. За даними Держгеокадастру, щороку виявляється понад 20–25 тис. порушень земельного законодавства, серед яких домінують факти самовільного зайняття земельних ділянок, нецільового використання, відсутності правовстановлюючих документів, порушення меж, а також пошкодження земель, зокрема сільськогосподарських.

Найбільша частка порушень припадає на землі сільськогосподарського призначення, що зумовлено як значними площами, так і слабким інституційним контролем після запуску ринку землі. За результатами перевірок у 2023 році було накладено близько 300 млн грн штрафів, однак реальний рівень стягнення становить лише 30–35%, що вказує на низьку виконавчу дисципліну й формальний характер багатьох приписів[10]. Значна кількість приписів оскаржується в судовому порядку, що призводить до затягування процесу та фактичної втрати превентивної функції державного контролю.

Крім того, коефіцієнт результативності перевірок, тобто співвідношення кількості перевірених об'єктів до кількості виявлених порушень стабільно перевищує 60%, що свідчить про високий рівень латентності правопорушень. Проте це також означає, що перевірки мають переважно реактивний, а не превентивний характер: вони відбуваються після звернень або фактів порушень, а не на основі системного моніторингу.

Наведені показники підтверджують гіпотезу про фрагментарну та неінтегровану систему контролю, в якій інструменти фіксації порушень

функціонують формально, а інституційні механізми впливу — недостатньо дієві. У поєднанні з низьким рівнем цифровізації та обмеженим доступом до відкритих кадастрових і аналітичних даних це знижує загальну ефективність регуляторного втручання.

Функціонування системи контролю за використанням земель в Україні супроводжується низкою системних проблем, які суттєво знижують її ефективність. Однією з найглибших є корупційна вразливість на всіх рівнях прийняття рішень починаючи фіксацією порушення і до закриття справи або винесення мінімального штрафу. Відсутність прозорих механізмів перевірок, неуніфіковані критерії відбору об'єктів для інспекцій і залежність інспектора від політичного або адміністративного тиску сприяють маніпуляціям і вибіркового правозастосуванню[9].

Ще однією проблемою є дублювання функцій між державними та місцевими органами, що стало особливо помітним після реформи децентралізації. Часто відсутні чіткі процедурні розмежування повноважень між Держгеокадастром, екоінспекцією, громадами та іншими суб'єктами. Це призводить до паралельних або суперечливих дій, втрати даних, а іноді навіть до бездіяльності, коли жоден орган не бере на себе відповідальності.

Також суттєвою перешкодою залишається слабка юридична відповідальність за порушення земельного законодавства. Розміри штрафів, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, часто не відповідають обсягам завданих збитків або економічним вигодам, отриманим порушником. У багатьох випадках простіше сплатити штраф, ніж дотримуватись встановленого правового режиму.

На технічному рівні контроль супроводжується нестачею сучасного інструментарію, як наслідок виникає брак програмного забезпечення для обробки супутникових знімків, відсутність доступу до повноцінних геоінформаційних систем, низька якість фіксації порушень. У багатьох громадах взагалі немає фахівців, здатних здійснювати моніторинг або

готувати правомірні акти перевірок. Як наслідок, навіть наявні правові механізми залишаються без реального інституційного наповнення.

У сукупності ці чинники формують неефективне, фрагментарне і слабо контрольоване середовище, що знижує здатність держави гарантувати дотримання правових норм у сфері землекористування та забезпечити сталий розвиток територій [10].

У світовій практиці ефективний контроль за використанням земельних ресурсів базується на широкому впровадженні технологічних рішень, зокрема геоінформаційних систем (ГІС), супутникового моніторингу, автоматизованого аналізу змін земного покриву та відкритих даних. Ці інструменти дозволяють забезпечити прозорість, оперативність і доказову базу для прийняття управлінських рішень, водночас мінімізуючи суб'єктивний людський фактор і ризики корупції.

У країнах Європейського Союзу, наприклад, геоінформаційні системи інтегровані з державними кадастрами, податковими базами та системами екологічного моніторингу. Польща реалізувала національну систему eGUGiK, яка поєднує кадастрові дані, цифрові карти та ортофотоплани, дозволяючи здійснювати контроль дистанційно. Дані про зміни землекористування автоматично передаються до центральних органів, а доступ до окремих сервісів відкритий для громадськості.

У Нідерландах використовується платформа Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), що забезпечує оновлення топографічної інформації в режимі реального часу, включаючи зміни в межах земельних ділянок, інфраструктури й природного середовища. На основі цих даних формуються аналітичні моделі ризиків нецільового використання земель, які автоматично генерують запити на перевірку.

Супутниковий моніторинг також став стандартною практикою в низці країн, зокрема в Італії, Іспанії та Франції, де активно використовуються дані програм Copernicus Sentinel. Ці знімки обробляються за допомогою алгоритмів машинного навчання для виявлення незаконного розорювання,

вирубки, будівництва або змін у рельєфі. У Франції, наприклад, такий підхід дозволив зменшити кількість польових перевірок на 40%, не знижуючи ефективності виявлення порушень.

На відміну від України, де такі інструменти використовуються переважно у пілотному режимі або в межах окремих проєктів, зарубіжні практики демонструють інституціоналізацію цифрового контролю як повноцінної частини державної політики. Це вимагає не лише технічного забезпечення, а й нормативного закріплення процедур, кваліфікованих кадрів і захищеної IT-інфраструктури.

Таким чином, досвід європейських країн свідчить, що впровадження цифрових технологій у земельний контроль дозволяє перейти від реактивної моделі до проактивного управління землекористуванням, із пріоритетом превенції й публічної прозорості [11].

У міжнародній практиці існують дві базові інституційні моделі організації контролю за використанням земель — централізована та децентралізована, кожна з яких має свої переваги, обмеження та сфери доцільності. Вибір тієї чи іншої моделі залежить від рівня адміністративної спроможності, ступеня цифровізації, а також історичних та політичних особливостей країни.

Централізована модель передбачає, що основні функції контролю зосереджені в руках національного регулятора, який володіє єдиною інформаційною системою, технічними засобами та правом ухвалювати обов'язкові до виконання рішення. Така система діє, наприклад, у Франції, де Агентство з охорони довкілля (ADEME) та центральна кадастрова служба координують моніторинг використання земель, здійснюють аналіз супутникових даних і формують адміністративні приписи без залучення місцевих інспекцій. Основна перевага цієї моделі, це єдність стандартів, швидкість реагування та зменшення ризиків локального впливу чи корупції. Проте централізований контроль потребує високого рівня ресурсного забезпечення й ефективної вертикалі управління.

Децентралізована модель, навпаки, базується на передачі функцій контролю органам місцевого самоврядування або регіональним адміністраціям. Вона успішно реалізується, наприклад, у Німеччині, де земельний контроль перебуває у віданні земель (Länder), а комунальні інспекції мають автономію в ухваленні рішень. Ефективність такої моделі забезпечується високою адміністративною спроможністю на місцях, наявністю технічного оснащення та взаємодією з національними інформаційними системами. Децентралізація дозволяє краще враховувати місцеву специфіку землекористування, оперативніше реагувати на порушення та залучати громаду до нагляду. Однак за відсутності координації або єдиних стандартів це може призводити до нерівномірності якості контролю між регіонами.

Україна наразі перебуває в перехідному стані між цими моделями, поєднуючи елементи централізованого адміністрування через Держгеокадастр із поступовою передачею повноважень громадам. На практиці це створює інституційні розриви, оскільки місцева ланка не завжди має достатній фаховий, технічний чи правовий ресурс для виконання контролюючих функцій, тоді як центральна надто перевантажена або недостатньо гнучка.

Світовий досвід демонструє, що ефективність інституційної моделі залежить не від ступеня централізації як такого, а від чітко визначених зон відповідальності, наявності цифрових систем, доступу до актуальних даних і прозорих процедур взаємодії між рівнями влади [12].

На цьому тлі українська практика виглядає суперечливою: формально декларуючи багаторівневу модель управління, вона насправді не забезпечує її узгодженого функціонування. Реальна ситуація у сфері контролю за використанням земель в Україні демонструє значний розрив між нормативною базою та фактичним виконанням контрольних функцій. Попри формальне існування багаторівневої системи, що включає центральні органи (зокрема Держгеокадастр), екоінспекцію та органи місцевого

самоврядування, ефективність їхньої взаємодії залишається вкрай низькою. Реформа децентралізації, яка передбачала передачу частини повноважень громадам, не супроводжувалася належним ресурсним забезпеченням, стандартизацією процедур та цифровою інтеграцією з центральними базами даних.

У більшості громад відсутні фахівці, які могли б здійснювати контроль на професійному рівні. Замість очікуваного посилення нагляду в регіонах, реформа спричинила інституційний вакуум, коли жодна ланка не несе повної відповідальності за реагування на порушення. Унаслідок цього значна частина правопорушень, таких як самовільне зайняття земель, їх нецільове використання або пошкодження залишається поза офіційною статистикою. Водночас навіть у випадках, коли факти порушень фіксуються, рівень виконання приписів і стягнення штрафів надзвичайно низький. Це створює ефект нормативної імпотенції, коли правове регулювання існує лише на папері.

Технічні рішення, зокрема дистанційний моніторинг і використання супутникових знімків, впроваджуються фрагментарно, переважно в межах проєктів міжнародної технічної допомоги або пілотних ініціатив. Відсутність нормативного визнання супутникових даних як юридично значущих доказів обмежує їх використання у складанні актів перевірок або в судових справах.

Зважаючи на вищесказане, очевидно, що потенціал сучасних технологій залишається невикористаним. Крім того, система контролю є надзвичайно вразливою до корупції, особливо на рівні погодження перевірок, формування висновків та ухвалення рішень про застосування санкцій. За оцінками Національного агентства з питань запобігання корупції, землекористування входить до переліку найризикованіших сфер з точки зору зловживань та конфлікту інтересів.

Узагальнюючи, можна констатувати, що в Україні відсутній стабільно функціонуючий механізм повноцінного контролю за використанням земель, здатний оперативно, прозоро та ефективно реагувати на порушення. Існуюча

система потребує не лише технічної модернізації, а й глибокої інституційної перебудови з акцентом на координацію, цифрову інтеграцію та реальну підзвітність [13].

Одним із першочергових напрямів удосконалення системи контролю за використанням земель в Україні є законодавче оновлення нормативної бази, яке повинно не лише усунути існуючі суперечності, а й адаптувати систему до сучасних технологічних і управлінських реалій. Поточна редакція Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» має фрагментарний характер і не враховує викликів, пов'язаних із децентралізацією, цифровізацією та появою нових форм землекористування після запуску ринку сільськогосподарських земель.

На законодавчому рівні назріла потреба в уніфікації повноважень між центральними й місцевими органами, чіткому процедурному розмежуванні їхніх функцій, а також у впровадженні єдиних стандартів фіксації, оформлення й реагування на виявлені порушення. Особливо актуальним є перегляд підходів до планування перевірок, з переходом до ризик-орієнтованої моделі, заснованої на відкритих кадастрових даних та показниках зміни земного покриву.

Окрему увагу слід приділити врегулюванню статусу супутникових і дистанційних даних як юридично значущих доказів у процедурі державного контролю. На сьогодні законодавство не надає чіткого алгоритму їх використання, що обмежує застосування сучасних технологій у виявленні порушень. У цьому контексті доцільним є розроблення та ухвалення спеціального підзаконного акту, який би закріплював порядок використання геоінформаційних і супутникових систем у контрольно-наглядовій діяльності.

Також потребує змін система відповідальності за порушення земельного законодавства. Діючі санкції, зафіксовані в Кодексі України про адміністративні правопорушення, є застарілими й часто не співвідносяться з реальним економічним ефектом від порушень. Посилення відповідальності

має супроводжуватись механізмом обов'язкового виконання приписів і рішенням щодо підвищення ролі судового контролю.

Узагальнено, законодавчі ініціативи повинні бути спрямовані не лише на адаптацію системи до децентралізованої моделі управління, а й на формування нормативної основи для інтеграції цифрових інструментів, уніфікації дій контролюючих органів і забезпечення реальної, а не декларативної відповідальності за порушення.

Зміцнення ефективності державного контролю за використанням земель вимагає не лише нормативного оновлення, а й впровадження інституційних і технологічних змін, спрямованих на підвищення прозорості, підзвітності та участі громадськості в процесах нагляду. Застарілі механізми перевірок та низький рівень доступу до інформації знижують довіру до державної системи регулювання і створюють умови для тіньового обігу земельних ресурсів.

Ключовим інструментом підвищення прозорості є впровадження відкритих електронних реєстрів, інтегрованих з даними кадастру, земельного моніторингу, судових рішень і результатів перевірок. Публічність відомостей про правовий статус ділянки, історію її використання та наявність порушень суттєво знижує ризики несанкціонованого втручання та дозволяє здійснювати контроль не лише з боку держави, а й зацікавлених сторін — громади, бізнесу, науковців. У цьому контексті доцільно розширити функціональність Публічної кадастрової карти України з можливістю перегляду результатів перевірок і відображення статусу виконання приписів.

Важливою умовою підвищення ефективності контролю є залучення громадськості до моніторингу і фіксації порушень. На практиці це може реалізовуватись через механізми подання звернень із геоприв'язкою, онлайн-сервіси фіксації змін у землекористуванні, підтримку громадських інспекцій на рівні ОТГ. Такий підхід відповідає європейським стандартам участі громадськості в екологічному управлінні та створює додатковий рівень

зовнішнього нагляду, особливо в умовах обмеженого кадрового складу державних інспекцій.

Окремої уваги потребує посилення відповідальності за порушення земельного законодавства, яке має охоплювати не лише збільшення розмірів штрафів, а й механізми їх примусового стягнення, автоматичну фіксацію повторних порушень, а також публікацію інформації про недобросовісних землекористувачів у відкритих базах. Крім того, слід передбачити персональну відповідальність посадових осіб за бездіяльність у випадках зафіксованих, але не опрацьованих порушень.

У стратегічному вимірі ключовим вектором розвитку має стати інтеграція системи контролю з цифровими кадастрами та перехід до екосистемного підходу в управлінні земельними ресурсами, коли земля розглядається не лише як майновий об'єкт, а як компонент екологічної системи з власною динамікою і межами антропогенного впливу. Це передбачає використання супутникових даних, індексів стану ґрунтів, карт ерозійної вразливості та включення екологічних показників до системи критеріїв оцінки ефективності землекористування.

Усі ці напрями мають формувати єдиний контур реформування контролю, це прозорий, технологічно підкріплений, соціально легітимний і адаптований до просторових викликів, характерних для сучасної України.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Система контролю за використанням та охороною земель в Україні потребує глибокого перегляду в умовах децентралізації, цифровізації та зростання ролі громадянського суспільства. Аналіз засвідчив наявність інституційної фрагментації, обмеженого технічного ресурсу на місцевому рівні, а також низької ефективності відповідальності за порушення. Водночас світовий досвід демонструє доцільність переходу до технологічно підкріпленої, публічно контрольованої та екосистемно орієнтованої моделі. Впровадження відкритих електронних реєстрів, визнання супутникових даних як юридично значущих, підвищення прозорості процедур і активне залучення громад до

наглядних процесів є критично важливими для підвищення результативності контролю. Запропоновані у статті рекомендації можуть слугувати підґрунтям для розроблення нових підходів до формування ефективної державної політики у сфері земельних відносин.

Література

1. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Капінос Н. О., Третяк Р. А., Третяк Н. А. Економіка землекористування та землевпорядкування (II-е доповнене видання в 2-ох частинах). Ч. 1. Економіка землекористування: навч. пос. Біла Церква, 2024. С. 48-49. URL: <https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/13470/1/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>
2. Третяк А. М., Третяк В. М., Курильців Р. М., Прядка Т. М., Третяк Н. А. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики : монографія. – Біла Церква : ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. С. 27-32. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7105/1/%d0%a3%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bb%d1%96%d0%bd%d0%bd%d1%8f_.pdf
3. Антонова С. Є. Журик М. Є. Державний контроль за використанням і охороною земель: регіональний аспект. *Державне управління, вдосконалення та розвиток*. 2021. № 2. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.32
4. Земельний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
5. Кабінет міністрів України. Постанова КМУ № 1051 від 17.10.2012 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>

6. AgroPolit.com. Половина перевірок Держгеокадастру виявила порушення земельного законодавства. URL: <https://agropolit.com/news/13636-polovina-perevirok-derjgeokadastru-viyavila-porushennya-zemel'nogo-zakonodavstva> (дата звернення: 01.07.2025).

7. Самородов А. С. Особливості контролю за використанням та охороною земель в умовах децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства в Україні. *Нове українське право*. 2021. № 4, С. 192-198. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.4.29>

8. Боровий, В., Браславська, О., Рожі, Т. Супутникове та БПЛА-знімання як інструменти моніторингу земельних ресурсів: сучасні технології та їх застосування в Україні. *Технічні науки та технології*, 2025. № 1 (39), С. 315-327. [https://doi.org/10.25140/2411-5363-2025-1\(39\)-315-327](https://doi.org/10.25140/2411-5363-2025-1(39)-315-327)

9. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. *Річний звіт про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель*. 2023. URL: <https://land.gov.ua/info/zvit-derzhheokadastru-2023> (дата звернення: 07.07.2025).

10. Заїка І.В. Проблеми удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. №3. С. 86-90. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.14>

11. Bourgeon, J. M., de Perthuis, C., Giraud, G. (2020). Satellite-based land monitoring and environmental policy in the EU. *Environmental and Resource Economics*, 2020, № 76(3), P. 365-390. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10640-020-00440-w>

12. OECD. Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets. *OECD Publishing*, Paris. 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>

13. Кравчук І., Ахметов І. Удосконалення державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів. *Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 5 (275). С. 162-167. DOI: 10.32752/1993-6788-2024-1-275-161-168

References

1. Tretiak, A.M. Tretiak, V.M. Priadka, T.M. Kapinos, N.O. Tretiak, R.A. and Tretiak, N.A. (2024), *Ekonomika zemlekorystuvannia ta zemlevporiadkuvannia (II-e dopovnene vydannia v 2-okh chastynakh)* [Economics of land use and land management (II supplemented edition in 2 parts)], vol. 1, *Ekonomika zemlekorystuvannia* [Economics of land use], Bila Tserkva, Ukraine, pp. 48-49, available at: <https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/13470/1/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0%20%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf> (Accessed 01.07.2025).
2. Tretyak, A.M. Tretyak, V.M. Kuryltsiv, R.M. Pryadka, T.M. and Tretyak, N.A. (2021), *Upravlinnia zemel'nykh resursamy ta zemlekorystuvanniam: bazovi zasady teorii, instytutsiolizatsii, praktyky* [Management of land resources and land use: basic principles of theory, institutionalization, practice], "Bilotserkivdruk" LLC, Bila Tserkva, Ukraine, pp. 27-32, available at: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7105/1/%d0%a3%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bb%d1%96%d0%bd%d0%bd%d1%8f_.pdf (Accessed 01.07.2025).
3. Antonova, S. and Zhuryk, M. (2021), “State control of land use and protection: a regional aspect”, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 2. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.32
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2002), “The Land Code of Ukraine”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 01.07.2024).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution “On approval of the Procedure for exercising state control over the use and protection of land”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text> (Accessed 01.07.2025).

6. AgroPolit.com (2019), “Half of the inspections of the State Geocadastre revealed violations of land legislation”, available at: <https://agropolit.com/news/13636-polovina-perevirok-derjgeokadastru-viyavila-porushennya-zemelnogo-zakonodavstva> (Accessed 01.07.2025).

7. Samorodov, A.S. (2021), “Features of control over the use and protection of land in the conditions of decentralization of power and development of civil society in Ukraine”, *Nove ukrains'ke pravo*, vol. 4, pp. 192-198. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.4.29>

8. Borovyj, V. Braslavs'ka, O. and Rozhi, T. (2025), “Satellite and UAV shooting as tools for monitoring land resources: modern technologies and their application in Ukraine”, *Tekhnichni nauky ta tekhnolohii*, vol. 1 (39), pp. 315-327. [https://doi.org/10.25140/2411-5363-2025-1\(39\)-315-327](https://doi.org/10.25140/2411-5363-2025-1(39)-315-327)

9. State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography & Cadastre (2023), “Annual report on the implementation of state control over the use and protection of land”, available at: <https://land.gov.ua/info/zvit-derzhheokadastru-2023> (Accessed 07.07.2025).

10. Zaika, I.V. (2023), “Problems of improving administrative liability for offenses in the field of land relations”, *Naukovyj visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, vol. 3, pp. 86-90. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.14>

11. Bourgeon, J.M. de Perthuis, C. and Giraud, G. (2020), “Satellite-based land monitoring and environmental policy in the EU”, *Environmental and Resource Economics*, vol. 76 (3), pp. 365-390. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10640-020-00440-w>

12. OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>

13. Kravchuk, I. and Akhmetov, I. (2024), “Improving state regulation of the rational use of land resources”, *Publichne upravlinnia ta administruvannia*, vol. 5 (275), pp. 162-167. DOI: [10.32752/1993-6788-2024-1-275-161-168](https://doi.org/10.32752/1993-6788-2024-1-275-161-168)

Стаття надійшла до редакції 11.07.2025 р.