

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.19>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ЗЕМЕЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Ільків Н.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін,
Львівський державний університет
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-3182-8391
e-mail: n.v.ilkiv@gmail.com*

Ільків Н.В. Правові засади застосування цифрових технологій у земельній політиці України.

Статтю присвячено дослідженню стану та перспектив правового регулювання застосування цифрових технологій як інструменту державної земельної політики та як важливої складової правового механізму реалізації земельних прав.

Акцентовано увагу на тому, що цифровізація земельних відносин визначена як стратегічний державний пріоритет у ряді програмних актів. Вона набула значних обертів, що, у свою чергу, впливає на визначення основних напрямів державної земельної політики. Водночас констатується, що хоча визнання цифровізації як принципу державної земельної політики на законодавчому рівні не здійснено, але визначальні положення для цифровізації окремих функцій отримали нормативне закріплення.

Активне впровадження цифрових сервісів стало результатом земельної реформи в Україні. Вказано, що при формуванні правових засад цифровізації земельних відносин визначальною є необхідність використання цифрових технологій для створення умов для загальної доступності інформації про стан земель. Акцентується на позитивному впливі цифровізації земельних відносин на зменшення залежності реалізації земельних прав від особистісних (суб'єктивних) чинників, а також на підвищення ефективності оцінки стану земель.

Здійснено аналіз правових норм, які є основою цифровізації ведення обліку та моніторингу земель. Серед інструментів державної земельної політики окрема увага приділена цифровізації адміністративної процедури у сфері земельних відносин.

Підсумовано, що важливою стратегічною метою державної земельної політики України, є створення рівних умов доступу до ринку землі для всіх землекористувачів, підвищення продуктивності використання земель за умови їх раціонального і невиснажливого використання, встановлення прозорого, чіткого та, головне, ефективного управління землями через підвищення прозорості використання землі й доступу до інформації, удосконалення наявної системи інформаційного забезпечення та здійснення контролю за станом земельних ресурсів, а також широкого впровадження нових інформаційних технологій.

Ключові слова: цифрові технології, державна земельна політика, цифровізація земельних відносин.

Ilkiv N.V. Legal basis for the use of digital technologies in the land policy of Ukraine.

The state and prospects of legal regulation of the use of digital technologies, which is an instrument of state land policy and an important component of the legal mechanism for the realization of land rights, are investigated in this article

The author emphasizes that the digitalization of land relations is defined as a strategic state priority in a number of programmatic acts. It has gained considerable momentum, which, in turn, affects the determination of the main directions of the state land policy. At the same time, it is stated that although the recognition of digitalization as a principle of the state land policy has not been implemented at the

legislative level, the defining provisions for the digitalization of certain functions have been enshrined in law.

The active introduction of digital services is the result of the land reform in Ukraine. It is indicated that in forming the legal framework for digitalization of land relations, the need to use digital technologies to create conditions for general availability of information on the status of land is crucial. The author emphasizes the positive impact of digitalization of land relations on reducing the dependence of the exercise of land rights on personal (subjective) factors, as well as on increasing the efficiency of land condition assessment.

The author analyzes the legal norms that form the basis for digitalization of land records and monitoring. Among the instruments of the State land policy, special attention is paid to the digitalization of the administrative procedure in the field of land relations.

An important strategic goal of the state land policy of Ukraine is to create equal conditions of access to the land market for all land users, increase the productivity of land use provided that it is used rationally and sustainably, and establish transparent, clear and, most importantly, effective land management. The ways to do this are to increase transparency of land use and access to information, improve the existing system of information support and control over the state of land resources, and widely introduce new information technologies.

Key words: digital technologies, state land policy, digitalization of land relations.

Постановка проблеми. Охорона та раціональне використання земель є одним із найголовніших завдань українського суспільства, як з огляду на те, що 98 відсотків продуктів харчування становлять ті, що одержані за рахунок використання землі, так і зважаючи на кризову ситуацію щодо стану використання земельних ресурсів в неаграрних сферах землекористування. Окремим чинником, що спричиняє виникнення кризових явищ у стані земель та ґрунтів, є глобальні кліматичні зміни. Особливу загрозу для українських земель становлять катастрофічні наслідки воєнної антиукраїнської агресії росії, в результаті якої земля, що є нашим «основним національним багатством» потерпає від замінувань, вибухів ракет та розривів артилерійських снарядів, руху важкої техніки, забруднення паливно-мастильними матеріалами, наслідків від знищення складів, промислових, господарських, житлових та інших об'єктів, поширення токсичних продуктів горіння, створення оборонних споруд (бліндажів, окопів), та як наслідок порушення ґрунтового покриву, забруднення ґрунту важкими металами, знищення ґрунтової біоти та рослинного покриву.

Актуальним є зазначення у Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленої Розпорядженням КМУ від 19 січня 2022 р. № 70-р в якості необхідного заходу розроблення оновлених науково-методичних підходів до використання та охорони земель, здійснення моніторингу земель, удосконалення нормативно-правової бази, які повинні бути сплановані з урахуванням сучасної динаміки соціально-економічних та екологічних умов на території країни, зокрема трансформації земельних відносин в аграрному секторі економіки та прискореного розвитку цифрових технологій (в контексті діджиталізації).

Цифровізація земельних відносин в Україні набула значних обертів, що, у свою чергу, впливає на визначення основних напрямів національної земельної політики та вдосконалення механізму реалізації земельних прав.

Метою дослідження є комплексний аналіз перспектив правового регулювання застосування цифрових технологій як інструменту національної земельної політики та як важливої складової правового механізму реалізації земельних прав.

Стан опрацювання проблематики. Науковим дослідженням проблеми цифровізації сфери використання та охорони природних ресурсів приділяється дедалі більше уваги. Вони отримали розвиток у працях таких українських науковців, як Н. Малишевої та О. Вінник, С. Романко, М. Кінах, К. Маркевич, М. Руденка та ін. На питаннях цифровізації земельних відносин акцентує увагу П. Кулинич, досліджуючи методологічні і теоретичні питання формування правового забезпечення цифровізації земельних відносин в Україні, та у контексті реалізації законних земельних інтересів [1]. М. Долинська, аналізуючи сучасні принципи земельного права України, виокремлює принцип діджиталізації земельних відносин [2]. Проте в умовах сьогоденних реалій потребують додаткового дослідження перспективи правового регулювання застосування цифрових технологій у національній земельній політиці.

Виклад основного матеріалу. Системне впровадження цифрових технологій у різні сфери суспільного життя в Україні слугує позначенню цифрової трансформації серед пріоритетів національної політики України.

Цифровізація земельних відносин визначена як стратегічний державний пріоритет у ряді програмних актів. Так, у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р, одним з напрямів цифрового розвитку визначено впровадження цифрового землеробства як принципово нової стратегії менеджменту, що базується на застосуванні цифрових технологій, та новий етап розвитку агросфери, пов'язаний з використанням геоінформаційних систем. Надалі вони розглядаються у контексті застосування цифрових технологій для поліпшення екологічної ситуації в Україні загалом. Серед першочергових виокремлені такі ініціативи у сфері екології та охорони навколишнього середовища як створення електронних реєстрів природних ресурсів задля забезпечення державних установ та громадян інформацією під час обговорення і прийняття рішень щодо управління використанням природних ресурсів; створення аналітичної системи, що інтегрується в європейську онлайн-систему спільної екологічної інфраструктури для аналізу тенденцій до змін біорізноманіття, забруднення навколишнього природного середовища, розвитку екосистем, а також для планування заходів щодо запобігання шкідливим змінам; стимулювання створення громадськістю й бізнесом цифрових мобільних додатків екологічного «патрулювання» природних ресурсів, що надавало б з можливість оповіщення правоохоронних органів про протиправну поведінку.

В «Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики на період до 2030 року», що затверджені Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, питання діджиталізації земельної політики прямо не відображені, але взаємозв'язок діджиталізації та земельної політики прослідковується у переліку завдань, що спрямовані на досягнення такої цілі як забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України. До них віднесено упровадження технологій електронного урядування в екологічній сфері. Очікуваними результатами реалізації державної екологічної політики передбачається прискорення інформатизації сфери охорони довкілля та використання природних ресурсів, створення національної багаторівневої інфраструктури управління геоекологічними даними та загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; запровадження системи електронного врядування та автоматизованих інформаційних систем екологічних даних; створення інтегрованої системи державного моніторингу і довгострокових наукових досліджень стану всіх складових навколишнього природного середовища. Можна стверджувати, що першою екологічною сферою, в якій були реалізовані відповідні заходи, та яка була піддана цифровізації, стала земельна сфера, а саме ведення державного земельного кадастру.

З загального аналізу Стратегії можна виокремити визначальні результати, що очікуються від формування правових засад цифровізації земельної політики. Це створення умов для загальної доступності інформації про стан земель; поліпшення стану навколишнього природного середовища до більш безпечного для екосистем та населення рівня з урахуванням європейських вимог до якості навколишнього природного середовища; удосконалення системи екологічно невиснажливого використання природних ресурсів; мінімізація забруднення ґрунтів небезпечними забруднюючими речовинами та відходами; забезпечення переходу до системи інтегрованого екологічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та розвиток природоохоронної складової в галузях економіки; створення системи комплексного державного моніторингу стану навколишнього природного середовища та удосконалення системи інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень.

У Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель вказується на потребу комплексного підходу до обґрунтування, розробки та реалізації заходів з охорони земель, який поєднає нормативно-правове, наукове, організаційне, інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення. При цьому реалізація Програми, що планується на 10 років, передбачає виконання із запланованих восьми заходів шість із застосуванням цифрових технологій, зокрема: розроблення і впровадження цифрових процесів під час здійснення землеустрою та моніторингу земель; автоматизованих інформаційно-аналітичних систем та дистанційного зондування Землі; критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель та земельних відносин, у тому числі на основі алгоритмів штучного інтелекту; комплексної обробки даних про землю і

земельні ділянки з різних джерел офіційних реєстрів країни; автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів на всіх рівнях управління на основі сучасних цифрових процесів і технологій; інформаційної взаємодії між державними реєстрами за унікальними ідентифікаторами об'єктів інформаційної системи для обміну інформацією за ними.

Водночас слід констатувати, що хоча визнання цифровізації як принципу державної земельної політики на законодавчому рівні не здійснено, але визначальні положення для цифровізації окремих функцій отримали закріплення. Насамперед, слід зауважити, що активне впровадження цифрових сервісів стало результатом земельної реформи в Україні. Оскільки пріоритетним напрямом земельної реформи визначено створення системи прав на землю при забезпеченні балансу між адміністративним і ринковим регулюванням земельних відносин, то це насамперед зумовило необхідність цифрової ідентифікації юридичних ознак земель та прав на них, а також для створення умов для загальної доступності інформації про стан земель.

У доповіді Українського інституту майбутнього «Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою» визначено низку принципів цифровізації, які є визначальними для створення та користування перевагами, які надають цифрові технології [3]. З огляду на принцип 1, відповідно до якого цифровізація забезпечуватиме рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі цифрових технологій особливо важливою є така сфера земельних відносин як здійснення обліку кількісних, якісних та інших характеристик земель, обсягу, характеру та режиму їх використання. Власне початок земельної цифрової трансформації знаменується створенням державного земельного кадастру. В аспекті збору відомостей про земельні ділянки великим досягненням України стало створення Державного земельного кадастру відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр», що набрав чинності з 1 січня 2013 року. Проте, як зауважує П.Ф. Кулинич, його відомості про землю є недостатньо повними, оскільки характеризують землю лише як об'єкт нерухомого майна та структуру і межі певних земельних територій (населених пунктів, районів, областей тощо). Натомість цифровізація сучасного землеробства потребує великого обсягу регулярно оновлюваних відомостей про якість земель як засобу вирощування сільськогосподарських культур [4, с. 263].

Великим поступом у цифровізації земельних відносин стало прийняття ЗУ «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», відповідно до якого державний земельний кадастр включає геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет, тобто у режимі реального часу в офіційній формі та тією мірою, якою такий доступ забезпечують використовувані такими суб'єктами комп'ютерна техніка та програмне забезпечення.

Своєчасному виявленню зміни стану земель, забруднення і властивостей ґрунтів, оцінці здійснення заходів з охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків такого впливу покликаний сприяти досконалий механізм проведення моніторингу земель і ґрунтів. Відповідно до п. 6 Порядку проведення моніторингу земель і ґрунтів, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 848 (набрання чинності якого пов'язується з набранням чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» від 20 березня 2023 р. – через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану), основними принципами моніторингу земель і ґрунтів визначено: актуальність, об'єктивність, достовірність і повнота відомостей про землі і ґрунти; інтегрованість та інтегрування даних, одержаних із різних джерел; гармонізація з європейськими та міжнародними системами моніторингу довкілля; відкритість і доступність відомостей, законність їх одержання, поширення та зберігання; інноваційність. Для забезпечення прозорості даних та обміну інформацією щодо моніторингу земель і ґрунтів, стану земель і землекористування, а також інформаційних потреб у сфері охорони земель передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів, що має функціонувати в режимі інформаційної взаємодії з загальнодержавною екологічною автоматизованою інформаційно-аналітичною системою забезпечення прийняття управлінських рішень та доступу до екологічної інформації та з її мережею.

Як слушно зазначає П.Ф. Кулинич, цифровізація земельних відносин істотно змінює сферу дії земельного права, обумовлюючи його подальший розвиток через створення нових потреб суспільства у використанні земельних ресурсів, які породжують нові земельні інтереси у його чле-

нів [1, с. 411]. З огляду на запровадження багатоманітності форм власності на землю та відповідно похідних від нього прав, що зумовило розширення кола суб'єктів прав на землю, то важливим напрямом цифровізації стало запровадження державної реєстрації речових прав у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

До інструментів державної земельної політики слід віднести цифровізацію адміністративної процедури у сфері земельних відносин.

Міжнародний експерт Угіс Сікс (керівник проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління») акцентував увагу на необхідності вдосконалення законодавства про державне управління, виходячи з принципу «цифровий за замовчуванням», який передбачає, що державні органи мають перевести всі можливі процеси в електронний формат, за якого обмін документами має здійснюватися не додатково в електронному форматі, а виключно в ньому [5].

Забезпеченню цього принципу покликане слугувати положення ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 8 жовтня 2024 р. № 3993-ІХ, яким встановлюються особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин у порядку, передбаченому ЗУ «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей, встановлених ЗК України, іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин. Зокрема, ч. 2, 3 ст. 62 ЗУ «Про адміністративну процедуру», на адміністративний орган покладається обов'язок вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі, тобто за допомогою програмних засобів, без втручання людини, та відповідальність за адміністративні акти, прийняті в такому режимі. Адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадку, якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів. Реалізація цієї норми буде можливою та успішною лише за умови створення належної правової інфраструктури накопичення, оновлення системи відомостей про землю як об'єкта правових відносин, а також підтримання їх у стані, придатному для використання.

Це свідчить на користь тези щодо позитивного впливу цифровізації земельних відносин на зменшення залежності реалізації земельних прав від особистісних (суб'єктивних) чинників, а також на підвищення ефективності оцінки стану земель.

Слід погодитись з сформульованим П.Ф. Кулиничем визначенням змісту правового забезпечення цифровізації земельних відносин як правового регулювання, базовою основою якого є відомості про землю (data-based legal regulation), які за допомогою відповідного програмного забезпечення включають динаміку якісного та кількісного стану земель у механізм правового регулювання земельних відносин, трансформуючи цю динаміку у таку динаміку земельних правовідносин, за якої негативні та позитивні зміни у стані земель автоматично зумовлюють виникнення, зміну, уточнення прав і обов'язків їх суб'єктів та формують передумови для застосування передбаченого законодавством правового впливу на тих суб'єктів, діяльність або бездіяльність яких спричинила настання негативних наслідків у стані земель [4, с. 264].

Таким чином, цифровізація державної земельної політики – це не просто впровадження нових технологій, а комплексний процес, який має на меті підвищення ефективності управління земельними ресурсами, прозорості та доступності інформації для всіх зацікавлених суб'єктів. Вона охоплює використання різноманітних цифрових інструментів та технологій, штучного інтелекту для моніторингу і збору даних про різні аспекти довкілля, здійснення аналізу та прогнозування для обробки великих обсягів інформації та прогнозування тенденцій у сфері змін клімату та екосистем, для створення електронних систем для ефективного управління та моніторингу земель та ґрунтів, використання мережі підключених пристроїв для взаємодії та обміну інформацією між об'єктами довкілля, використання цифрових технологій.

Висновки. Важливою стратегічною метою державної земельної політики України є створення рівних умов доступу до ринку землі для всіх землекористувачів, підвищення продуктивності використання земель за умови їх раціонального і невиснажливого використання, встановлення прозорого, чіткого та, головне, ефективного управління землями через підвищення прозорості використання землі й доступу до інформації, удосконалення наявної системи інформаційного забезпечення та здійснення контролю за станом земельних ресурсів, а також широкого впровадження нових інформаційних технологій. Здійснене дослідження доводить необхідність створення такого механізму реалізації державної земельної політики, в основі якого повинна бути нормативно-пра-

вова база для інтеграції цифрових рішень в процеси державного управління в галузі використання та охорони земель, реалізації земельних прав. Правове регулювання цього процесу є надзвичайно важливим, оскільки воно визначає межі та можливості використання цифрових технологій у земельних відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кулинич П.Ф. Законні земельні інтереси та перспективи їх реалізації в умовах цифровізації земельних відносин. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 410–423.
2. Долинська М.С. Принципи земельного права України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 121–125. URL: <http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/05/24.pdf>.
3. Україна 2030 Е – країна з розвинутою цифровою економікою (2019). Український інститут майбутнього. URL: <https://hvylya.net/uk/special-projects/177938-ukraina-2030e-kraina-z-rozvinutoju-cifrovoju-ekonomikoju>.
4. Кулинич П.Ф. Цифровізація земельних відносин і право в Україні: методологічні і теоретичні аспекти. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 257–265.
5. Сікс У. Як перенести державу в смартфон? *Юридичний вісник України*. 19–25 липня 2019.