

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

БУГА Володимир - декан факультету №4 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0655-5256>

ЧОРНА Марина - доцент кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління факультету №4 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор філософії в галузі права

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3679-6130>

САХНО Артем - доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2 Донецького державного університету внутрішніх справ кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1260-1212>

УДК 342.95

DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2024.4.48>

У статті проаналізовано теоретико-правові засади дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель та сформульовано напрямки його удосконалення. Наголошено, що сучасне законодавче забезпечення дозвільних процедур залишається фрагментарним і недостатньо чітким. Встановлено, що Земельний кодекс України, Закон України «Про охорону земель» та інші акти не містять цілісного визначення дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, не закріплюють її видів та цілісної системи суб'єктного складу. Обґрунтовано необхідність розроблення та ухвалення спеціального законодавчого акту, норми якого спрямовані на комплексне врегулювання питань надання дозвільних адміністративних послуг у сфері охорони земель. Доведено наявність дисбалансу повноважень між окремими суб'єктами публічного адміністрування, зокрема, органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами Держгеокадастру та іншими суб'єктами у сфері надання дозвільних послуг. З'ясовано, що відсутність нормативно встановлених меж відповідальності унеможлиблює належну координацію дій, що негативно впливає на ефективність дозвільної системи, та вимагає уточнення компетенцій

кожного органу й запровадження чітких процедурних регламентів цієї діяльності. Встановлено, що сутнісною ознакою дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є її адміністративно-процедурна природа, що проявляється у здійсненні комплексних організаційно-правових та реєстраційних дій, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, передбачених чинним законодавством. Розкрито ознаки дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель, в контексті науки адміністративного права, а саме: публічно-правовий характер, владно-субординаційну природу, ініціативу з боку заінтересованих осіб та імперативну компетенцію адміністративного суб'єкта.

Ключові слова: суб'єкти публічного адміністрування, земельні відносини, Земельний кодекс України, органи місцевого самоврядування, Держгеокадастр, компетенція, адміністративні послуги, адміністративна процедура, дозвільні процедури.

Постановка проблеми

У сучасних умовах трансформації системи публічного управління та адміністративної реформи в Україні особливої значущості

набуває питання ефективного правового регулювання дозвільної діяльності у сфері охорони земель. Земельні ресурси, як стратегічний національний ресурс, відіграють ключову роль у забезпеченні екологічної безпеки, сталого розвитку територій та продовольчої безпеки держави. У зв'язку з цим удосконалення дозвільних процедур щодо використання, охорони та відтворення земельних ресурсів має стати пріоритетом державної політики у сфері природокористування.

Наявна система дозвільної діяльності у сфері охорони земель характеризується фрагментарністю правового регулювання, дублюванням функцій уповноважених органів, надмірною зарегульованістю процедур та недостатнім рівнем публічної прозорості.

Доцільно акцентувати увагу на тому, що поступове зростання рівня прозорості у сфері земельних відносин, а також покращення доступу до інформації про земельні ділянки та пов'язані з ними речові права стало можливим завдяки формуванню відповідної нормативно-правової основи та розвитку інформаційно-технічної інфраструктури. Зокрема, в межах цифровізації публічного управління у сфері земельних відносин Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру спільно з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно було впроваджено низку електронних сервісів, що забезпечили доступність, зручність і оперативність отримання адміністративних послуг.

Інституціоналізація електронної взаємодії між Державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав сприяла підвищенню рівня контролю за законністю операцій із земельними ділянками. Важливою віхою на цьому шляху стало запровадження наприкінці 2018 року механізму обов'язкової верифікації ключових відомостей перед вчиненням юридичних дій щодо земельних ділянок, що дозволило зменшити кількість зловживань і правових колізій. Водночас, починаючи з березня 2015 року, надання повноважень нотаріусам та іншим суб'єктам у сфері надання правничих послуг щодо реєстрації прав на землю та іншу нерухомість у ДРРП суттєво оптимізувало процедури та мінімізувало адміністративні бар'єри,

які до цього часу були спричинені монополізацією відповідних функцій державними реєстраторами, що, в свою чергу, породжувало затримки та сприяло поширенню корупційних практик [1].

Але разом з тим, подальшого правового врегулювання потребують питання, пов'язані з уніфікацією процедур надання та реєстрації прав на земельні ділянки, забезпеченням повної відкритості інформації в реєстрах, а також нормативним закріпленням вимог до електронного документообігу в земельній сфері.

Це зумовлює актуальність пошуку адміністративно-правових шляхів удосконалення такої діяльності, орієнтованих на забезпечення принципів верховенства права, пропорційності, правової визначеності та сервісної спрямованості публічного адміністрування.

Особливої уваги потребує адаптація дозвільної системи у сфері охорони земель до сучасних європейських стандартів, зокрема *acquis communautaire* у сфері охорони довкілля. Водночас в українському адміністративному праві відсутня цілісна наукова концепція дозвільної діяльності саме у сфері охорони земель, що свідчить про недостатню розробленість відповідної проблематики та визначає необхідність комплексного правового дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Окремі аспекти правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель проаналізовані в роботах відомих українських учених, таких як Т.О. Білозерська, Д.В. Бусуйок, О.В. Джафарова, Ю.Н.М. Козаченко, О.П. Світличний, Є.Ю. Соболев, Д.В. Ковальській та інших дослідників.

Разом з тим, з огляду на недостатню наукову розробленість, подальшого наукового осмислення потребують питання, пов'язані з визначенням напрямів удосконалення дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні теоретико-правових засад та обґрунтуванні напрямків удосконалення дозвільної діяль-

ності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель.

Виклад основного матеріалу

Важлива роль земельних ресурсів у забезпеченні сталого розвитку, економічної безпеки та екологічного балансу країни впливає з конституційної норми, закріпленої у статті 14 Основного Закону [2], відповідно до якої земля визначається в якості основного національного багатства, що підлягає особливій охороні з боку держави. Зазначене положення встановлює й закріплює за державою публічно-правову відповідальність за збереження, раціональне використання і правовий захист землі як спільного надбання народу України.

Реформування земельних відносин у поєднанні з децентралізаційними процесами виступає вагомим чинником активізації та інституціоналізації дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель. Т.О. Білозерська, у цьому контексті, підкреслює значення дозвільних процедур, як правового інструменту, що забезпечує баланс між ефективним управлінням земельними ресурсами та забезпеченням екологічної безпеки, прозорості й підзвітності владних рішень [3, с. 12].

Також, варто погодитися із думкою тих науковців, які переконані в тому, що запровадження ефективного адміністративно-правового механізму регламентації дозвільної діяльності сприяє не лише вдосконаленню земельного законодавства, а й формуванню нових засад правового регулювання у сфері публічного управління землекористуванням. Зокрема, йдеться про створення чітких процедурних алгоритмів, які забезпечують прозорість та підзвітність дій суб'єктів публічного адміністрування, підвищують довіру суб'єктів господарювання та громадян до інститутів державної влади, а також запроваджують дієві інструменти адміністративного контролю за дотриманням вимог охорони земель [4-7]. У цьому контексті дозвільна діяльність виступає не лише інструментом адміністративного впливу, а й важливою складовою системи публічно-правових гарантій раціонального та сталого використання земельних ресурсів.

При цьому, на переконання Є.Ю. Соболя, особлива увага має бути приділена якісному нормативно-правовому забезпеченню дозвільних процедур, адже саме воно виступає інструментом імплементації принципів відкритості, законності, пропорційності та ефективності, що є фундаментальними для європейської адміністративної традиції [8, с. 87].

З огляду на висловлену позицію, слід наголосити, що правове регулювання дозвільної діяльності у сфері охорони земель має ґрунтуватися на системному підході, який охоплює оновлення законодавчої бази, розвиток інституційної спроможності суб'єктів публічного адміністрування, впровадження інструментів електронного врядування та забезпечення контролю з боку громадськості.

Надання дозвільних послуг у сфері земельних правовідносин належить до числа відносно нових правових інститутів адміністративного права, нормативно-правове регулювання якого формувалося під впливом масштабних змін, що відбулися в законодавстві України з моменту проголошення незалежності. Зокрема, децентралізація владних повноважень, зміна концепції державного управління зі зміщенням акценту державно-владної діяльності з контрольної-наглядової на публічно-сервісну модель, а також модернізація інституту землекористування обумовили необхідність розбудови ефективного, прозорого та нормативно врегульованого механізму дозвільних процедур.

У цьому контексті формування нових організаційно-правових інструментів дозвільної діяльності постає не лише елементом адміністративної реформи, а й важливою складовою публічного сервісу у сфері охорони земель. Це передбачає не просто надання дозволів як юридичних актів індивідуальної дії, а створення чітко структурованих, доступних і підконтрольних процедур, що дозволяють забезпечити баланс публічних та приватних інтересів. Фактично, відбувається трансформація соціального призначення суб'єктів публічного адміністрування: від виключно контрольної функції – до ролі гаранта законного, екологічно відповідального та ефективного землекористування.

Разом із тим, на переконання автора цього дослідження, наукове осмислення дозвільної діяльності у сфері охорони земель носить фрагментарний характер. Брак системних досліджень супроводжується нормативно-правовими прогалинами, нечіткістю окремих правових категорій, відсутністю усталених механізмів адміністративного оскарження дозвільних рішень тощо. Це свідчить про потребу подальшого удосконалення нормативної бази, розробки концептуальних підходів до дозвільного провадження, а також інтеграції принципів належного врядування в адміністративно-правові засади земельної політики [9, с. 185].

Незважаючи на наявність базових нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини, таких як Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [10] та Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [11], у них відсутня системна конкретизація суб'єктного складу органів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями у сфері дозвільної діяльності щодо охорони земель. Також ці нормативно-правові акти не містять чіткої класифікації чи переліку видів такої діяльності.

Зокрема, у Розділі VII Земельного кодексу України («Управління в галузі використання й охорони земель») йдеться лише про здійснення загальних управлінських функцій відповідними органами, без деталізації специфіки дозвільних процедур. У спеціальному законі – Законі України «Про охорону земель» – питання дозвільної діяльності розкрито лише побіжно, у вигляді переліку окремих повноважень відповідних органів. Разом із тим, у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [12] також відсутнє нормативне визначення дозвільної діяльності в сфері охорони земель, як і уточнення її змістовного наповнення, що демонструє фрагментарність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері охорони земель й обумовлює необхідність його системного вдосконалення.

З огляду на окреслену проблематику у сфері правового регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільне визначити завдання щодо розкриття особливостей

здійснення дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель, шляхом з'ясування сутності поняття дозвільної діяльності, визначення її ознак та видів, розкриття переліку суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють дозвільну діяльність у сфері охорони земель тощо.

Слід акцентувати увагу на тому, що дозвільну діяльність суб'єктів публічного адміністрування доцільно розглядати не як прояв виключно владно-розпорядчої функції держави, а як виконання нею публічного обов'язку із забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Така діяльність є важливим інструментом адміністративно-правового впливу, спрямованим на юридичне оформлення правомірної поведінки суб'єктів у публічно значущих сферах, зокрема у сфері охорони земель.

У цьому контексті, дозвільна діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель репрезентує собою сукупність адміністративних процедур, що реалізуються в межах компетенції уповноважених органів і спрямовані на надання, переоформлення, анулювання дозволів; реєстрацію прав на землю; передачу земельних ділянок у власність або користування; зміну умов користування; припинення права землекористування; а також видачу ліцензій, встановлення нормативів і стандартів раціонального використання земельних ресурсів. Ці процедури забезпечують реалізацію принципу правової визначеності у сфері землекористування та сприяють дотриманню екологічних, економічних і соціально значущих інтересів як держави, так і громадян.

Сутнісною ознакою дозвільної діяльності у цій сфері є її адміністративно-процедурна природа, що проявляється у здійсненні комплексних організаційно-правових та реєстраційних дій, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, передбачених чинним законодавством. Зазначене забезпечує не лише належну охорону земель, а й створює передумови для сталого розвитку територій, формування безпечного та збалансованого землекористування.

Отже, дозвільна діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони

земель має всі ознаки адміністративно-правових відносин, зокрема публічно-правовий характер, владно-субординаційну природу, ініціативу з боку заінтересованих осіб та імперативну компетенцію адміністративного суб'єкта. Це, у свою чергу, підтверджує необхідність її належного правового регулювання та подальшого наукового осмислення.

Також, варто звернути увагу на зміст статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги» відповідно до якої виключно законами встановлюється перелік адміністративних послуг, проте на сьогодні значна частина законодавства, яке регулює питання надання адміністративних послуг, є підзаконними нормативно-правовими актами, і це, на наш погляд, пряме порушення норм законодавства.

Слід зазначити, що різноманітність підстав для виникнення, реалізації та припинення прав на земельні ділянки зумовила формування поряд із правовим регулюванням управлінських відносин у сфері охорони земель також і правового регулювання неуправлінських (обслуговуючих, сервісних) правовідносин. У цьому контексті особливу увагу слід приділити дозвільній діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка, на нашу думку, є формою реалізації не управлінських, а сервісно-орієнтованих функцій держави та має вираз у наданні адміністративних послуг у сфері охорони земель.

Дозвільна діяльність у цій сфері охоплює, зокрема, такі форми, як: надання реєстраційних послуг (державна реєстрація речових прав на земельні ділянки, змін їх правового режиму тощо), здійснення сертифікації (виконавців робіт із землеустрою, геодезичних робіт тощо), а також нормування та стандартизацію (встановлення обов'язкових вимог до землекористування, охоронних зон, показників деградації земель тощо). Усі ці форми реалізуються через чітко визначені адміністративні процедури, що, в свою чергу, забезпечують правову визначеність та передбачуваність для суб'єктів земельних правовідносин.

Серед зазначених форм, на нашу думку, найбільш поширеним і суспільно значущим видом дозвільної діяльності є саме здійснення реєстраційних дій у сфері охорони земель. Саме в цьому напрямі чітко просте-

жується проблема належного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, зокрема Держгеокадастру. Такий дисбаланс компетенції суб'єктів публічного адміністрування зумовлює низку правозастосовних труднощів, що, у свою чергу, негативно позначається на ефективності функціонування всієї системи дозвільної діяльності у сфері охорони земель [13, с. 64].

Крім того, неможна оминати увагою той факт, що під час здійснення реєстраційних послуг суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель часто мають місце порушення законодавства у сфері охорони земель як приватними особами (незаконне заволодіння земельними ділянками, рейдерські захоплення тощо, так і суб'єктами публічного адміністрування (внесення недостовірних відомостей до реєстрів, корупційні складові, бездіяльність щодо виявлення порушених прав та інтересів приватних осіб тощо) [13, с. 65].

Такий стан речей значною мірою зумовлений недоліками в організації ведення Державного земельного кадастру та Реєстру речових прав, за які несуть відповідальність відповідні суб'єкти публічного адміністрування. Відсутність належно підтверджених кордонів земельних ділянок, дублювання інформації або її суперечність між різними інформаційними базами створює передумови для правових конфліктів.

У зв'язку з цим, якісне надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель є ключовою умовою правової визначеності, публічності, стабільності земельних відносин, гарантією реалізації як державних, так і приватних інтересів. Водночас законодавче забезпечення цієї складової дозвільної діяльності залишається фрагментарним: у Земельному кодексі України та суміжних нормативно-правових актах відсутнє комплексне визначення змісту реєстраційних процедур як адміністративних послуг у сфері охорони земель.

Висновки

На підставі проведеного дослідження, вважаємо за доцільне зробити ряд висно-

вків, які стосуються надання пропозицій щодо удосконалення дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони земель.

Слід підкреслити, що сучасне законодавче забезпечення дозвільних процедур залишається фрагментарним і недостатньо чітким. Земельний кодекс України, Закон України «Про охорону земель» та інші акти не містять цілісного визначення дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, не закріплюють її видів та цілісної системи суб'єктного складу. Це створює передумови для колізій, зловживань та адміністративної плутанини. Доцільним, на нашу думку, є розроблення та ухвалення спеціального законодавчого акту, що комплексно врегулював би питання надання дозвільних адміністративних послуг у сфері охорони земель.

Крім того, правозастосовча діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо здійснення дозвільної діяльності свідчить про дисбаланс повноважень між окремими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами Держгеокадастру та іншими суб'єктами у сфері надання дозвільних послуг. Тож, відсутність нормативно встановлених меж відповідальності унеможлиблює належну координацію дій, що негативно впливає на ефективність дозвільної системи, що вимагає уточнення компетенції кожного органу та запровадження чітких процедурних регламентів цієї діяльності.

Перспективи подальших наукових досліджень полягають у здійсненні аналізу ефективності координації між органами місцевого самоврядування, Держгеокадастром та іншими суб'єктами в сфері дозвільної діяльності та винайденні науково обґрунтованих механізмів оптимізації адміністративних процедур, з метою зменшення правових колізій та підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Література

1. Стратегія розвитку земельних відносин в Україні. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/05/Land-strategy.pdf>.

2. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Білозерська Т. О. Реформування публічного адміністрування в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11-19.

4. Ковальській Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 20 с.

5. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне вид-во «Донбас», 2011. 410 с.

6. Бусуйок Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 239–245.

7. Козаченко Н.М. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 4 (15). С. 236–243.

8. Соболюк Є.Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічного адміністрування». *Науковий збірник «Актуальні проблеми правознавства»*. 2018. № 4. С. 86-93.

9. Чорна М.В. Публічно-сервісна діяльність органів публічного адміністрування у сфері охорони земель. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 185-188.

10. Земельний кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

11. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

13. Чорна М. В. Надання реєстраційних послуг органами публічного адміністрування у сфері охорони земель. *Науковий журнал «Право і безпека» ХНУВС*. 2019. № 2 (73). С. 63- 68.

SUMMARY

The article analyzes the theoretical and legal foundations of the permitting activities of public administration entities in the field of land protection and formulates directions for its improvement. It is emphasized that the modern legislative support for permitting procedures remains fragmentary and not clear enough. It is established that the Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Land Protection" and other acts do not contain a holistic definition of the permitting activities of public administration entities, do not establish its types and a holistic system of subject composition. The need to develop and adopt a special legislative act is substantiated, the norms of which are aimed at comprehensively regulating the issues of providing permitting administrative services in the field of land protection. The existence of an imbalance of powers between individual public administration entities, in particular; local governments, territorial divisions of the State Geocadastre and other entities in the field of providing permitting services is proven. It was found that the absence of regulatory

limits of responsibility makes it impossible to properly coordinate actions, which negatively affects the effectiveness of the permitting system, and requires clarification of the competence of each body and the introduction of clear procedural regulations for this activity. It was established that the essential feature of permitting activity in the field of land relations is its administrative and procedural nature, which is manifested in the implementation of complex organizational and legal and registration actions related to the provision of administrative services provided for by current legislation. The features of the permitting activity of public administration entities in the field of land protection are revealed in the context of the science of administrative law, namely: public-legal nature, power-subordination nature, initiative on the part of interested persons and imperative competence of the administrative entity.

Keywords: public administration entities, land relations, Land Code of Ukraine, local governments, State Geocadastre, competence, administrative services, administrative procedure, permitting procedures.