

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ШТИКЕР ЯРОСЛАВ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9.796

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У
СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Я.Ю. Штикер

Науковий керівник **Шатрава Сергій Олександрович**, доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Штикер Я. Ю. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

В дисертації досліджуються питання, які раніше не були предметом вивчення вчених-адміністративістів та містять положення і висновки, які визначають зміст, особливості, види та процедури дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Доведено, що дозвільна діяльність у сфері земельних відносин є частиною державної земельної політики держави, яка містить у своєму складі адміністративно-правові відносини щодо формування та реалізації державної земельної політики.

До відносин, які пов'язані із реалізацією державної земельної політики та становлять об'єкт адміністративно-правового регулювання, віднесено: 1) публічно-сервісні відносини, що пов'язані із отриманням певних адміністративних послуг у зазначеній сфері (реєстрація, сертифікація, стандартизація); 2) контрольно-наглядові відносини, пов'язані зі здійсненням контролю за раціональним використанням землі та земельних ділянок, дотриманням всіма учасниками земельних відносин покладених на них прав і обов'язків; 3) відносини, пов'язані із управлінням публічною власністю – об'єктами яких є природні ресурси, зокрема земельні; 4) відносини, пов'язані із реалізацією права на захист в зазначеній сфері.

Встановлено, що сутність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що основним правовим інструментом реалізації суб'єктивних прав у зазначеній сфері є «адміністративно-правове зобов'язання», за допомогою якого можливо досягти балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання та реалізації прав на неї відповідно до закону.

Досліджено діяльність суб'єктів дозвільної діяльності через призму розуміння мети дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, якою є забезпечення безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів у зазначеній сфері. Сформульовано авторське визначення категорії «суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин», визначено їх перелік та основні характерні ознаки. Надано класифікацію дозвільних повноважень відповідних суб'єктів у сфері земельних відносин: 1) нормотворчі повноваження щодо визначення дозвільних процедур у сфері земельних відносин (Кабінет Міністрів України); 2) процедурні погоджувальні повноваження (Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Міністерство екології та природних ресурсів України); 3) основні процедурні повноваження (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи); 4) делеговані повноваження (органи місцевого самоврядування).

Доведено, що однією із форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є адміністративно-процедурна форма, яка має зовнішньо виражену дію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що здійснюється у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними завдань та представлена чітко визначеною законом сукупністю правових стадій та етапів, послідовна реалізація яких призводить до юридичних наслідків у вигляді прийняття посадовою особою рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру у зазначеній сфері.

Надано характеристику особливостей та стадій погоджувальної процедури у сфері земельних відносин, яка спрямована на отримання юридично значимого результату (висновку) у сфері земельних відносин шляхом узгодження позицій їх учасниками. Доведено, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин мають адміністративно-процедурну форму, яка характеризується певними особливостями, серед яких виокремлено такі: 1) реалізуються в межах інституту адміністративного права; 2) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – органів публічної адміністрації з одного боку, і невіддільних суб'єктів – з іншого;

3) характеризуються чисельністю і різноманітністю; 4) завершуються прийняттям відповідного адміністративного акту (висновку), що передує отриманню документа дозвільного характеру; 5) наявність гарантій захисту прав учасників у сфері земельних відносин.

Охарактеризовано процедуру стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин. Наголошується, що суттю проведення процедури сертифікації у сфері земельних відносин, як виду дозвільної діяльності, є встановлення нормативно закріплених зобов'язань, які містять положення щодо відповідності нормам чинного законодавства документації із землеустрою та оцінки земель, здійсненої топографо-геодезичної і картографічної роботи, провадження інвентаризації земель, перевірки якості ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель при здійсненні землеустрою.

Визначено мету проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, що дало змогу визнати останню різновидом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в широкому розумінні. Визначено основні завдання процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності, серед яких виокремлено: 1) підтвердження статусу документа (передбачає оцінку відповідності поданої на експертизу інформації нормативно закріпленим положенням); 2) узгодження позицій учасників земельних відносин; 3) підтримання балансу приватних та публічних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 4) постійне удосконалення існуючих методик оцінки землевпорядної документації; 5) виявлення інформації щодо об'єктів державної та комунальної власності, що не стоять на обліку з метою формування єдиного обліку земель; 6) є формою державного контролю за станом земельного фонду держави; 7) прийняття документа дозвільного характеру (висновку державної експертизи), що становить собою юридичний факт (інструмент) для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин як публічно-правового, так і приватноправового характеру.

Доведено, що реєстраційна діяльність у сфері земельних відносин складається з таких реєстраційно-дозвільних процедур: 1) підтвердження статусу документа

(реєстрація кваліфікаційного сертифіката); 2) підтвердження статусу предмета або об'єкта (реєстрація економічної оцінки земель); 3) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта отримання статусу землі.

Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до Законів України «Про землеустрій», «Про оцінку земель», а також необхідності систематизації нормативно-правових актів, що стосуються питань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин у формі інкорпорації, яку потрібно проводити способом групування нормативно-правових актів за видами дозвільної діяльності в зазначеній сфері.

Ключові слова: дозвільна діяльність, дозвільна система, публічна адміністрація, земельні відносини, стандартизація, сертифікація, дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Штикер Я. Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219–222.
2. Штикер Я. Ю. Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: поняття та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 71–75.
3. Штикер Я. Ю. Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право и Закон*. 2017. № 4. С. 56–60. (Киргизька Республіка).
4. Штикер Я. Ю. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 7–13.

5. Штикер Я. Ю. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 20–25.

6. Штикер Я. Ю. Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин: поняття, зміст та засоби реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Том 3. С. 54–59.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Штикер Я. Ю. Щодо розуміння адміністративно-правових інструментів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 202–205.

8. Штикер Я. Ю. Щодо з'ясування суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми національного законодавства*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 квіт. 2017 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2017. С. 147–149.

9. Штикер Я. Ю. Дозвільна діяльність у сфері земельних відносин: доктринальне розуміння. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2017 р.). Х.: ХНУВС, 2017. С. 185–189.

SUMMARY

Shtyker Ya.Yu. Administrative and Legal Principles of Licensing Activity in the Sphere of Land Relations. – *Qualifying scientific work on the rights of manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; information law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

The thesis deals with issues which had not previously been the subject of the study of administrative law academics and contain the provisions and conclusions that determine the content, features, types and procedures of permissive activities in the field of land relations.

It is proved that permissive activity in the field of land relations is part of the state land policy of the state, which includes the administrative-legal relations regarding the formation and implementation of state land policy.

It is determined that the relations related to the implementation of the state land policy and constitute the object of administrative-legal regulation can include: 1) public-service relations related to the receipt of certain administrative services in the specified sphere (registration, certification, standardization); 2) supervisory relations related to the implementation of control over the rational use of land and landscape, observance of all rights and obligations imposed on it by all participants in land relations; 3) relations related to the management of public property – the objects of which are natural resources, in particular land; 4) relations related to the implementation of the right to protection in the specified area.

It is established that the essence of legal regulation of permissive activity in the field of land relations is that the main legal instrument for the realization of subjective rights in this sphere is the «administrative and legal obligation», with the help of which it is possible to achieve the balance (approval) of individual, group and national interests in protecting the land, ensuring its effective and rational use and realization of rights to it in accordance with the law.

The activity of licensing entities is explored through the understanding of the purpose of permissive activity in the field of land relations, which is ensuring the safety of the natural environment, national interests and maintaining a balance of private and public interests in this sphere. The author's definition of the category «subject of permissive activity in the field of land relations» is formulated, its list and main characteristic features are determined. The classification of permitting powers of the relevant actors in the field of land relations is given: 1) normative authority for the determination of licensing procedures in the field of land relations (Cabinet of Ministers of Ukraine); 2) procedural conciliatory powers (Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, as well as the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine); 3) the main procedural powers (State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre and its territorial bodies); 4) delegated powers (local governments).

It is proved that one of the forms of permissive activity in the field of land relations is the administrative-procedural form, which has an externally expressed act of licensing activity in the field of land relations, carried out within the competence for the purpose of performing the tasks assigned to it and is submitted in a clearly defined law the combination of legal stages, the sequential implementation of which leads to legal consequences in the form of the decision of the official to issue or refuse to issue a document of permitting character in this sphere.

The characteristic of the peculiarities and stages of the conciliation procedure in the field of land relations is given, which is aimed at obtaining a legally significant result (conclusion) in the field of land relations by coordinating the positions of its participants. It is proved that conciliation procedures in the field of land relations have an administrative-procedural form, which is characterized by certain features, among which the following are singled out: 1) implement within the institute of administrative law; 2) occur with the participation of obligatory subjects – bodies of public administration on the one hand, and non-voluntary subjects – on the other; 3) are characterized by numerous and diverse; 4) are completed by the adoption of the relevant administrative act (conclusion), preceding receipt of the permit document; 5) the existence of guarantees for the protection of rights of participants in the field of land relations.

The procedure of standardization and certification in the field of land relations is characterized. It is noted that the essence of the procedure of certification in the field of land relations, as a type of licensing activity, is the establishment of normative obligations that contain provisions on compliance with the norms of the current legislation documentation of land management and land valuation, carried out topographic and geodetic and cartographic work, inventory lands, checking the quality of soil, geobotanical and other surveys of land when implementing land management.

The purpose of conducting state expertise in the field of land relations is determined, which made it possible to recognize the last type of licensing activity of public administration bodies in the broad sense. The main tasks of the procedure for conducting state expertise in the field of land relations as a type of licensing activity are identified, among which are singled out: 1) confirmation of the status of the document (involves an assessment of the conformity of the information submitted for examination to the normatively stipulated provisions); 2) coordination of positions of participants in land relations; 3) maintaining the balance of private and public interests during the implementation of permissive activity in the field of land relations; 4) continuous improvement of existing methods for assessing land management documentation; 5) identification of information on objects of state and communal property that are not registered in order to form a unified land registration; 6) is a form of state control over the state of the land fund of the state; 7) adoption of a document of permissive nature (the conclusion of a state examination), which is a legal fact (instrument) for the emergence, change or termination of land legal relations of both public and private character.

It is proved that registration activity in the field of land relations includes the following registration and permitting procedures: 1) confirmation of the status of the document (registration of a qualification certificate); 2) confirmation of the status of an object (registration of economic land valuation); 3) documentary confirmation of the real rights to the land plot or allocation of new legal features of the object of obtaining the status of land.

Proposals and recommendations on amendments to the Laws of Ukraine «On Land Management», «On Land Valuation» are formulated, as well as the necessity to

systematize the normative and legal acts related to issues of licensing activity in the field of land relations in the form of incorporation, which should be carried out by way of grouping of normative-legal acts by types of licensing activity in the specified sphere.

Key words: permissive activity, permit system, public administration, land relations, standardization, certification, permission, conclusion, decision, agreement, certificate.

LIST OF PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

main scientific results of the thesis:

1. Shtycker Ya.Yu. Procedures for conducting state expertise in the field of land relations: the issue of the present. *Comparative and analytical law*. 2016. No. 6. P. 219-222.

2. Shtycker Ya.Yu. Legal regulation of permissive activity in the field of land relations. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2017. Issue. 5. V. 2. P. 7-13.

3. Shtycker Ya.Yu. Subjects of permissive activity in the field of land relations: the issue of the present. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2017. Issue. 6. V. 3. P. 20-25.

4. Shtycker Ya.Yu. Forms of permissive activity in the field of land relations: concept and classification. *Scientific Bulletin of Kherson State University*. Series «Legal Sciences». 2017. Issue. 2. V. 3. P. 71-75.

5. Shtycker Ya.Yu. The field of land relations as an object of permissive activity and the object of administrative-legal regulation. *Law and Regulation (Kyrgyzstan)*. 2017. No. 4. P. 56-60.

6. Shtycker Ya.Yu. Conciliation procedures in the field of land relations: concept, content and means of implementation. *Actual problems of domestic jurisprudence*. 2017. Issue 6. Volume 3. P. 54-59.

publications of thesis approbation:

7. Shtycker Ya.Yu. On the understanding of administrative and legal instruments of permissive activity in the field of land relations. *Administrative Law and Process: History, Contemporaneity, Prospects for Development: Materials of the 2nd All-*

Ukrainian Scientific and Practical Conference (Kryvyy Rih, March 24, 2017). Kryvyy Rih: Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, 2017. P. 202-205.

8. Shtycker Ya.Yu. On the clarification of the subject of permissive activity in the field of land relations. *Actual problems of national legislation: materials of the All-Ukrainian Scientific And Practical Conference* (the city of Kropivnitskyy, April 18, 2017). Kropivnitskyy: POLIMED-Service, 2017. P. 147-149.

9. Shtycker Ya.Yu. Permissive activity in the field of land relations: doctrinal understanding. *Actual problems of modern science in researches of young scientists: materials of the All-Ukrainian Scientific And Practical Conference* (the city of Kharkiv, May 17, 2017). Kh. KhNUIA, 2017. P. 185-189.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	23
1.1. Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	23
1.2. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.....	39
1.3. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.....	57
1.4. Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.....	75
Висновки до розділу 1.....	90
РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	94
2.1. Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин.....	94
2.2. Процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин.....	107
2.3. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.....	126
2.4. Процедури отримання інших документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин.....	141
Висновки до розділу 2.....	159
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	161
Висновки до розділу 3.....	167
ВИСНОВКИ	169
СПИСОК ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ	174
ДОДАТКИ	195

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний етап становлення та розвитку Української держави є переломним, оскільки передбачає перегляд багатьох підходів щодо розуміння подій та явищ, що відбуваються на теренах нашої держави. Це пов'язано зі зміною ідеології функціонування всього державного апарату, ставленням до прав та свобод людини, виробленням нових правових інструментів для забезпечення останніх в найкращих європейських традиціях. В цьому аспекті вельми актуальним є переосмислення змісту статті 14 Конституції України, в якій визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Зауважимо, що публічно-правові відносини, об'єктом яких є земля та земельні ділянки не охоплюються тільки відносинами, пов'язаними із реалізацією права власності на землю, а тому потребують перегляду сутності категорії «земельні відносини» та, відповідно, існуючого правового інструментарію, який використовується державою для їх охорони.

Питанням дозвільної діяльності у сфері земельних відносин не приділялось достатньої уваги, що пов'язано із багатьма чинниками, серед яких: відсутність державної земельної політики, що негативно впливає як на забезпечення національних інтересів держави, так і інтересів окремих громадян; нерегульованість на законодавчому рівні процедури обороту сільськогосподарських земель; застаріла система правових, економічних гарантій учасників земельних відносин; відсутність системності у наукових напрацюваннях та наявності ситуативних змін до чинного законодавства, наслідком чого є складна, заплутана процедура отримання дозвільних документів у сфері земельних відносин, яка ускладнюється постійним реформуванням органів державної влади, які мають повноваження в зазначеній сфері; створення штучних перепон та адміністративних бар'єрів в процесі отримання документів дозвільного характеру та ряд інших. Ці та

інші обставини не могли не викликати інтересу науковців до дослідження питань, що стосуються визначення адміністративно-правових засад здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Питання визначення правової природи земельних відносин підіймались у працях представників цивільного права (Ч. Н. Азімов, Д. В. Боброва, О. В. Дзера, М. В. Венецька, Н. С. Кузнєцова, К. І. Кучерук, І. М. Кучеренко, Л. А. Музика, С. І. Пересунько, О. А. Підопригора, О. А. Пушкін, В. М. Співак, Я. М. Шевченко) та земельного права (В. І. Андрейцев, О. Г. Бондар, А. П. Гетьман, В. Л. Мунтян, О. О. Погрібний, В. К. Попов, С. В. Разметаєв, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, А. Д. Юрченко). Дана проблематика в рамках науки адміністративного права до цього часу представлена в працях таких вчених як: Н. С. Васильєва «Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сільському господарстві» (2014 р.), Н. І. Красюк «Адміністративно-правове забезпечення управління у сфері земельних відносин в Україні» (2015 р.), А. А. Матвійця «Захист прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин» (2012 р.), О. С. Мірошниченко «Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні» (2005 р.), В. В. Пахомова «Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин» (2016 р.), І. В. Федорчака «Протидія адміністративним деліктам у сфері земельних відносин» (2014 р.). Наявні дослідження характеризують окремі аспекти адміністративно-правового механізму управління у сфері земельних відносин, не торкаючись питання здійснення дозвільної діяльності в зазначеній сфері. Тому актуальним є дослідження питань, які стосуються визначення особливостей здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Підґрунтям дисертаційного дослідження стали праці вчених-адміністративістів, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. О. Басс, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, Ю. В. Гаруст, С. К. Гречанюк, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, Д. В. Журавльов, О. М. Єщук, С. В. Ківалов, В. В. Ковальська, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, К. М. Куркова,

А. А. Манжула, Л. І. Миськів, С. В. Петков, О. П. Рябченко, Є. Ю. Соболю, С. О. Шатрава, К. І. Чижмарь та інші. Узагальнення робіт учених підтвердило наукову цінність і значення доктринальних положень для подальшого дослідження адміністративно-правових засад дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Зауважимо, що сучасна доктрина адміністративного права ще не збагачена науковим аналізом проблем сутності і змісту публічно-правових відносин, які виникають у процесі здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин як адміністративно-правового явища. Таким чином, відсутність достатнього наукового підґрунтя, наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні здійснення дозвільних процедур у сфері земельних відносин визначають актуальність та необхідність розробки досліджуваної проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»»; розпорядження Кабінету Міністрів України № 743-р від 17.06.2009 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року»; постанови Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017 р. «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними»; плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р.

Мета та завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є визначення сутності, особливостей та видів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, а також формулювання науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення процедур їх здійснення.

Для досягнення визначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні

завдання:

- визначити сферу земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об’єкт адміністративно-правового регулювання;
- сформулювати поняття та зміст дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;
- охарактеризувати правове регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;
- з’ясувати систему суб’єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;
- виокремити форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;
- з’ясувати правову природу, сутність та особливості окремих дозвільних процедур у сфері земельних відносин;
- виокремити та надати характеристику погоджувальним процедурам у сфері земельних відносин;
- окреслити процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин;
- визначити особливості здійснення процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин;
- розкрити сутність та особливості здійснення процедури отримання інших документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин;
- окреслити шляхи удосконалення організаційно-правового забезпечення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;
- сформулювати рекомендації щодо змін і доповнень до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Об’єктом дослідження є публічно-правові відносини, які складаються у сфері земельних відносин щодо здійснення дозвільної діяльності.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, одночасне використання яких надало змогу всебічно та системно підійти до визначення правової природи багатьох правових явищ. *Логіко-семантичний* метод надав можливість з'ясувати сутність категорій «земля», «земельні відносини», «сфера земельних відносин», «дозвільна діяльність у сфері земельних відносин» (підрозділ 1.1). *Системний* метод використовувався під час визначення сучасного стану правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (підрозділ 1.2). Методи *класифікації, групування та системно-функціональний* застосовано для визначення системи суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, з'ясування сутності і структури їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 1.3). За допомогою *спеціально-юридичного* методу з'ясовано та розкрито зміст, поняття та види дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (підрозділ 1.4). *Порівняльно-правовий* метод використано для з'ясування правової природи, сутності та особливостей окремих дозвільних процедур у сфері земельних відносин (Розділ 2). За допомогою *спеціально-юридичного і статистичного* методів визначено погоджувальні процедури у сфері земельних відносин та надано характеристику їх здійснення (підрозділ 2.1). Метод *групування та структурно-логічний* метод допомогли з'ясувати сутність процедур стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин (підрозділ 2.2). *Системно-структурний* метод уможливив характеристику підходів до визначення особливостей здійснення процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин та надав можливість розкрити сутність та особливості здійснення процедури отримання інших документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин (підрозділи 2.3, 2.4). Методи *аналізу і синтезу* застосовувалися у ході визначення напрямів розвитку правового регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (підрозділ 1.2). *Логічний* метод пізнання використано під час формулювання змін і доповнень до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (Розділ 3).

Наукова новизна та пропозиції теоретичного та практичного спрямування були сформульовані на підставі законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають порядок здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства екології та природних ресурсів України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в дисертації порушені питання, які раніше не були предметом вивчення вчених-адміністративістів та містять положення і висновки, які визначають зміст, особливості, види та процедури дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та пропозицій, зокрема:

вперше:

– запропоновано під дозвільною діяльністю у сфері земельних відносин розуміти коло публічно-правових відносин, які урегульовані нормами адміністративного права, що виникають, змінюються і припиняються з приводу реалізації та охорони суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання, реалізації прав на землю відповідно до закону;

– окреслено ознаки дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, до яких віднесено такі: 1) за допомогою дозвільної діяльності реалізуються положення ст.ст. 13, 14 Конституції України; 2) основною метою є забезпечення балансу інтересів у сфері земельних відносин щодо користування природними об'єктами права власності Українського народу та недопустимість використання останніх на шкоду людині і суспільству; 3) зобов'язання при реалізації права власності на землю здійснюється шляхом здійснення дозвільної діяльності та встановлюється виключно законодавчими актами і забезпечується примусовою силою держави; 4) повноваження органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин щодо

здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності у сфері земельних відносин; б) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) видами такої діяльності є: погоджувальні процедури, процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційна діяльність;

– сформульовано особливості адміністративно-процедурної форми окремих видів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;

удосконалено:

– систематизацію нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у сфері земельних відносин в цілому та дозвільної діяльності, зокрема: а) загальні – нормативно-правові акти, які містять економічні, технічні і соціальні норми в зазначеній сфері та представлені нормативно-правовими актами різної галузевої спрямованості; б) особливі – нормативно-правові акти, які регулюють сферу земельних відносин в основі якої закладено реалізацію публічного інтересу в цій сфері (охорона землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання, реалізація права на землю); в) спеціальні – нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та поділяються відповідно на ті, що регулюють здійснення погоджувальних процедур, стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційну діяльність;

– класифікацію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин до яких слід віднести: 1) Кабінет Міністрів України (нормотворчий суб'єкт); 2) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України (основний суб'єкт); 3) центральний орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та

природних ресурсів України (додатковий суб'єкт, що наділений погоджувальними повноваженнями у сфері земельних відносин); 4) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи, яка безпосередньо реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (провідний суб'єкт); 5) органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети); 6) юридичні особи публічного права;

– наукові положення щодо основних рис реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин, як виду дозвільної діяльності, до яких доцільно віднести: 1) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта; 2) процедура отримання реєстраційних документів повинна встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) загальнообов'язковість; 4) суб'єктом, який має реєстраційні повноваження є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; 5) за допомогою реєстраційної діяльності реалізується та забезпечується захист прав, свобод та законних інтересів певної групи фізичних осіб та відповідних юридичних осіб публічного права;

– науковий підхід, який передбачає розгляд процедури сертифікації у сфері земельних відносин у широкому та вузькому значеннях. Так, у широкому значенні сертифікація – це діяльність компетентних органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, пов'язана з видачею і отриманням фізичними особами відповідного сертифіката (кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста);

дістали подальшого розвитку:

– характеристика особливостей та стадій погоджувальної процедури у сфері земельних відносин, яка спрямована на отримання юридично значимого результату (висновку) у сфері земельних відносин шляхом узгодження позицій їх учасниками;

– розуміння сутності та змісту завдань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин у широкому розумінні, що передбачає різні правові наслідки, процедурну форму реалізації, форми документів та різні нормативно-правові засади, але при цьому всі види дозвільної діяльності у сфері земельних відносин спрямовані на підтримання балансу інтересів у зазначеній сфері;

– обґрунтування сутності категорії «адміністративно-процедурна форма дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» як послідовної, динамічної, цілеспрямованої та урегульованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальних підрозділів, спрямованої на реалізацію норм адміністративного та інших галузей права щодо вирішення адміністративної справи, в основі якої закладені реалізація відповідним суб'єктом права власності на землю, раціональне використання та охорона земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян, що супроводжується видачею документів дозвільного характеру;

– визначення процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, сутністю якої є підтвердження статусу документа (перевірка на дотримання правових та технічних стандартів), який містить землевпорядну інформацію та є необхідною умовою для отримання інших документів дозвільного характеру в зазначеній сфері;

– пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до Законів України «Про землеустрій», «Про оцінку земель», а також необхідності систематизації нормативно-правових актів, що стосуються питань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин у формі інкорпорації, яку потрібно проводити способом групування нормативно-правових актів за видами дозвільної діяльності в зазначеній сфері;

– наукові положення про перспективні напрямки адаптації зарубіжного досвіду здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що надасть можливість прискорити процес входження України в європейський простір.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та використовуються у:

– у *науково-дослідницькій сфері* – результати роботи поглиблюють існуючі уявлення про сутність та правову природу дозвільних процедур у сфері земельних відносин (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– у *правотворчій сфері* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства, особливо тієї його частини, яка регулює питання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин;

– у *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність основних суб'єктів, що здійснюють дозвільну діяльність у сфері земельних відносин (довідка Головного управління Держгеокадастру у Харківській області);

– у *навчальному процесі* – положення й висновки дисертації використовуються при викладанні дисципліни «Адміністративне право» у юридичних вузах, під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики (акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації було оприлюднено на всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (м. Кривий Ріг, 2017 р.); «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 2017 р.); «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 2017 р.).

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок. Список використаних джерел містить 227 найменувань і займає 21 сторінку.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання

Сучасний етап становлення та розвитку Української держави є переломним, оскільки передбачає перегляд багатьох підходів щодо розуміння подій та явищ, що відбуваються на теренах нашої держави. Це пов'язано зі зміною ідеології функціонування всього державного апарату, ставленням до прав та свобод людини, виробленням нових правових інструментів для забезпечення останніх в найкращих європейських традиціях тощо. В цьому аспекті вельми актуальним є переосмислення змісту статті 14 Конституції України, в якій визначено, що земля є основним національним багатством, вона перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [72]. Зауважимо, що земля є об'єктом права власності, що відразу створює уявлення про приватноправову сферу виникнення відповідних відносин. Але це твердження є хибним, оскільки будь-яке право людини або громадянина може бути реалізовано, тобто переведено із «статичної площини» в «динамічну» шляхом створення відповідного правового механізму, за який відповідає держава в особі уповноважених на те органів. Про це прямо наголошено в статті 13 Конституції України, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах визначених Конституцією. Отже, виникає питання про правову природу земельних відносин та правові засоби, які використовуються для упорядкування останніх.

З початку зауважимо, що на актуальність проблематики щодо визначення правової природи земельних відносин наголошували представники цивільного права (Ч. Н. Азімов, Д. В. Боброва, О. В. Дзера, М. В. Венецька, Н. С. Кузнєцова,

К. І. Кучерук, І. М. Кучеренко, Л. А. Музика, С. І. Пересунько, О. А. Підпригора, О. А. Пушкін, В. М. Співак, Я. М. Шевченко); земельного права (В. І. Андрейцев, О. Г. Бондар, А. П. Гетьман, В. Л. Мунтян, О. О. Погрібний, В. К. Попов, С. В. Разметаєв, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, А. Д. Юрченко, В. В. Янчук) та адміністративного права (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. С. Васильєва, О. В. Джафарова, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, Н. І. Красюк, А. А. Матвієць, О. С. Мірошніченко, О. М. Музичук, В. В. Пахомов, І. В. Федорчак, С. О. Шатрава та ін.). Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для обґрунтування авторського підходу щодо визначення сфери земельних відносин, в якості предмета дозвільної діяльності та об'єкта адміністративно-правового регулювання, оскільки існуючі на сьогодні напрацювання не розкривають зміст останнього.

Звернемося до існуючих теоретичних напрацювань щодо визначення сутності та правової природи земельних відносин. Для цього проаналізуємо законодавче закріплення та позиції вчених з цього приводу. Так, згідно ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [57]. Аналіз зазначеної норми свідчить, що законодавцем була здійснена спроба ввести в правове поле категорію «земельні відносини», оскільки в редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р., така дефініція була відсутня [57]. Наголосимо, що це було прогресивним кроком в практиці правозастосування та новим поштовхом для науковців щодо дослідження зазначеної категорії. Однак запропоноване визначення не в повному обсязі розкриває все коло відносин, які виникають в зазначеній сфері, оскільки йдеться тільки про відносини, що виникають у процесі реалізації права власності на землю, залишаючи поза увагою регулятивні та охоронні відносини, як мінімум. На підтвердження цього наведемо ст. 13 Конституції України, в якій зазначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою *охороною*

держави (*курсив наш – Я.Ш.*). Тобто охоронні відносини в зазначеній сфері є пріоритетними. Як зазначає В. І. Андрейцев, законодавче регулювання земельних відносин не тільки є невдалим, а й некоректним і неповним, що звужує межі, зміст їх розуміння, позбавляє можливостей їх адекватного і реального втілення, оскільки воно може бути застосоване тільки до однієї групи відносин [7, с. 14].

На підтвердження нашої думки наведемо позицію Б. І. Косовича, який зазначає, що земельні відносини – це врегульовані юридичними, економічними та іншими соціальними нормами суспільні відносини, що виникають у цій сфері між особами. В структурі останніх він виокремлює суб'єктів, об'єкти та зміст земельних відносин (взаємні права й обов'язки учасників правовідносин) [73]. Ми в більшості погоджуємось із запропонованим визначенням, але тільки в частині, того що відповідні відносини врегульовані як правовими, економічними, так і соціальними нормами.

Цікавою є позиція В. В. Носика, який визначає земельні відносини як врегульовані нормами земельного, приватного та публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами в процесі здійснення права власності на землю Українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави [102, с. 154]. Позиція В. В. Носика значно розширює коло суспільних відносин, які урегульовані правовими нормами та визначені ст. 2 Земельного кодексу України, і в цьому ми з ним погоджуємось. Однак доцільно виокремити і дискусійні моменти запропонованого визначення. По-перше, не зовсім зрозумілою є позиція автора, щодо поділу норм права на земельні, публічні та приватні. Правові норми поділяються на ті, що регулюють публічні правовідносини, в основі яких закладено публічний інтерес, та приватноправові, в основі яких реалізація та задоволення індивідуального інтересу відповідних суб'єктів. Тому дискусійним вбачається виокремлення земельних норм поряд з публічними і приватними нормами права. Постає питання, який критерій було обрано для виокремлення саме цих норм права?

По-друге, виникає питання чому поза увагою дослідника залишилися відносини пов'язані із регулятивною функцією права, об'єктом якої є земля або земельна ділянка? По-третє, не зовсім вдалим, на нашу думку, є позиція дослідника щодо формування визначення «земельні правовідносини», без врахування особливостей останніх та використання конструкції: «земельні відносини – ... державного і самоврядного регулювання земельних відносин».

Заслуговує на увагу думка Т. Г. Титаренка, який з позиції науки державного управління дає таке визначення земельним відносинам – це специфічний вид суспільних відносин між юридичними і фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу володіння, користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель [205, с. 20]. Запропоноване визначення є цікавим але таким, що не дає відповіді на запитання про правову природу зазначених відносин.

У свою чергу, П. Ф. Кулинич пропонує земельні відносини тлумачити як суспільні відносини щодо управління земельними ресурсами, відносини власності на землю, їх використання, обігу та охорони земель [78, с. 55-56]. Такої ж позиції дотримується і Н. І. Титова, яка вважає, що до земельних відносин, окрім відносин власності на землю, належать відносини по раціональному використанню, охороні земель та управлінські земельні відносини [206, с. 74-75]. При цьому П. Ф. Кулинич пропонує земельні відносини класифікувати в залежності від функцій землі на такі види: земельно-цивільні, земельно-екологічні і власно земельні відносини [79, с. 81-87]. Така класифікацію є цікавою та новаторською але не позбавленою дискусійних моментів.

В. Я. Данилів дає визначення земельним правовідносинам в сільськогосподарських підприємствах, під якими пропонує розуміти врегульовані нормами земельного й аграрного права суспільні відносини, що виникають з приводу земель (переважно сільськогосподарського призначення), земельних ділянок, прав на них і на земельні частки (паї) між сільськогосподарськими підприємствами різних організаційно-правових форм, їх членами та іншими суб'єктами на підставі специфічних юридичних фактів, змістом яких є

взаємозумовлені права й обов'язки їх учасників [33, с. 7]. У свою чергу, О. Г. Бондар пропонує земельні відносини розглядати як вольові суспільні відносини з приводу землі як основного національного багатства, як особливого об'єкта речових та зобов'язальних прав, як об'єкта і засобу господарювання й здійснення інших видів суспільної діяльності та як об'єкта державного управління і охорони [16, с. 52]. При цьому А. А. Матвієць наголошує на тому, що інтереси держави в галузі земельних відносин – це обумовлені необхідністю існування й нормального функціонування потреби держави щодо нормативного визначення земельних відносин (з урахуванням потреб суспільства та індивідів), забезпечення їх законності, управління та контролю в даній галузі; охорони землі, забезпеченні її ефективного і раціонального використання; реалізації прав на землю відповідно до закону [89, с. 3]. На наш погляд, досліднику вдалося найбільш повно сформулювати спектр відносин, які виникають в зазначеній сфері і регулюються нормами публічного права. Однак, доцільніше вести мову про публічний, а не державний інтерес, оскільки поза увагою залишаються потреби територіальних громад, особливо в умовах децентралізації.

Зробимо проміжний висновок – земельні відносини складна і багатогранна категорія, яка представлена певною сукупністю відносин, які урегульовані юридичними, економічними, технічними і соціальними нормами. В основі земельних відносин закладено реалізацію публічного та приватного інтересу.

Подальший хід дослідження спрямуємо на аналіз теоретичних напрацювань щодо визначення кола правовідносин, наявних в науці адміністративного права, в яких закладено реалізацію публічного інтересу об'єктом яких є земля та земельні ділянки. Так, В. В. Пахомов наголошує, що зміна сутності і характеру земельних, екологічних, цивільних, адміністративних та інших відносин у країні зумовлює сьогодні необхідність чіткого розмежування сфер правового регулювання у галузі земельних правовідносин відповідно до нових суспільних та економічних умов [109, с. 14]. Така позиція нам вбачається також дискусійною, оскільки автор, виокремлюючи види відносин називає адміністративні, цивільні та земельні, як різні за своєю правовою природою правовідносини. При цьому дослідник зазначає,

що сучасні земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, що містить, поряд із нормами публічного права, норми приватного права, визначається, що регулювання земельних відносин має базуватись на положеннях адміністративного права та державного управління, насамперед у частині здійснення правового регулювання надання земельних адміністративних послуг та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній сфері [109, с. 14]. В цілому підтримуючи зазначену позицію, зауважимо, що дослідник хоча і наголошує на тому, що земельні відносини регулюються нормами публічного і приватного права, але при цьому не розмежовує останні за цим критерієм.

Потребує уваги позиція Н. І. Красюк, яка зазначає, що земельні відносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління, тобто під час практичної реалізації уповноваженими державними органами та місцевого самоврядування завдань і функцій держави щодо володіння, користування і розпорядження землею як невід'ємного елемента забезпечення національної безпеки [75, с. 5]. Зазначене визначення є завузьким, оскільки не охоплює весь спектр відносин, які виникають в зазначеній сфері. При цьому дослідниця наголошує, що останні виникають у сфері державного управління, але при цьому називає одним із суб'єктів органи місцевого самоврядування, які не входять в систему останніх і є самостійними.

У свою чергу, О. С. Мірошниченко наголошує на тому, що краще було б визначити земельні відносини як засновані на власності на землю суспільні відносини, що виникають із приводу використання, управління та охорони землі як особливого природного ресурсу [97]. Таке формулювання визначення земельних відносин не дає уявлення про правову природу норм, якими урегульовані відповідні правовідносини. При цьому О. С. Мірошниченко зазначає, що земельні відносини, в яких беруть участь державні органи, що здійснюють повноваження в сфері управління єдиним земельним фондом України, будучи управлінськими відносинами, мають адміністративно-правовий характер [98, с. 28].

Н. І. Красюк, виокремлює головні ознаки земельних відносин, що є об'єктом адміністративно-правового регулювання, та пропонує серед останніх виділити ті, що регулюються нормами адміністративного права: 1) відносини у сфері забезпечення належного використання земель, або відносини у сфері управління земельним фондом; 2) відносини у сфері охорони земель (охоронні земельні відносини). Відносини у сфері забезпечення належного використання земель передбачають: планування використання землі, організацію передачі землі у власність, ведення земельного кадастру, землеустрій. Охоронні земельні відносини доречно поділити на загальноохоронні та юрисдикційні. Перші з них стосуються сфери використання техногенно забруднених земель, здійснення консервації земель і примусового припинення прав на земельну ділянку, контролю за використанням та охороною земель. Водночас юрисдикційні земельні відносини зумовлені провадженням у справах про адміністративні правопорушення за порушення земельного законодавства та вирішенням земельних спорів [76, с. 187]. В цілому не заперечуючи проти такого підходу, вважаємо, що поза увагою дослідниці залишились відносини пов'язані із безпосередньою реалізацією права власності на землю громадян. Також, не зрозуміло, за яким критерієм взагалі була здійсненна запропонована класифікація. Оскільки охоронні відносини за своєю природою, тобто за змістом та спрямованістю адміністративно-правових норм містять перелік відносин, які дослідницею були віднесені до відносин у сфері забезпечення належного використання земель.

Підсумовуючи всі вищенаведені позиції, сформулюємо власний підхід. Так, адміністративно-правовими відносинами, об'єктом яких є земля і земельні ділянки будуть відносини щодо: 1) формування державної земельної політики; 2) відносини щодо реалізації державної земельної політики. Відразу наголосимо, що на сьогодні відсутнє визначення «державна земельна політика» і відповідно стратегія розвитку відносин в зазначеній сфері. Але потреба в останній відчувається дуже гостро особливо в умовах сьогодення та проведенням децентралізації. Спробуємо розібратися в проблематиці щодо визначення зазначеної категорії. В широкому розумінні політика – визначена частина, програма або напрям такої діяльності,

сукупність засобів (інструментів) та методів для реалізації певних стратегічних інтересів задля досягнення визначених (суб'єктом політичного процесу) цілей в певному соціальному середовищі [116]. На думку Ю. С. Шемшученка, під останньою розуміють систему цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [218, с. 629]. Цікавою є позиція дослідників з державного управління, які під публічною політикою розуміють політику органів державного управління, яка заснована на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань [200, с. 192]. У свою чергу, на думку Ю. В. Палагнюка, державна політика – це ухвалене на конституційних засадах із залученням громадськості стратегічне рішення з чітким визначенням результатів, яке є засобом забезпечення суспільних потреб у тій чи іншій сфері і реалізується органами державного управління [106, с. 67]. В. І. Андріяша наголошує на тому, що в ідеалі державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика повинна бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати об'єднуючою силою, і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства [8]. Узагальнюючи наведені та інші наукові позиції щодо сутності державної політики, зауважимо, що остання містить стратегічні та позитивні цілі, завдання розвитку держави з обов'язковим урахуванням (погодженням, балансом) інтересів всіх заінтересованих сторін (окремого індивідуума, громадянського суспільства та держави) щодо високої якості життя населення та забезпечення національних інтересів.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо змісту категорії «державна земельна політика», які на сьогодні існують на шпальтах наукових видань. Так, Центр Разумкова вважає, що «державна земельна політика» визначається як

діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямована на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян [35, с. 2]. Аналіз докторської дисертації В. А. Боклаг на тему: «Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні» дав змогу констатувати, що автор при визначенні «державної земельної політики» використовує визначення, яке було сформульовано Центром Разумкова [15, с. 10]. При цьому З. Рижок, під земельною політикою розуміє сукупність цілей та завдань, визначених органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, територіальними органами земельних ресурсів у стратегії, що охоплює значний проміжок часу й спрямована на досягнення поставленої мети та встановлення вектора розвитку земельних відносин за допомогою засобів і методів, сформульованих у загальнодержавних і регіональних програмах ефективного використання земельних ресурсів [190, с. 14]. Запропоноване визначення є цілком логічним та прийнятним. Однак виокремлення на рівні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування такого суб'єкта, як територіальні органи земельних ресурсів, є не доцільним, оскільки останні є частиною вищенаведених. Л. Я. Новаковський дає визначення регіональній земельній політиці як системі організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються центральними та регіональними органами влади щодо регулювання земельних відносин на регіональному рівні на основі ефективного використання наявного земельно-ресурсного потенціалу [101]. Т. Г. Титаренко пропонує вести мову про державну політику регулювання земельних відносин, яка, на його думку, представлена багатовимірною системою економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян [204].

Підсумовуючи наголосимо на тому, що доцільно вести мову про «державну земельну політику», яка повинна містити стратегічні цілі і завдання, які об'єднанні національною ідеєю, мають узгоджений характер інтересів усіх учасників відповідних відносин та містять відповідні інструменти досягнення поставлених цілей щодо використання та охорони земельно-ресурсного потенціалу України. При цьому остання повинна бути частиною внутрішньої політики держави, яка спрямована на всебічний розвиток прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах суспільного розвитку. Наведе визначення дає нам підстави виокремити ознаки, які повинні бути притаманні державній земельній політиці сучасної Української держави: 1) має інструментальний характер, оскільки формується та реалізується відповідною системою державних інституцій та органами місцевого самоврядування; 2) в основу покладена стратегічна мета, яка конкретизується колом завдань, яких необхідно досягти за певний проміжок часу; 3) мета і завдання, що визначені в політиці, є обов'язковими для всіх учасників правовідносин у сфері земельних відносин; 4) оскільки державна політика у сфері земельних відносин є частиною внутрішньої політики держави, в основу останньої закладено реалізацію конституційних прав громадян (ст.ст.13, 14, 17 Конституції України); 5) містить погодження (баланс) інтересів індивідуума, держави та суспільства, що визначає її стабільний, прогнозований та обов'язків характер; 6) обов'язкове закріплення правового інструментарію необхідного для досягнення поставлених цілей; 7) має правове закріплення та є вектором розвитку для всіх правовідносин в зазначеній сфері.

Трансформуючи наведене вище на предмет нашого дослідження, акцентуємо увагу на тому, що державна політика у сфері земельних відносин має вагомe значення для розвитку публічно-правових і приватноправових відносин. Публічно-правові відносини у сфері земельних відносин становлять основу державної політики в зазначеній сфері та можуть бути класифіковані в залежності від функцій, які покладені на державні інституції відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [183]. До відносин, які пов'язані із реалізацією державної земельної політики, та становлять об'єкт адміністративно-правового регулювання,

можна віднести: 1) публічно-сервісні відносини, пов'язані із отриманням певних адміністративних послуг у зазначеній сфері (реєстрація, сертифікація, стандартизація, дозволи); 2) контрольні-наглядні відносини, пов'язані із здійсненням контролю за раціональним використанням землі та земельних ділянок та дотриманням усіма учасниками земельних відносин, покладених на них прав і обов'язків; 3) відносини, пов'язані із управлінням публічною власністю – об'єктом яких є земля та природні ресурси; 4) відносини, пов'язані із реалізацією права на захист у зазначеній сфері (розгляд справ в рамках адміністративно-деліктного процесу та адміністративного судочинства з приводу не виконання або неналежного виконання обов'язків у сфері земельних відносин).

Отже, адміністративно-правові відносини об'єктом яких є земля і земельні ділянки – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права і спрямовані на реалізацію публічного інтересу, що виникають, змінюються і припиняються з приводу реалізації державної земельної політики, одним із обов'язкових суб'єктів якої є відповідні органи публічної адміністрації (державні органи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного та приватного права у випадках делегування їм відповідних повноважень).

Зауважимо, що всі наведені вище правовідносини урегульовані за допомогою певного адміністративно-правового інструментарію, основою якого є адміністративно-правові засоби (дозволи, заборони та зобов'язання). Як слушно зазначає О. В. Джафарова, використання таких правових засобів, як «дозволи» та «заборони» в їх абсолютному значенні, сьогодні не може в повному обсязі забезпечити виконання правом своїх функцій. Вчена наголошує, що доцільніше вести мову про зобов'язання, які мають проміжне значення між дозволами та заборонами [44, с. 9]. Саме зобов'язання виступають тим правовим засобом, за допомогою якого можна досягти балансу (погодження) інтересів усіх учасників відповідних відносин. Тому подальший хід дослідження спрямуємо на визначення категорії «дозвільна діяльність у сфері земельних відносин», в основу якої покладено певне адміністративно-правове зобов'язання. Саме останнє є тим правовим регулятором, адміністративно-правовим інструментом, що допомагає

досягти раціонального використання та охорони землі як ресурсу природи, використання якого, в ресурсних обмеженнях, дозволить забезпечити продовольчу безпеку країни та створити екологічно безпечні умови для господарської діяльності та проживання громадян, а також надасть можливість реалізувати закріплене в Конституції України право власності на землю.

Зазначене твердження є цілком виправданим, оскільки адміністративно-правове зобов'язання є самостійним правовим засобом правового регулювання сфери земельних відносин та спрямовано на забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання; реалізації прав на землю відповідно до закону. Відповідно і відносини, які урегульовані за допомогою такого правового інструментарію, як зобов'язання, є дозвільними.

До сьогодні питання дозвільної діяльності в працях науковців у більшості випадків пов'язані із об'єктами дозвільної системи, що визначені відомчими нормативно-правовими актами Національної поліції України та асоціюються зі зброєю тощо. Цю тематику досліджували І. Г. Кириченко, Л. Р. Грицаєнко, В. А. Гуменюк, Я. Ю. Кондратьєв, В. І. Краснов, С. Д. Подлінев, В. І. Ткаченко, С. В. Лихачов, О. В. Харитонов та інші. Заслужують на увагу роботи вчених, в яких розглядається зміст та правова природа дозвільної діяльності (Д. М. Бахрах, Я. Г. Воронін, О. В. Джафарова, І. Д. Пастух, А. С. Ластовецький, Н. О. Саніахметова, І. В. Солошкіна та ін.). Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження змісту дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Для визначення спрямованості дозвільної діяльності у сфері земельних відносин необхідно дослідити, насамперед, зміст дозвільної діяльності в цілому.

Відразу наголосимо, що на сьогодні на законодавчому рівні закріплена категорія «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного

характеру [141]. Зазначене визначення не розкриває правової природи такої діяльності та мети її здійснення. Найбільш вдалим є закріплення цієї категорії в Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [140]. Так, законодавець визначає, що остання спрямована на захист інтересів національної безпеки, запобігання перевищенню допустимих норм опромінення людей і забруднення довкілля, а також дотримання вимог режиму нерозповсюдження ядерної зброї [140]. В даному випадку простежується спроба законодавцем сформулювати мету здійснення останньої. Потребує також уваги визначення одного з різновиду дозвільної діяльності, а саме – «ліцензування». Так, в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [161] під останнім розуміється засіб державного регулювання провадження господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. З метою формулювання авторського підходу до сутності дозвільної діяльності у сфері земельних відносин проаналізуємо існуючі наукові напрацювання щодо сутності дозвільної системи, які існують на шпальтах наукових видань.

Так, С. В. Ківалов вважає, що дозвільна система є врегульованою нормами права сукупністю суспільних відносин суб'єктів державного управління з громадянами і організаціями щодо видачі дозволу на заняття певними видами діяльності з наступним наглядом за дотриманням правил і умов здійснення дозвільної діяльності, яка містить чотири основні елементи: по-перше, наявність відносної заборони (займатися певною діяльністю можна тільки за наявності дозволу); по-друге, діяльність щодо видачі дозволу, здійснювана суб'єктами державного управління щодо громадян, організацій, організаційно їм не підвладних (ліцензій, прав на управління транспортним засобом, допуск до державної таємниці та ін.); по-третє, нагляд за дотриманням правил і умов особами, що одержали дозвіл на певну діяльність; по-четверте, застосування примусових заходів щодо припинення порушення правил, умов здійснення діяльності і притягнення винного до відповідальності [62, с. 36–37].

Дещо схожим є підхід Д. М. Бахраха, який розглядає дозвільну систему через сукупність таких складових:

– по-перше, це особливий порядок діяльності, який регулюється нормами права, що містяться в законах і підзаконних правових актах. Його метою є забезпечення громадської безпеки, справедливого розподілу суспільних фондів та правопорядку в цілому. Він пов'язаний з діями, які становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави, із санкціонуванням винятків із загальних правил, із забезпеченням основ соціальної справедливості. В умовах надзвичайних обставин, воєнного стану межі дозвільної системи розширюються. Але її необґрунтоване розширення в нормальних і екстраординарних умовах тягне за собою обмеження прав і свобод громадян та розвиток бюрократизму, зростання влади державних службовців;

– по-друге, дозвільна система реалізується в межах адміністративно-правових відносин між органами виконавчої влади, посадовими особами, з одного боку, та індивідуальними або колективними суб'єктами, бажаними отримати дозвіл, – з іншого;

– по-третє, ядро (мета) цих правовідносин – отримання дозволу на дію (бездіяльність), тобто прийняття індивідуального уповноважувального акта. Дозвіл може бути наданий на визначений або невизначений термін і називатися ліцензією, квотою, патентом, сертифікатом тощо [12, с. 45–47].

Зазначене визначення є цікавим, але вважаємо, що метою правовідносин не може бути отримання дозволу, оскільки метою будь-яких правовідносин є реалізація певного суб'єктивного права.

Цікавим є підхід І. Г. Кириченка, який під дозвільною системою в широкому розумінні вбачав діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати

нагляд за додержанням таких правил [61]. Зазначене визначення не дає уявлення про правову природу та зміст цієї діяльності.

О. В. Кузьменко наголошує на очевидну «невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації – з одного боку та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення – з іншого; усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – «широкому» та «вузькому» [77, с. 229].

Ми цілком погоджуємось із вченою щодо масштабів дозвільної діяльності, оскільки останні є в більшості випадків основними для адміністративно-правової науки, оскільки реалізація прав і свобод громадян в більшості випадків складається шляхом публічно-сервісної діяльності щодо реалізації одного з чотирьох рівнів правових свобод громадян. Цікавим також є підхід В. А. Гуменюка, який дозвільну систему визначає як організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за додержанням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров'ю громадян [31, с. 29]. Такий підхід, на нашу думку, є завузьким. Новаторським є підхід, запропонований Я. Г. Вороніним, який обґрунтовує доцільність розкриття змісту дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі з позицій функціонального підходу – як економічної функції держави та функції управління, що дозволило передбачити наступність формування змісту дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі, виходячи з її правової природи як публічно-сервісної і виду адміністративної послуги [25, с. 11].

В цілому підтримуючи такий підхід, вважаємо, що дозвільну діяльність доцільно розглядати через інструментальний підхід – як правовий засіб, який надає можливість юридичним шляхом забезпечити реалізацію інтересів суб'єктів права та виступає частиною механізму правового регулювання, який має юридичну силу і санкціонується державою.

Отже, сфера земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет дозвільної діяльності становить коло публічно-правових відносин, які урегульовані нормами адміністративного права, що виникають, змінюються і припиняються з приводу реалізації та охорони суб'єктивних прав й виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпеченні її ефективного і раціонального використання, реалізації прав на землю відповідно до закону.

До ознак дозвільних відносин у сфері земельних відносин можна віднести такі: 1) за допомогою дозвільної діяльності реалізуються положення ст. 13 та 14 Конституції України; 2) основною метою є забезпечення балансу інтересів у сфері земельних відносин щодо користування природними об'єктами права власності народу та недопустимість використання останніх на шкоду людині і суспільству; 3) зобов'язання щодо реалізації права власності на землю здійснюється за допомогою дозвільної діяльності та встановлюється виключно законодавчими актами і забезпечується примусовою силою держави; 4) повноваження органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності у сфері земельних відносин; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) видами такої діяльності є: погоджувальні процедури, стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційна діяльність.

1.2. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин

Створення нової системи земельних відносин на основі власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави – основа земельної реформи, головний вектор ринкової економіки держави, ключ до вступу України в європейські та світові інституції співпраці. За роки реформування земельних відносин в Україні відбулися принципові, докорінні зміни форм власності на землю, максимально розв'язана проблема забезпечення громадян земельними ділянками, введена платність за землекористування, створено передумови для формування ринку земель [88]. Поряд цим постає необхідним дослідження правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, оскільки це забезпечить вирішення завдань раціонального використання земельних ресурсів як найважливішого фактора виробництва, створення правових, економічних, організаційно-технічних та інших умов для відтворення й підвищення родючості ґрунтів, забезпечення зростання виробництва.

Необхідно зазначити, що на важливість дослідження правового регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільних відносин присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Я. Г. Воронін, Д. С. Денисюк, О. В. Джафарова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, М. М. Романяка, В. О. Резніченко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, В. В. Чмелюк, А. П. Хряпинський, Т. І. Шапочка, С. О. Шатрава тощо. Роботи зазначених науковців є для нас добрим науковим доробком щодо визначення та систематизації правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Але спочатку звернемося до теоретичних напрацювань щодо змісту досліджуваних категорій.

Правове регулювання визначається як особлива категорія, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» та інше. Його правова природа є специфічним

різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства. Правове регулювання здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Крім того, воно здійснюється за допомогою особливого «інструментарію» – механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [4, с. 348]. Представники теорії держави та права під категорією «правове регулювання» переважно розуміють здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [194, с. 529]. Саме сукупність правових засобів, їх поєднання і визначає правову природу правового регулювання. Так, С. С. Алексєєв зазначав, що під правовими засобами розуміються об'єктивовані субстанціональні правові явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права [4, с. 349-350]. Первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків, розуміються як способи правового регулювання. До основних способів правового регулювання належать дозволи, зобов'язання, заборони [54, с. 427; 194, с. 496].

Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки. Дозволи переважають у тих галузях права, які належать до приватного права. Зобов'язання і заборони знаходять свій вияв у покладенні на учасників, регламентованих правом суспільних відносин, суб'єктивних юридичних обов'язків активного та пасивного змісту. Так, зобов'язання (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (роби тільки так). Заборона – покладання на особу обов'язку утримуватись від вчинення дій певного роду (тільки так не роби) [194, с. 488].

Ще раз наголосимо, що використання таких правових засобів, як «дозволи» та

«заборони» в їх абсолютному значенні, сьогодні не може в повному обсязі забезпечити виконання правом своїх функцій. Тому доцільніше вести мову про зобов'язання, які мають проміжне значення між дозволами та заборонами [46, с. 23]. Саме зобов'язання є основним правовим засобом, за допомогою якого реалізуються права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються і перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси. Таким чином, зобов'язання можна розглядати як свободу, в тій чи іншій мірі обмежену обов'язками [46, с. 25].

Наявність зобов'язань як різновиду правових засобів регулювання відносин певною мірою створює перешкоду для реалізації прав громадян, або звужує ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав, тому запровадження останнього повинно здійснюватися з обов'язковим дотриманням положення ч. 1 ст. 64 Конституції України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» [46, с. 28]. Трансформуючи наведене вище на предмет нашого дослідження, акцентуємо увагу на тому, що саме адміністративно-правові зобов'язання, які містяться в адміністративно-правових нормах та стосуються реалізації прав громадян у сфері земельних відносин будуть складати зміст адміністративно-правового регулювання.

У свою чергу, норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і окреслюють права та обов'язки учасників суспільних відносин [103, с. 147]. Норми права містяться, головним чином, в нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної, законодавчої, виконавчої або судової влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, внаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну. Вони створюють умови для відслідковування процесу перебігу подій у відповідних сферах життя суспільства і являють собою об'єктивну, самостійну категорію в системі соціальних норм. Їм

властиві і характерні структурні ознаки, які, насамперед, залежать від сутності адміністративного права, частиною якого вони є. Властива нормам і певна юридична своєрідність, зумовлена цілями та сферою застосування [225, с. 34]. Саме адміністративно-правові норми, які є основою правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин становлять значний пласт, який виступає необхідним інструментом забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб у зазначеній сфері.

З метою формулювання авторського підходу до визначення категорії адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин проаналізуємо існуючі теоретичні напрацювання. Так, А. Г. Мельник зазначає, що правове регулювання складає собою механізм, який передбачає три стадії регулювання: загальна дія правових норм, стадія суб'єктивної реалізації цих норм та стадія державного примусу. Правове регулювання земельних відносин здійснюється через дію відповідних нормативних актів в даній сфері – Земельного кодексу України, законів та підзаконних актів [90, с.]. Як зазначає О. В. Петрук, до проблем правового регулювання земельних відносин в Україні на сучасному етапі можна віднести гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності, проблеми відсутності соціальної справедливості у сфері земельних відносин [112, с. 112]. Ми цілком погоджуємось із наведеним вище, оскільки саме під час реалізації громадянами своїх конституційних прав у зазначеній сфері, а саме в процесі отримання документів дозвільного характеру і виникає безліч питань, які нормативно не врегульовані. Так, Т. Г. Титаренко зазначає, що законодавча база у сфері правового регулювання земельних відносин – це неузгоджений масив нормативно-правових актів, передусім підзаконного характеру, які не пов'язані між собою та створюють передумови для виникнення численних колізій [205, с. 4]. Н. І. Красюк наголошує на розгалуженості правових засад управління у сфері земельних відносин в Україні, що обумовлено різноманітністю завдань, які покладаються на відповідних суб'єктів управління, та специфікою перебігу адміністративної та земельної реформ. Також дослідниця визначила основні критерії, за якими повинна оцінюватися ефективність правових засад

управління у сфері земельних відносин [75, с. 9]. Але при цьому зазначає, що метою адміністративно-правового регулювання земельних відносин є забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо можливості володіння, користування й розпорядження землею [76, с. 186]. Позиції дослідниці в рамках одного наукового дослідження дещо розбігаються. Так, при визначенні земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання Н. І. Красюк наголошує, що останні є ширшими за відносини, пов'язані з реалізацією права власності на землю. Але при визначенні мети правового регулювання наголошує лише тільки на цих правовідносинах.

При цьому дослідники до основних завдань правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносять створення таких правових умов, які дадуть можливість для раціонального та ефективного використання земельних ресурсів, їх охорони, підвищення якості земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища [10].

Подальший хід дослідження спрямуємо на аналіз існуючих в науковій літературі позицій щодо визначення сутності правового регулювання, а саме дозвільної діяльності. Так, В. О. Резніченко, аналізуючи правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування наголошує на тому, що останнє здійснюється шляхом запровадження і реалізації загальнообов'язкових правил, тобто приписів правових та техніко-юридичних норм, які встановлюються і охороняються державою для закріплення і регулювання відносин, що виникають і розвиваються в процесі провадження дозвільної діяльності суб'єктами публічної адміністрації у сфері містобудування. Дослідник наголошує на тому, що дозвільна діяльність у сфері містобудування є особливим порядком правового регулювання такої діяльності, і характеризується складовими, які надають особливу спрямованість правовому регулюванню – імперативну [187, с. 48-49]. В цілому не заперечуючи проти такого підходу, вважаємо, що правове регулювання дозвільної діяльності скоріше має диспозитивну природу, оскільки стосується реалізації

певного рівня правової свободи особи під час реалізації своїх прав із обов'язковою умовою здійснення ряду дій. В цьому і полягає специфіка правового регулювання саме дозвільної діяльності. В. І. Сіверін не дає визначення правовому регулюванню дозвільної діяльності, а лише наголошує на шляхах його покращення, серед яких називає: 1) необхідність звуження кола органів і посадових осіб, уповноважених надавати дозвільні послуги; 2) наближення правового режиму оплати за надання дозвільних послуг до вимог ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в частині встановлення платності або безоплатності видачі документа дозвільного характеру; строку прийняття рішення про видачу або відмову у погодженні документа дозвільного характеру; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі та анулювання документа дозвільного характеру; 3) мінімізацію кількості документів на законодавчому та регуляторному рівні, що надасть можливість уникнути протиріч та дублювання, спростить їх використання та контроль, що в свою чергу зробить адміністративну процедуру з надання дозвільних послуг відкритою для громадськості; 4) вдосконалення правового регулювання відповідальності суб'єктів надання дозвільних послуг [193, с. 51].

Ученими підтримується позиція, що правове регулювання дозвільної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин повинно бути зорієнтовано на забезпечення належного стану захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Основним завданням перед суб'єктом публічної адміністрації повинно стояти завдання удосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг з метою збереження та раціонального використання об'єктів дозвільної системи [187, с. 30]. На думку О. В. Джафарової, під правовим регулюванням у відповідній сфері діяльності органів публічної адміністрації слід розуміти комплекс правових засобів, що знаходять своє закріплення в нормах права, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки учасників відповідних правовідносин, а також порядок їх реалізації [46, с. 127].

Тобто сутність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що основним правовим інструментом реалізації суб'єктивних прав у зазначеній сфері є «адміністративно-правове зобов'язання», за

допомогою якого можна досягти балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання та реалізації прав на неї відповідно до закону. А базовим елементом правового регулювання є юридичні норми, які є основою механізму правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, та визначають підстави, види та форми такої діяльності та належать до адміністративно-матеріальної складової цього виду публічно-сервісної діяльності.

Отже, правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин здійснюється шляхом запровадження і реалізації приписів правових й техніко-юридичних норм, які встановлюються і охороняються державою для закріплення і регулювання відносин, що виникають і розвиваються в процесі здійснення дозвільної діяльності суб'єктами публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

На підставі викладеного слід зробити проміжний висновок, що нормативно-правові акти, якими урегульовано відносини у сфері земельних відносин, в тому числі у сфері дозвільної діяльності, доцільно систематизувати на: а) *загальні* – нормативно-правові акти, які містять економічні, технічні і соціальні норми в зазначеній сфері та представлені нормативно-правовими актами різної галузевої спрямованості; б) *особливі* – нормативно-правові акти, які регулюють сферу земельних відносин, в основу якої закладено реалізацію публічного інтересу (охорона землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання, реалізація права на землю); в) *спеціальні* – нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та поділяються відповідно на ті, що регулюють здійснення погоджувальних процедур, стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційну діяльність.

Так, до першої групи нормативно-правових актів належать: 1) Конституція України [72]; 2) Земельний кодекс України; 3) Цивільний кодекс України [216]; 4) Господарський кодекс України [28]; 5) Лісовий кодекс України [85];

б) Господарський процесуальний кодекс України [29]; 7) Кодекс України про адміністративні правопорушення [66]; 8) Водний кодекс України [24]; 9) Кодекс адміністративного судочинства України [65]; 10) Податковий кодекс України [114]; 11) Кодекс України про надра [67]; 12) Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» [170]; Закон України «Про захист конституційних прав громадян на землю» [157] та ін.

До *другої групи* нормативно-правових актів, які регулюють сферу земельних відносин, в основу якої закладено реалізацію публічного інтересу в цій сфері, слід віднести: 1) Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [133]; 2) Закон України «Про державний земельний кадастр» [132]; 3) Закон України «Про землеустрій» [159]; 4) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [127]; 5) Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [176].

Третю групу нормативно-правових актів складають: 1) Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації» [134]; 2) Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [141]; 3) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» [124], 4) Указ Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [158]; 5) постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» [40]; 6) наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження форми дозволу на проведення робіт на землях водного фонду» [156] та ряд інших.

Цікавою є класифікація джерел права, яка запропонована Є. В. Петровим, який досліджуючи феноменологію адміністративно-господарського права України

доводить, що відповідно до змін підходів до праворозуміння, система джерел адміністративно-господарського права складається таким чином: першим елементом є міжнародні угоди (договори), та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства. Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права є норми, які сконцентровані у межах права Європейського Союзу. Підставою для цього висновку послужив ретельний аналіз норм права Європейського Союзу та Розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України та Європейського Союзу». Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права визначено національне право, у змісті якого запропоновано виділяти писані та неписані норми права. Перші – це норми, зосереджені у Конституції України; законах; державних програмах, державних планах, підзаконних нормативних актах. До неписаних норм права відносяться ті, які зосереджено у звичаях (звичаєве право) та судових рішеннях (судове право) [111, с. 11]. З метою формулювання повного уявлення про коло нормативно-правових актів, якими урегульовані питання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, візьмемо за основу позицію Є. В. Петрова.

Отже, система нормативно-правових актів, якими регламентується дозвільна діяльність у сфері земельних відносин може бути представлена у наступному порядку:

1) міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Закріплення даного положення в Конституції України, свідчить про те, що Україна визнала та враховує у своїй правотворчій та правозахисній діяльності принцип пріоритету міжнародного права над національним (наприклад, Директива № 89/106/ЄЕС Ради ЄС від 21.12.1988 № 89/106/ЄЕС про зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав-членів ЄС). Подібний крок є абсолютно виваженим та доцільним з будь-яких позицій, оскільки вирішення усіх тих світових проблем, які сьогодні

мають місце, є просто неможливим без тісного міждержавного співробітництва [110, с. 72]. На сьогодні існують різні позиції з приводу юридичної сили правових норм, які містяться в міжнародно-правових актах. Частина вчених вважає їх складовою національного законодавства. Інші доводять про найвищий рівень ієрархії в системі українського права – загальновизнані норми міжнародного права. Цей рівень слід визнати верхньою межею системи, за якої її необхідно розглядати як автономну систему або як систему, що входить у певний системний комплекс [26, с. 5]. Ми є прихильниками виокремлення міжнародних нормативно-правових актів у сфері земельних відносин в окрему групу, враховуючи їх значення для регулювання зазначених відносин та їх ролі в процесі інтеграції. Як приклад, можна навести такі міжнародно-правові акти, які регулюють питання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, а саме: 1) Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво у сфері реєстрації земель та розвитку системи земельного кадастру між Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Національним агентством публічного реєстру при Міністерстві юстиції Грузії [95]; 2) Меморандум про взаєморозуміння та науково-технічне співробітництво між Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Картографічною службою Королівства Норвегія у сфері геодезії, картографії, кадастру та земельних відносин [94]; 3) Меморандум про взаєморозуміння між Державним агентством земельних ресурсів України та Міністерством регіонального розвитку Угорщини про співробітництво у сфері земельних відносин та розвитку сільської місцевості [91]; 4) Меморандум про взаєморозуміння між Державним агентством земельних ресурсів України і Міністерством внутрішніх справ Республіки Кіпр щодо співробітництва у сфері цифрової картографії та географічних інформаційних систем [92]; 5) Меморандум про взаєморозуміння між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України (Кабінетом Міністрів України) щодо ініціативи з видачі державних актів на право приватної власності на землю в Україні [93]. Аналіз наведених нормативно-правових документів свідчить про тісний зв'язок українських державних інституцій з іншими державами у сфері

земельних відносин та поступове інтегрування до світової та європейської спільноти щодо регулювання земельних відносин тощо;

2) визначальне місце у системі правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин посідає Конституція України, яка є Основним Законом громадянського суспільства і держави, що має найвищу юридичну силу, через який затверджуються основи суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян [194, с. 326]. Звернення до ст. 14 Конституції України надає можливість констатувати, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [72]. В той же час, ст. 41 Конституції України регламентує, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [72].

Отже, під час встановлення земельних відносин визначаються форми власності, їх суб'єкти та об'єкти, характер і зміст володіння землею, що значною мірою визначають рівень раціональності використання земельних ресурсів та становить об'єкт дозвільної системи у сфері земельних відносин [112, с. 26]. Наголосимо, що саме Конституція України є тим орієнтиром, в якому чітко задекларовано базові підходи до регулювання земельних відносин в цілому та дозвільних зокрема;

3) одним із основних законодавчих актів України, що регулює дозвільну діяльність у сфері земельних відносин, є Земельний кодекс України, який дає змогу визначити: мету і завдання регуляторної політики у сфері регулювання земельних

відносин під час використання та охорони земель; принципи формування регулятивної політики у сфері земельних відносин; основи дозвільної діяльності щодо регулювання охорони земель та управління земельними ресурсами; законодавче регулювання окремих категорій земель, повноваження органів публічної адміністрації в регулюванні дозвільної діяльності у сфері земельних відносин [57]. До Земельного кодексу України, який був прийнятий у 2002 році, за минулі роки було внесено більше сотні доповнень і змін, що не сприяє ефективному землекористуванню [186, с. 302–303]. Цікавою є позиція В. М. Бевзенка, який наголошує на тому, що Земельний кодекс України – переважно адміністративний закон, до якого поміщено деякі норми приватного (цивільного) права. Вчений порушує питання: а чи виправдано поєднувати в одному законі норми і публічного, і приватного (цивільного) права, якщо вони мають різне цільове призначення, урегульовують відмінні відносини, а частина цих норм – норми цивільного права – уже передбачена в Цивільному кодексі України 2003 року? Ті ж норми Земельного кодексу України, які є публічними, можуть бути класифіковані на такі види: а) норми, якими закріплюються адміністративні повноваження суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) – надання дозволів, планування, контроль, моніторинг, облік; б) норми, якими визначено адміністративно-правовий режим земель; в) норми, якими врегульовано процедури здійснення фізичними, юридичними особами приватного і публічного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) їх повноважень щодо земель, земельних ділянок [14, с. 214].

Варто відмітити, що незважаючи на наявність Земельного кодексу України та цілої низки нормативно-правових документів, в Україні відсутня цілісна система галузевого законодавства. Багато важливих аспектів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин регулюються вибірково, фрагментально та з порушенням юридичної техніки [112, с. 112]. Нами Земельний кодекс України був виокремлений як самостійне джерело регулювання земельних відносин та окремої групи свідомо, оскільки саме він на сьогодні із урахуванням всіх недоліків та протиріч залишається систематизованим нормативно-правовим актом, який регулює зазначені відносини;

4) до нормативно-правових актів, що регулюють дозвільну діяльність у сфері земельних відносин, належить низка законів України, серед яких можна відзначити такі, як: Закони України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», «Про державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про іпотеку», «Про оренду землі», «Про особисте селянське господарство», «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Варто також вказати, що Законом України від 08.12.2015 № 863-VIII з метою вдосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин було внесено зміни до ст. 50 Закону України «Про землеустрій» щодо спрощення процедури виготовлення проектів землеустрою для відведення земельних ділянок [131].

Крім того, Законом України від 08.12.2015 № 862-VIII [130] внесено зміни до Земельного кодексу України щодо удосконалення механізму передачі земельних ділянок, відчужених для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, яким було надано повноваження органам, які прийняли рішення про викуп земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, передавати такі земельні ділянки у власність чи користування.

З метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг було прийнято Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [128]. Даним законом спрощена процедура отримання інформації з Державного земельного кадастру. При цьому звертається увага, що право на надання такої інформації мають посадові особи органів місцевого самоврядування, в тому числі і адміністратори центрів надання адміністративних послуг. Норми, які визначають процедури отримання дозвільних документів у сфері земельних відносин становлять адміністративно-процесуальну основу правового регулювання цієї сфери публічно-правових відносин.

Зауважимо, що до цієї групи нормативно-правових актів (за суб'єктом видання) також доцільно віднести постанови Верховної Ради України у сфері дозвільної діяльності. При цьому останні не є чисельними, однак питання, які ними врегульовані, мають велике значення для розвитку земельних відносин. Як приклад можна навести такі: 1) постанови Верховної Ради України «Про проведення парламентських слухань на тему: «Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації»» [177]; 2) «Про земельну реформу» [177]; 3) «Про погодження місця розташування об'єктів» [174] тощо;

5) згідно з Конституцією України Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території країни. Але на фоні швидких змін у політичних, економічних, соціальних, екологічних відносинах у земельному законодавстві виникають прогалини, які усуваються саме актами Президента України. Неповний перелік таких актів щодо регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин вказує на місце цього виду джерел права у формуванні регуляторної політики у сфері земельних відносин в останні роки [15, с. 106]. Серед Указів Президента, що справляють значний вплив на ці відносини, варто вказати на Укази: «Про деякі питання організаційно правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» [139], «Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» [168], «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [158], «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» [122] тощо;

б) серед суб'єктів правотворчої діяльності у сфері земельних відносин чільне місце займає Кабінет Міністрів України. Проведений аналіз доводить, що протягом останніх років урядом України було прийнято низку нормативних актів з питань врегулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на

період до 2020 року» [181]; постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 № 1134 «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь» [154]; постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 № 1207 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері землеустрою і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру» [145]; постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 513 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» [152]; постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [150]; постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» [137]; постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [197] тощо.

Заслуговує на увагу Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року в якій визначено, що метою Програми є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів [181]. На нашу думку, зазначений нормативний документ є стратегічним, оскільки визначає необхідність нормативного закріплення державної земельної політики та її механізмів реалізації, а також наголошує на необхідності комплексного підходу до земельного законодавства;

7) важлива роль у правовому регулюванні земельних відносин належить відомчим нормативно-правовим актам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а саме: наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 № 95 «Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру / Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності» [138]; наказ Держгеокадастру від 14.02.2017 № 68 «Про затвердження Порядку ведення договірної роботи в Держгеокадастрі, його територіальних органах, на підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери управління Держгеокадастру» [151]; наказ Держгеокадастру від 25.04.2016 № 114 «Про затвердження Плану заходів щодо організації надання адміністративних послуг, які надаються Держгеокадастром та його територіальними органами в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг та інтеграції до нього власних інформаційних систем»; наказ Держгеокадастру від 20.04.2016 № 108 «Про введення в дію рішень колегії Держгеокадастру від 30.03.2016»; наказ Держгеокадастру від 23.10.2017 № 215 «Про затвердження типових Інформаційних та Технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру» тощо.

8) окрему групу нормативно-правових актів, які регулюють питання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин становлять нормативні та індивідуальні акти органів місцевого самоврядування. В умовах децентралізації саме останні є активним суб'єктом правового регулювання у сфері земельних відносин. Як зазначає А. Г. Мельник, правове регулювання в сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування – це діяльність з прийняття рішення, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, які знаходяться на території відповідної територіальної громади, а також інших індивідуальних актів, які врегульовують конкретні земельні відносини [90, с. 94]. Зауважимо, що ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» [162] наділяє останніх повноваженням щодо прийняття на пленарних засідання сільської, селищної, міської ради питань, які відносяться до їх компетенції. При цьому відповідно до статей 43 та 44 Закону України «Про місцеве

самоврядування» мають як власні, так і делеговані повноваження в сфері земельних відносин. На підставі аналізу як власних повноважень обласних та районних рад, так і делегованих органам виконавчої влади на місцях, можна виділити певні висновки: по-перше, безпосередньо обласні та районні ради здійснюють забезпечення прав суб'єктів землекористування через фінансово-економічні засоби впливу, зокрема шляхом розподілення бюджетних коштів; по-друге, збереженню земельних та нерозривно пов'язаних з ними природних ресурсів сприяє організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; по-третє, вирішення питань про надання чи скасування дозволів на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного чи обласного значення в багатьох випадках веде до виникнення чи припинення права землекористування; по-четверте, власні повноваження обласних та районних рад спрямовані, насамперед, на регулювання відносин землекористування за допомогою названих повноважень, тоді як делеговані повноваження пов'язані із здійсненням контрольних функцій [186, с. 300]. Звернення до повноважень органів місцевого самоврядування дає змогу виокремити напрямки, за якими органи місцевого самоврядування видають індивідуальні акти у сфері землекористування, і які є також частиною правового регулювання дозвільної діяльності в цій сфері: 1) про поновлення договору оренди землі; 2) про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки; 3) про надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі та ряд інших (Про надання згоди на одержання права власності на земельні ділянки: рішення Харківської міської ради від 29.10.2014 № 1677/14) [166]; 4) про припинення дії договору оренди землі, договору про встановлення особистого сервітуту та скасування пункту рішення міської ради (Про поновлення права оренди земельних ділянок ділянки: рішення Харківської міської ради від 24.11.2004 № 199/04 [175]); 5) про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду, власність, в постійне користування (Про надання дозволу громадянам на розробку проектів відведення земельних ділянок: рішення Харківської міської ради від

28.09.2005 № 182/05 [163]); 6) про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду, у власність, в постійне користування та передачі земельної ділянки в оренду; 7) про надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (Про надання дозволу юридичним та фізичним особам на розробку технічної документації щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки для експлуатації та обслуговування будівель і споруд: рішення Харківської міської ради від 20.11.2013 № 1320/13 [165]) та інші;

9) адміністративні акти юридичних осіб публічного права, які приймають індивідуальні та нормативні акти, та стосуються дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. До таких актів відносяться землевпорядна документація, державні стандарти, проектна документація, плани та проекти земельних ділянок тощо. Більш детально зазначені акти будуть розглянуті в наступних розділах роботи.

Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що нормативний масив із зазначених питань не систематизований, має тенденції до постійних змін, не упорядкований між собою, містить корупційні ризики та адміністративні бар'єри, що заважає практиці правозастосування та сприяє порушенню суб'єктивних прав учасників земельних правовідносин. Наголосимо, що доцільно провести систематизацію законодавства у сфері земельних відносин з метою упорядкування та удосконалення саме адміністративно-правових норм у зазначеній сфері, шляхом їх обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, а саме дозвільну діяльність у сфері земельних відносин.

Таким чином, групи нормативно-правових актів, які визначають загальні засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин представлені в такому порядку: 1) міжнародні нормативно-правові акти з питань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, які ратифіковані вищим законодавчим органом держави; 2) Конституція України; 3) Земельний кодекс України; 4) законодавчі акти, що визначають правові засади публічно-сервісної діяльності в цілому, та дозвільної діяльності у сфері земельних відносин зокрема; 5) акти Президента України;

б) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають пріоритети державної земельної політики щодо дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 7) нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин – Держгеокадастру; 8) нормативні акти, які приймаються органами місцевого самоврядування; 9) нормативні акти та індивідуальні акти, що приймаються публічними установами та організаціями (проектні організації, експертні установи тощо).

1.3. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин

Реалізація державної політики у сфері земельних відносин передбачає провадження органами державної влади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, спрямованої на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян. Якість державної політики у сфері земельних відносин визначається з урахуванням критеріїв (вимог) належного державного управління земельними ресурсами, що містяться в рекомендаціях Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН [197]. Варто звернути увагу на те, що дослідження дозвільної діяльності у сфері земельних відносин буде неповним без належного наукового аналізу такого елемента їх структури, як суб'єкти.

Останнім часом теоретичним та практичним аспектам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільних відносин присвятили свої праці значна кількість вітчизняних науковців, зокрема В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Я. Г. Воронін, Д. С. Денисюк, О. В. Джафарова, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, М. М. Романяка, В. О. Резніченко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, В. В. Чмелюк, А. П. Хряпинський, Т. І. Шапочка, С. О. Шатрава тощо. В той же час, враховуючи

наукові напрацювання, постає необхідним дослідити правову природу суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, визначити їх ознаки та перелік з метою уніфікації дозвільних повноважень та покращення практики правозастосування.

Дійсно, під час визначення правової природи земельних відносин установлюються форми власності, їх суб'єкти та об'єкти, характер і зміст володіння та користування землею, що значною мірою впливає на рівень раціональності використання земельних ресурсів. Тому питання визначення ознак та особливостей діяльності суб'єктів дозвільної діяльності в цілому та у сфері земельних відносин набуває особливого значення в аспекті проведення реформ в усіх сферах розвитку сучасної Української держави. Акцентуємо увагу на такій особливості суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, яка полягає в тому, що з одного боку – держава створює державні інституції для реалізації положень ст.ст. 13 та 14 Конституції України фізичними та юридичними особами приватного права, а з іншого – держава в особі юридичних осіб публічного права є суб'єктом реалізації прав і законних інтересів у зазначеній сфері, тобто виступає сама споживачем дозвільних послуг. На підтвердження цього наведемо позицію О. М. Клименко, яка зазначає, що дієздатність держави виявляється у двох взаємозалежних формах: 1) організаційній: утворення механізму держави – системи суб'єктів (органів та організацій), наділення їх компетенцією щодо реалізації державних функцій; 2) функціональній: діяльність державних суб'єктів, які через виконання делегованих їм повноважень або наділення інших осіб спеціальними повноваженнями безпосередньо реалізують правоздатність держави (у тому числі цивільну) [63, с. 10-11]. Отже, з метою формулювання власної авторської позиції з цього приводу, необхідно звернутись до теоретичних напрацювань визначення категорії «суб'єкт» та «суб'єкт адміністративного права», що надасть можливість обґрунтувати власний підхід щодо визначення категорії «суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин».

Етимологічний зміст категорії «суб'єкт» можливо розглядати через призму різних наукових підходів та соціальних явищ. Наведемо існуючі підходи: 1) в

філософії – це поняття, яке означає носій діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людина або група осіб, культура суспільство або людство в цілому на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій [116]; 2) в психології – це окрема особа або група людей, яка займає активну позицію у перетворенні дійсності, провокує зміни в інших людях – об'єктах – і в собі самому [119]; 3) в українській мові – особа чи організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті [21, с. 1211]. Підсумовуючи наведене вище, можна виокремити ознаки, які характеризують категорію «суб'єкт», а саме: а) це завжди певна особа, група осіб; б) яка має певну мету або об'єднані певною метою; в) категорія динамічна, оскільки пов'язана із певною діяльністю; г) взаємозалежність між різними суб'єктами у разі перетинання їх інтересів; д) інтелектуальна та розумова складові, що характеризують зазначену категорію, оскільки їх діяльність спрямована на досягнення певного результату. Маючи усвідомлення щодо сутності цієї категорії, звернемося до розуміння останньої в праві. Так, С. С. Алексєєв відзначає, що «суб'єкт права» – це особи, що володіють «правосуб'єктністю», тобто громадяни, організації, суспільні утворення, які можуть бути носіями прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [4]. Ця позиція підтримується і відомим теоретиком права О. Ф. Скакун [194, с. 354–355]. Аналіз цієї позиції та наведених раніше свідчить, що до ознак категорії суб'єкт в цілому та права зокрема, відноситься така ознака, як діяльність, дії, активні дії. Зауважимо, що коли йдеться про «суб'єкта права» то певна діяльність відбувається не на власний розсуд останнього, а в межах права. Тобто така діяльність трансформується у певні правовідносини. Сьогодні на науковому рівні відбуваються жваві дискусії щодо співвідношення категорій «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Висловимо власну позицію з цього приводу. Ми вважаємо, що «суб'єкт правовідносин» є категорією, яка тісно пов'язана із категорією «суб'єкт права» але при цьому не може існувати без першої, однак має свої властивості. Цей висновок випливає із того, що «суб'єкт правовідносин» завжди є «суб'єктом права», а «суб'єкт права» маючи такий статус може і не стати суб'єктом правовідносин. Отже, суб'єктом права у сфері земельних відносин можуть бути особи (фізичні та

юридичні особи публічного та приватного права), які наділені відповідними правами та обов'язками у сфері земельних відносин. Як зазначає О. В. Петрук, земельні відносини складаються між фізичними особами, юридичними особами, а також між фізичними особами, юридичними особами і державою в особі відповідних органів державної влади та територіальними громадами сіл, селищ і міст в особі органів місцевого самоврядування. Виходячи із зазначеного, суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто суб'єктом земельних відносин вважається окремо взятий індивід та всі члени суспільства, що тією чи іншою мірою займаються господарською діяльністю [112, с. 26]. Така позиція дослідника є дискусійною, оскільки сфера земельних відносин не обмежується тільки господарською діяльністю, а складає лише частину останніх. Як нами наголошувалось у попередніх розділах, сфера земельних відносин складає сукупність публічно-правових та приватно-правових відносин. Тобто суб'єктами адміністративно-правових відносин в зазначеній сфері є фізичні та юридичні особи публічного та приватного права, які наділені відповідними суб'єктивними правами та обов'язками, які закріплені в адміністративно-правових нормах. При цьому особливістю публічно-правових відносин в земельній сфері, які в більшості випадків урегульовані нормами адміністративного права, є участь держави в особі спеціально створених інституцій в реалізації державної земельної політики і відповідно наділення останніх адміністративною правосуб'єктністю тощо.

Враховуючи мету нашого дослідження та висновки, які нами були зроблені раніше, зазначимо, що дозвільна діяльність у сфері земельних відносин спрямована на реалізацію публічно-сервісної функції держави, урегульована нормами адміністративного права; відповідно суб'єкти, які реалізують зазначену функцію є суб'єктами адміністративного права, які наділені відповідною дозвільною компетенцією. Як зазначає О. В. Джафарова, дозвільна компетенція органів публічної адміністрації складається із сукупності прав і обов'язків (правообов'язків), а також спрямованості останніх на забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та

підтримання балансу приватних та публічних інтересів у певній сфері суспільних відносин [44, с. 54].

В Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері господарської діяльності» дається визначення дозвільного органу, під яким розуміється суб'єкт надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру [141]. В цілому не заперечуючи проти такого підходу, зауважимо, що більшість органів, до повноважень яких належить хоч б одна адміністративна послуга з надання документа дозвільного характеру, є по суті дозвільним.

Звернемося до наукових напрацювань щодо змісту категорії «суб'єкт дозвільної діяльності». Так, С. В. Лихачов наголошує на тому, що суб'єкт дозвільного провадження – це певна структурно окреслена спільнота людей та її представники, які мають державно-владні повноваження у сфері дозвільного провадження [83, с. 65]. Ми погоджуємося з дослідником, що дозвільні повноваження суб'єкта реалізуються в окремій адміністративно-процесуальній формі, а саме дозвільному провадженні. На думку О. В. Харитонова, суб'єкт дозвільної системи – це організація, яка є частиною державного апарату і має певний обсяг компетенції, структуру, територіальний масштаб діяльності, і яка за допомогою властивих тільки їй форм і методів державного управління здійснює діяльність з видачі дозволів на право зайняття окремими видами діяльності, користування предметами і речовинами, цілком або частково вилученими з обороту, а також здійснює контроль за дотриманням правил дозвільної системи з метою забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [213, с. 86]. Запропоноване визначення є цікавим, відображає управлінський підхід, але при цьому обмежується тільки державними органами, що на сьогодні не відповідає сучасній концепції адміністративного права.

Варто вказати позицію О. В. Джафарової, яка визначає суб'єктів дозвільної діяльності через призму органів публічної адміністрації, які представлені системою відокремлених органів державної, насамперед, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного та приватного права і самоврядних

організацій, наділених власними або делегованими повноваженнями щодо здійснення дозвільної діяльності, які створені з метою реалізації публічної функції у певній сфері розвитку суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів [44, с. 69-70].

Звернення до робіт, які визначають суб'єкта дозвільної діяльності в певній сфері суспільних відносин дає привід навести наступні визначення. Так, М. М. Романяка наголошує на тому, що суб'єктом дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки є орган виконавчої влади, створений для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується видачею дозволів з метою забезпечення екологічної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі [191, с. 55]. Зазначене визначення є цікавим але не позбавленим дискусійності. Не зрозуміло, чому дослідник під час визначення кола останніх обмежився лише органами виконавчої влади. В свою чергу, В. О. Резніченко зазначає, що під суб'єктом дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно розуміти орган публічної адміністрації, створений для здійснення конкретного виду державної діяльності у сфері містобудування, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення національної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі [187, с. 54–55; 193, с. 75–76]. Я. Г. Воронін дає таке визначення системи суб'єктів дозвільної діяльності у сфері нафтогазового комплексу – це сукупність об'єднаних, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним органів публічної адміністрації, які на законних підставах набули повноважень щодо формування та реалізації дозвільної політики у нафтогазовому комплексі, діяльність яких спрямована на забезпечення національної безпеки та окремої її складової – екологічної безпеки, а також на підтримання публічних та приватних інтересів у

зазначеній сфері [25, с. 155]. Зауважимо, що дослідники для позначення суб'єкта дозвільної діяльності оперують категорією «органи публічної адміністрації», однак остання на сьогодні не має свого законодавчого закріплення, а деякими вченими адміністративістами взагалі не сприймається. Висловлюючи власну позицію, наголосимо, що з метою визначення всіх органів, установ, які мають власні або делеговані дозвільні повноваження, доцільно використовувати категорію суб'єкт адміністративного права».

Отже, трансформуючи все наведене вище на предмет нашого дослідження, сформулюємо ознаки та визначення категорії «суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин». Так, під суб'єктом дозвільної діяльності у сфері земельних відносин пропонується розуміти суб'єкта адміністративного права, який наділений певною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю у сфері земельних відносин, діяльність якого спрямована на реалізацію права власності на землю, раціональне використання та охорону земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

До характерних ознак суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин доцільно віднести такі: 1) наявність нормативно визначених та закріплених дозвільних повноважень, які пов'язані межами, підставами та способом реалізації; 2) метою діяльності відповідних суб'єктів є забезпечення безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів, об'єктом яких є земля та земельні ділянки; 3) організаційна відокремленість, яка обумовлена специфікою функції (публічно-сервісна функція – надання адміністративних послуг), яка була покладена в основу створення відповідного органу; 4) цілеспрямована, системна та функціональна діяльність; 5) порядок створення, організації та функціонування визначається нормами адміністративного права; 6) їх діяльність корелюється з іншими суб'єктами публічного управління у сфері земельних відносин.

У зв'язку із вказаними, варто більш детально розглянути суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Так, Кабінет Міністрів України посідає особливе місце серед суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних

відносин, оскільки він наділений переважною кількістю повноважень у сфері публічного адміністрування зазначеною сферою (нормотворчі повноваження щодо формування дозвільної політики у сфері земельних відносин, безпосередньо повноваження, пов'язані із наданням документів дозвільного характеру в зазначеній сфері).

Згідно з положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України», останній здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [160]. Кабінет Міністрів України уповноважений на розробку та прийняття відповідних стратегій, державних програм, планів тощо у названій сфері. Наприклад, Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 та спрямована на створення сучасної, прозорої і дієвої системи управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності й забезпечення захисту інтересів суспільства (насамперед учасників антитерористичної операції), територіальних громад та держави, а також раціонального та ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель, необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави [197].

Кабінет Міністрів України наділений дозвільними повноваженнями щодо надання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин. Як приклад, наведемо розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 223-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [164], розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 36-р «Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок» [173], розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1297-р «Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною

цільового призначення» [123] тощо. Таким чином, Кабінет Міністрів України має нормативні дозвільні повноваження, які полягають в розробці та прийнятті нормативно-правових актів, які регулюють діяльність, пов'язану із наданням дозвільних послуг у сфері земельних відносин та власне дозвільні, коли останній сам виступає суб'єктом надання цієї послуги тощо;

2) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України (основний суб'єкт). Важливе місце серед суб'єктів дозвільної діяльності, які мають дозвільні повноваження у сфері земельних відносин, посідає відповідне міністерство – Міністерство аграрної політики та продовольства України [148], яке забезпечує нормативно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, визначає пріоритетні напрямки розвитку даної сфери тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 [148] регламентовано, що Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та реалізацію державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва; формування та реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів тощо.

Зауважимо, що Мінагрополітики через міністра спрямовує та координує діяльність таких органів: 1) Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України; 2) Державного агентства управління лісових ресурсів України; 3) Державного агентства рибного господарства України; 4) Державної інспекції сільського господарства України; 5) Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; 6) Державної служби

України з питань геодезії, картографії та кадастру. Всі наведені органи мають дозвільні повноваження у сфері земельних відносин.

Мінагрополітики забезпечує видачу дозвільних документів, сертифікатів, ліцензій, передбачених законодавством; розроблення, затвердження, перевірку, перегляд, внесення змін, скасування стандартів у сфері землеустрою та охорони земель; здійснює моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення [148]. В частині земельних відносин Мінагрополітики наділений погоджувальними дозвільними повноваженнями.

3) центральний орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України (додатковий суб'єкт, що наділений погоджувальними повноваженнями у сфері земельних відносин). В той же час, Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки [149]. Крім того, Мінприроди наділено дозвільними повноваженнями щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, охорони та раціонального використання земель; розвитку водного господарства і меліорації земель; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, забезпечення у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель нормативно-правового регулювання з питань щодо правил, нормативів, норм у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, аналізує практику їх застосування, а також організації та проведення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель; встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, днопоглиблювальні роботи, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду, а також порядку розроблення та затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин

у водні об'єкти та переліку забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується, розроблення та затвердження критеріїв оцінки забруднення підземних горизонтів водних об'єктів тощо [149]. Зазначене міністерство має ряд дозвільних повноважень, які стосуються різного роду погоджень у сфері земельних відносин;

4) безпосередня реалізація державної політики в певній сфері згідно з чинним законодавством покладена на центральні органи виконавчої влади, які знаходяться в структурі міністерства та створюються залежно від виконання публічних функцій [25, с. 165]. До такого суб'єкта слід віднести центральний орган виконавчої влади, який безпосередньо реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів – Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері земельних відносин [137].

Зупинимось більш детально на розгляді адміністративно-правового статусу зазначеного органу. Сьогодні існує багато підходів щодо визначення цієї категорії. Ми лише наведемо позицію Ю. П. Битяка, який зазначає, що кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому правовий статус виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [2, с. 59]. Існують й інші підходи щодо визначення поняття та елементів адміністративно-правового статусу певного державного органу [36, с. 103; 224, с. 16]. Ознайомившись та проаналізувавши останні, ми прийшли до висновку, що адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру – це адміністративно-правове закріплення місця зазначеного органу в системі органів публічної влади, яке передбачає визначення його функціонального призначення, адміністративної правосуб'єктності,

інструментарію необхідного для виконання тих функцій держави, які стали підставою їх створення, а також порядку взаємодії з іншими державними інституціями. До елементів останнього слід віднести такі: призначення, завдання, функції, організацію діяльності, компетенцію тощо.

Розглядаючи питання призначення Держгеокадастру наголосимо, що остання була створена для виконання такої функції держави – публічно-сервісної (надання адміністративних послуг) у сфері земельних відносин. Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [183] в ст. 4 визначається, що останні створюються як юридичні особи публічного права для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства та інспекції. Можемо сказати, що саме наявність в назві цього центрального органу виконавчої влади категорії «служба» визначає призначення останньої та визначає спрямування та компетенцію (адміністративну правосуб'єктність) посадових осіб Держгеокадастру щодо реалізації закріпленої за цим органом функції, а саме надання дозвільних (адміністративних) послуг у сфері земельних відносин.

Варто зазначити, що основним завданням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру є: по-перше, реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; по-друге, надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері; по-третє, внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [137].

Організація діяльності як структурний елемент адміністративно-правового статусу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру передбачає функціональну та лінійну складові системного утворення із обов'язковим визначенням завдань і функцій цих утворень, розподілом компетенції та напрямків діяльності та відповідальності тощо. Так, організаційна структура Держгеокадастру складається з наступних системних утворень: 1) Департамент державного земельного кадастру; 2) Департамент забезпечення діяльності служби; 3) Департамент землеустрою, використання та охорони земель; 4) Департамент кадрової політики та персоналу; 5) Департамент міжнародної співпраці та ринку земель; 6) Департамент контролю за використанням та охороною земель; 7) Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності; 8) Управління державної експертизи; 9) Управління запобігання і виявлення корупції. Поділ системних утворень в Держгеокадастрі на департаменти та управління було здійснено в залежності від напрямків діяльності служби, які містять у собі окремі структурні підрозділи. Тобто завдання та функції Держгеокадастру обумовлюють організаційно-функціональну структуру.

До елементів адміністративно-правового статусу Держгеокадастру доцільно віднести компетенцію (адміністративну правосуб'єктність). Як зазначав відомий вчений В. Б. Авер'янов, до складу компетенції доцільно віднести права та обов'язки осіб, які працюють в зазначених органах [22, с. 247].

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» надає можливість виокремити наступні дозвільні повноваження Держгеокадастру сфері земельних відносин, а саме: 1) розробляє нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин в установленому законодавством порядку, стандарти і технічні регламенти у сфері Державного земельного кадастру відповідно до закону, а також порядки створення та актуалізації картографічних матеріалів, кадастрових класифікаторів, довідників та баз даних, нормативно-технічні документи з питань геодезії, картографії, геоінформаційних систем; 2) погоджує виконання робіт в охоронних зонах

геодезичних пунктів та знесення і перезакладення геодезичних пунктів; 3) здійснює моніторинг геодезичних пунктів; 4) вносить у встановленому порядку до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотання щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, у тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства, припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків, припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону; 5) надає експертні висновки щодо зміни зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; видає висновок про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення; 6) вносить до відповідної кваліфікаційної (екзаменаційної) комісії подання про позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника, інженера-геодезиста кваліфікаційного сертифіката (його анулювання), а оцінювачів – кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок; 7) здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, обмежень у їх використанні; 8) веде поземельні книги та видає витяги із Державного земельного кадастру про земельні ділянки; 9) забезпечує користування відомостями Державного земельного кадастру, організовує роботи з підготовки та підвищення кваліфікації державних кадастрових реєстраторів; 10) розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через визначені в установленому порядку його територіальні органи; 11) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; 12) організовує професійну підготовку оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, веде Державний реєстр оцінювачів з експертної грошової

оцінки земельних ділянок, які отримали кваліфікаційне свідоцтво, видає витяги з нього, готує пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання робіт з грошової оцінки земель, видає витяги з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки; 13) забезпечує науково-експертне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, землеоціночних робіт, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів та забезпечує здійснення підготовки ліцитаторів; 14) здійснює землеустрій, у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель; 15) веде Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників і Державний реєстр сертифікованих інженерів-геодезистів та видає витяги із зазначених реєстрів; 16) приймає рішення про анулювання (позбавлення), зупинення та поновлення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста; 17) визнає статус саморегулювальної організації у сфері землеустрою; 18) здійснює державний нагляд у сфері землеустрою; 19) проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; 20) бере участь у державному регулюванні планування територій; 21) створює інформаційну базу даних з питань землеустрою; 22) проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, програм з питань топографо-геодезичної і картографічної діяльності, проектів топографо-геодезичних і картографічних робіт та їх результатів; погоджує надання висновків за результатами проведення державної експертизи програм і проектів з питань ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, матеріалів і документації Державного земельного кадастру; 23) погоджує в межах повноважень, передбачених законом, документацію із землеустрою; 24) здійснює методичне забезпечення та координацію діяльності у сфері державної експертизи землевпорядної документації на територіальному рівні, а також методичне забезпечення діяльності у сфері державної експертизи землевпорядної документації розробників об'єктів державної експертизи [137].

Наголосимо, що від того наскільки повно визначена компетенція Держгеокадастру, тим ефективніше здійснюється реалізація суб'єктивних прав споживача дозвільних послуг в зазначеній сфері тощо.

5) окрему групу суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин становлять органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети).

Варто зазначити, що механізми адміністративно-правового регулювання земельних відносин, що використовуються органами місцевого самоврядування певною мірою не забезпечують повноцінного включення землі до повного економічного обігу та переходу її у власність господарюючих суб'єктів. Через це покращити роботу цих органів на нинішньому етапі не можна без запровадження виваженої державної політики у зазначеній сфері, без застосування гнучкої системи економічних та адміністративних методів впливу на земельних власників та землекористувачів, які безпосередньо мають вплив на рівень ефективності використання відповідних земельних ресурсів. Тому сьогодні потрібно активно впроваджувати реформи, кінцевою метою яких є децентралізація владних повноважень, що дасть можливість забезпечити основу для рівномірного розвитку територій та всієї країни в цілому [112, с. 167-168].

В даному контексті органи місцевого самоврядування повинні сприяти створенню та забезпеченню сприятливих умов, що уможливило б якнайповніше задоволення потреб суспільства, пов'язаних із застосуванням і збереженням землі, і в цьому процесі останні виконують ключову роль, представляючи у земельних відносинах інтереси територіальної громади [112, с. 168].

Звернення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливість виокремити дозвільні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а саме: 1) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; 2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; 3) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів

загальнодержавного значення; 4) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; 5) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 6) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; 7) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; 8) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону [162];

б) юридичні особи публічного права. Як правило зазначені суб'єкти не мають статусу органа виконавчої влади або місцевого самоврядування але при цьому створюються останніми або їм делегуються повноваження щодо здійснення дозвільної діяльності. У сфері земельних відносин до останніх можна віднести: 1) саморегулювальні організації у сфері землеустрою, які функціонують на підставі ст. 63 Закону України «Про землеустрій». Мають статус юридичної особи, діють на засадах самоврядування і їх діяльність не має на меті отримання прибутку, але при цьому останні наділені погоджувальними дозвільними процедурами. До останніх можна віднести участь в роботі кваліфікаційних комісій, які надають такі дозвільні документи: кваліфікаційний сертифікат інженера землевпорядника та інженера геодезиста; 2) Науково-дослідний інститут геодезії і картографії, який має нормативні дозвільні повноваження щодо розробки та затвердження певних правил та стандартів, ДП «Вінницький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ДП «Харківський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»; 3) науково-виробниче підприємство «Картографія», яке належить до сфери управління Держгеокадастру в частині унормування географічних назв та розроблення проектів нормативно-правових, нормативно-технічних документів, стандартів, технічних умов, еталонів для врегулювання відносин у сфері геодезії, картографії, кадастру тощо; 4) юридичні особи, які володіють необхідними технічними і технологічними забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою [159].

Враховуючи аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, слід виокремити наступну класифікацію останніх: 1) Кабінет Міністрів України (нормотворчий суб'єкт); 2) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України (основний суб'єкт); 3) центральний орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України (додатковий суб'єкт, що наділений погоджувальними повноваженнями у сфері земельних відносин); 4) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи, яка безпосередньо реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (провідний суб'єкт); 5) органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети); 6) юридичні особи публічного права.

Дозвільні повноваження відповідних суб'єктів у сфері земельних відносин доцільно класифікувати на: 1) нормотворчі повноваження щодо визначення дозвільних процедур у сфері земельних відносин (Кабінет Міністрів України); 2) процедурні погоджувальні повноваження (Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Міністерство екології та природних ресурсів України); 3) основні процедурні повноваження (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи); 4) делеговані повноваження (органи місцевого самоврядування).

1.4. Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин

Створення високоефективного апарату публічного управління наразі стає все більш актуальним, оскільки країні потрібно адаптуватись до змін, що відбуваються як у внутрішньому середовищі, так і в зовнішньополітичних процесах, і як результат потребує вирішення комплексу проблем, серед яких є і проблема формування ефективних механізмів публічного управління у сфері регулювання земельного ресурсу країни за основними напрямками: використання, охорона та обіг земель сільськогосподарського призначення [120]. Не менш важливим залишається питання визначення правового інструментарію для забезпечення ефективної реалізації державної земельної політики держави, оскільки за допомогою останнього можливо досягти поставлених цілей. Особливої уваги в цьому аспекті вимагає розуміння адміністративно-правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Зауважимо, що на сьогодні існує безліч наукових досліджень, які прямо або опосередковано стосуються питання визначення категорій «форма», «правова форма», «адміністративно-правова форма». Всі напрацювання мають вагоме, навіть системне значення для визначення сутності адміністративно-правової форми дозвільної діяльності та для розвитку адміністративно-правової науки в цілому.

Як зазначає Я. Г. Воронін, характер досліджуваного питання як прикладний може бути визначений лише на певному рівні теоретичних узагальнень, адже основу конкретних теоретико-правових положень щодо сутності і виду аналізованих форм мають бути сформовані на підставі загальних положень про правову форму, зміст правового акту. Такий підхід може сприйматись як надто широкий, проте його застосування відповідає методології системності під час вивчення правового явища, а сформовані теоретичні висновки можуть у подальшому отримати розвиток під час здійснення аналізу іншої прикладної проблеми [25, с. 117]. Я. Г. Воронін, опрацювавши існуючі напрацювання, об'єднав останні в три групи: 1) перша група дослідників визначала категорію «форма» через функціональний підхід, які виділяли юридичні форми діяльності держави залежно

від державних функцій, які реалізуються завдяки законодавству, адміністративній (управлінській) діяльності державних органів, правосуддю; 2) друга група дослідників розглядає категорію через призму теоретичного спрямування, абстрагованими від певної діяльності державних органів. Зважаючи на такий характер наукового доробку, цю стадію можна назвати «теоретичною» і вона визначена на підставі ґрунтовних доктринальних положень щодо визначення правотворчості і правозастосування як двох правових форм у контексті юридично значимих явищ; 3) третя група теоретичних напрацювань сутності і змісту правової форми представлена сучасними науковими положеннями, які, ґрунтуючись на теоретичних здобутках попередників, містять оригінальні і перспективні для подальшої наукової розвідки висновки [25, с. 117–118]. Додамо, що останнім часом з'явилося багато наукових робіт, в яких підіймається проблема щодо невідповідності категорії «правової форми» сучасній концепції адміністративного права та адаптації національного законодавства до Європейського Союзу. Саме представники цієї групи доводять необхідність запровадження зовсім іншої категорії, а саме «інструменти». Представники цієї групи обґрунтовують свою позицію тим, що у європейських країнах не вживаються такі категорії, як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» або «неправові форми управління» та «форми публічного адміністрування». Натомість, з аналізу європейської літератури можна зробити висновок, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо, широко використовується категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації».

Так, В. О. Хоменко наголошує про недоцільність використання терміну «форми державного управління», оскільки це зумовлено євроінтеграційними процесами, які відбуваються в нашій державі [214, с. 44]. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [144] наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити зміст своїх нормативно-правових актів до змісту актів Європейського Союзу. Таке зобов'язання розповсюджується і на понятійний апарат

адміністративного права, який є основою будь-якого акта. В країнах ЄС відсутні такі категорії як «форми державного управління», «індивідуальні акти управління», «нормативні акти управління». Це зумовлює необхідність оновлення вітчизняної термінології та наближення її до Європейської [214, с. 44]. Дана позиція є прогресивною та такою, що заслуговує на існування. Однак, враховуючи той факт, що Конституція України та чинне законодавство закріплює та використовує категорію «державного управління», яке здійснюється в певних формах говорити про недоцільність використання категорії «форми державного управління» є неправильним.

Варто відмітити позицію І. В. Патерило, яка до інструментів діяльності публічної адміністрації відносить лише ті інструменти, що призводять до юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, та можуть бути предметом адміністративного позову. До них зараховуються, з огляду на європейську практику: нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [108, с. 175]. У свою чергу, І. В. Патерило виокремлює ознаки, які притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації: по-перше, застосовуються публічною адміністрацією у своїй діяльності; по-друге, мають публічно-правовий характер; по-третє, регулюються нормами адміністративного права; по-четверте, застосування того або іншого інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою; по-п'яте, призводять до настання правових наслідків: виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); по-шосте, в залежності від виду застосованого інструменту – можуть мати імперативну або диспозитивну природу; по-сьоме, основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [107].

Поряд із зазначеним, В. О. Хоменко у своєму дисертаційному дослідженні під інструментами діяльності органів місцевого самоврядування розуміє комплекс заходів, які використовують органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції на підставі норм адміністративного права, застосування яких здатне

регулювати суспільні відносини у сфері діяльності цих органів або викликати виникнення фактичних результатів [214, с. 51]. В. О. Хоменко виокремлює наступні ознаки інструментів діяльності органів місцевого самоврядування: 1) вони є заходами, які використовують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування. Відповідна ознака означає, що інструменти діяльності є способами, завдяки яким органи місцевого самоврядування здатні вирішувати поставлені перед ними задачі; 2) використовуються у межах компетенції органів місцевого самоврядування. Ця ознака свідчить про те, що застосування інструментів діяльності можливе у межах повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування; 3) регламентуються адміністративно-правовими нормами. Ця ознака доводить те, що виключно норми адміністративного права є підставою для застосування різних інструментів діяльності; 4) регулюють суспільні відносини у сфері діяльності органів місцевого самоврядування або викликають виникнення фактичних результатів. Відповідна ознака означає, що адресатом інструментів діяльності органів місцевого самоврядування є приватні особи [214, с. 51].

Поряд із вказаними науковими працями, О. С. Нижник у своєму дисертаційному дослідженні визначає адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, як зовнішню виражену дію суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, яка представлена чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить до юридичних наслідків, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети та завдань [100, с. 119]. Уважно ознайомившись із прогресивними позиціями науковців, вважаємо передчасним запровадження останніх, оскільки сліпе запозичення іншомовної термінології потребує більш детального опрацювання та вивчення.

Як зазначає В. Б. Аверьянов, форма є необхідним атрибутом адміністративно-правової діяльності. Завдяки формам можливо встановити взаємозв'язок, забезпечити найвагомішу взаємообумовленість елементів діяльності, що обумовлює у їхніх співвідношеннях стабільність, динамізм, упорядкованість. Компетенція є юридичним відображенням (опосередкуванням) покладених на органи публічної

адміністрації функцій у спеціальних компетенційних (статутних) актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав та обов'язків, тобто державно-владних повноважень [36, с. 57–60].

Враховуючи зазначені вище положення, під формами дозвільної діяльності у сфері земельних відносин будемо розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, яка представлена чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить до юридичних наслідків, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети та завдань.

На підставі проведеного аналізу правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, слід виокремити такі її ознаки: 1) реалізуються суб'єктами дозвільної діяльності (провідним суб'єктом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); 2) мають адміністративно-процедурну форму; 3) мають публічно-правовий зміст, який полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав у сфері земельних відносин; 4) регламентуються нормами адміністративно-процесуального права; 5) призводять до настання певних юридичних наслідків для суб'єктів; 6) реалізуються через диспозитивний метод до регламентації діяльності суб'єктів дозвільної діяльності, результатом чого є прийняття рішення, яке має індивідуальний характер та є підставою для надання документа дозвільного характеру.

Проаналізуємо наведені вище ознаки.

1) реалізуються суб'єктами дозвільної діяльності (провідним суб'єктом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру). Нами в попередньому підрозділі було детально проаналізовано коло та особливості діяльності суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Саме Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру була визнана провідним суб'єктом здійснення дозвільної діяльності в зазначеній сфері, оскільки метою її створення є реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері земельних відносин, для чого остання була

наділена дозвільною компетенцією владно-розпорядчого характеру, яка закріплена чинним законодавством;

2) мають адміністративно-процедурну форму. З метою розкриття сутності та ознак адміністративно-процедурної форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин звернемося до базових теоретичних категорій. Як зазначають відомі вчені теоретики юридичний процес і процесуальна форма – нерозривні явища [55, с. 65]. Ю. С. Шемшученко зазначає, що процес у праві – це «визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (виборчий процес, бюджетний процес, законотворчий процес тощо). Звідси впливає наявність процесуального права як сукупності правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права. Процесуальне право надає енергію матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення і захисту останнього» [218, с. 187]. Як зазначає О. Г. Лук'янова, процесуальні відносини – це процедурні відносини, які виникають для вирішення правової аномалії та завжди урегульовані правом [87, с. 209]. Наведемо позицію О. В. Фатхутдінової, яка здійснила аналіз існуючих наукових напрацювань щодо співвідношення категорій «процес» та «процедура» та узагальнила їх таким чином: 1) процесуальні норми мають похідний характер, оскільки, на відміну від матеріальних, регламентують відносини, що не мають базисного характеру; 2) процесуальні, процедурні та матеріальні норми є різними самостійними явищами, що об'єднуються лише належністю права; 3) процес та процедура – це рівнозначні поняття; 4) процес – це юрисдикційна процедура, під час проведення якої вирішення спорів про право та реалізацію правового режиму; 5) юридичний процес ототожнюється із судовим процесом та судочинством [207, с. 345]. О. І. Миколенко під процесуальною формою розуміє встановлений адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших її учасників [96, с. 190]. В рамках нашого дисертаційного дослідження ми дотримуємося позиції, яка підтримувалась, до речі, В. М. Горшеньовим, про безперспективність протиставлення процедури і процесу

як у реальній, так і у понятійній площині [201, с. 11]. Даний підхід буде нам взятий за основу під час визначення адміністративно-процедурної форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Виникає питання як співвідносяться категорії «процесуальна форма» і «процедурна форма»? Для відповіді на це питання наведемо позицію Я. Г. Вороніна, який наголошує на тому, що термін «процедурна форма», застосування якого пропонується для позначення особливостей послідовної дозвільної діяльності, використовується за аналогією з терміном «процесуальна форма». Обидва терміни позначають зовнішній вияв певних дій, які є послідовними, логічно пов'язаними між собою. Поряд із цим, на відміну від терміну «процес», термін «процедура» відображає послідовність здійснюваних дій, яка не завжди фіксується правовими актами, на відміну від процесу, стадійність якого завжди знаходить свій вияв у процесуальних актах, які фіксують початок і завершення процесуальних дій. Зважаючи на вказане, термін «процедура» є ширшим за сутністю за термін «процес», а застосування словосполучення «процедурна форма» дозволяє виокремити певне правове явище, що здійснюється завдяки послідовним діям, від інших явищ, що мають матеріальний характер. Більше того – термін «процедурна форма» відображає динамічний характер правового явища, яке цим терміном позначається [25, с. 124–125].

На підставі наведеного вище сформулюємо визначення адміністративно-процедурної форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Так, під останньою доцільно розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що здійснюється у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними завдань та представлена чітко визначеною законом сукупністю правових стадій та етапів, послідовна реалізація яких призводить до юридичних наслідків у вигляді прийняття посадовою особою рішення про видачу або відмову у видачі документа дозвільного характеру у зазначеній сфері.

До особливостей адміністративно-процедурної форми окремих видів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин слід віднести такі ознаки: 1) послідовність; 2) динамічність; 3) цілеспрямованість; 4) урегульованість

адміністративно-процесуальними нормами; 5) суб'єктом здійснення є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи; 6) спрямованість на реалізацію норм адміністративного та інших галузей права щодо вирішення адміністративної справи, в основі якої закладені реалізація відповідним суб'єктом права власності на землю, раціональне використання та охорона земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян; 7) прийняття індивідуального акту, який є підставою для надання документа дозвільного характеру.

3) мають публічно-правовий зміст, який полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав у сфері земельних відносин. Це пов'язано з тим, що в ході реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів останні не позбавляються при цьому обов'язків перед суспільством. Особа не може бути вільною від суспільства, бо людина є суспільною істотою і це, як наслідок, покладає на неї певні суспільні обов'язки у відносинах із суспільством, колективом, іншою людиною. Суспільний обов'язок трансформується у правовий обов'язок, що дає можливість підтримання балансу індивідуальних, групових та суспільних інтересів шляхом закріплення останніх у нормах права. У публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як суб'єктів публічної адміністрації, так і фізичних та юридичних осіб [46, с. 41–42]. Це знаходить свій прояв в тому, щоб отримати дозвільний документ у сфері земельних відносин, суб'єкт звернення повинен виконати певні юридичні умови (отримати вищу освіту у галузі знань із землеустрою за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, мати рекомендації від керівника стажування, копії двох схем, та/або проектів землеустрою, та/або технічної документації з оцінки земель, у складанні яких інженер-землевпорядник брав участь [172]), які є обов'язковими для допуску до кваліфікаційного іспиту. Тобто спеціально створений суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин при наявності звернення щодо реалізації суб'єктивного права зобов'язаний його розглянути і прийняти рішення, а суб'єкт звернення

повинен виконати всі юридичні вимоги, які пред'являються до такого звернення тощо;

4) регламентуються нормами адміністративно-процесуального права. Зауважимо, що кожна матеріальна норма права по суті є «статичною», оскільки містить закріплення певного права. Його реалізація завжди передбачає здійснення комплексу послідовних дій, які також мають свою правову регламентацію та в ході якої йде зміна становища певного об'єкта. Такий комплекс дій має назву «процес» [9, с. 30], а відповідно норми, які регулюють зазначені дії є процесуальними. Як зазначає О. В. Кузьменко, виникнення матеріальних норм завжди передуює появі норм процесуальних, а також що процесуальні норми є «вторинними». Авторка вважає, що реалізація матеріальних та кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм розпочинається одночасно і до певного часу відбувається паралельно. При цьому на практиці не існує такої адміністративно-процесуальної норми, яка регулювала би процедуру реалізації норми матеріального права від самого початку і до завершення. У переважній більшості випадків дія однієї матеріальної норми забезпечується послідовною або одночасною реалізацією кількох процесуальних [77, с. 106]. Опрацювання базових положень адміністративно-процесуального права та їх екстраполяція на предмет наукового пошуку дає нам привід зробити висновок, що реалізація матеріальних норм у сфері земельних відносин відбувається шляхом прийняття в більшості випадків на підзаконному рівні нормативно-правових актів, які містять адміністративно-процесуальні норми, і забезпечують реалізацію адміністративно-правової норми у сфері земельних відносин. Як приклад наведемо: ст. ст. 66 та 68 Закону України «Про землеустрій» [159], ст. 5 з позначкою 1, ст. 24 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» [182], які є матеріальними нормами, для реалізації останніх приймається наказ Міністерства аграрної політики та продовольства «Про питання сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів» [172], який містить адміністративно-процесуальні норми, які безпосередньо визначають процедуру роботи Кваліфікаційної комісії, видачі та анулювання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера

геодезиста. Ця ознака правової форми дозвільної діяльності тісно пов'язані із адміністративно-процедурною формою, оскільки порядок дій, який урегульований процесуальними нормами в сукупності складають процедурну форму;

5) призводять до настання певних юридичних наслідків для суб'єктів. В цьому аспекті йдеться про те, що під час здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (здійснення погоджувальних процедур, процедур стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційної діяльності) за ініціативи одного із суб'єктів, погодження іншого суб'єкта не є обов'язковою умовою виникнення останніх. При цьому в основі виникнення останніх знаходиться певний юридичний факт – бажання особи мати сертифікат інженера-землевпорядника, або реалізувати право власності на землю тощо. В процесі реалізації юридичного факту у сфері земельних відносин можливо отримати результат у вигляді виникнення нових правовідносин, або зміну вже існуючих правовідносин, припинення вже існуючих правовідносин. Як приклад – з метою реалізації права володіння на землю суб'єкт звертається до Держгеокадастру з відповідним зверненням, отримує відповідний наказ і стає його власником, що породжує нові правовідносини щодо користування та розпорядження земельною ділянкою. Щодо припинення дозвільних правовідносин можна навести такий приклад: кваліфікаційний сертифікат інженера-геодезиста анулюється Держгеокадастром шляхом відкликання його у таких випадках: 1) за зверненням сертифікованого інженера-геодезиста; 2) у разі набрання законної сили рішення суду про обмеження дієздатності особи, яка є сертифікованим інженером-геодезистом, визнання її недієздатною, безвісно відсутньою; 3) за поданням Кваліфікаційної комісії у разі встановлення факту порушення інженером-геодезистом законодавства у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, на підставі розгляду письмових звернень юридичних або фізичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 24 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»; 4) на

підставі свідоцтва про смерть; 5) кваліфікаційний сертифікат інженера-геодезиста може бути також анульований за рішенням суду [172];

б) реалізуються через диспозитивний метод до регламентації діяльності суб'єктів дозвільної діяльності, результатом чого є прийняття рішення, яке має індивідуальний характер та є підставою для надання документа дозвільного характеру. Враховуючи, що нами було доведено, що адміністративно-процедурна форма здійснення дозвільної діяльності характеризується такими складовими: 1) отримання матеріально-правового результату; 2) отримання цього результату можливо лише на підставі дотримання процедурних вимог. А результат, як правило оформлюється певним рішенням (актом, документом). Як правило, якщо йдеться про дозвільну діяльність в цілому, то у сфері земельних відносин кінцевим результатом здійснення адміністративно-процедурної форми називають документ дозвільного характеру.

У Новому тлумачному словнику української мови «документ» має такі значення: 1) діловий папір, що посвідчує певний юридичний факт, підтверджує право на що-небудь, служить доказом чого-небудь, акт, протокол; 2) письмове свідоцтво, що офіційно підтверджує особу; 3) письмовий твір, грамота, рисунок, як свідчення про щось історичне, важливе [92, с. 805]. Згідно із Законом України «Про інформацію», документ це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [125]. В ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [141]. Уважне ознайомлення із

наведеним вище визначенням дає нам привід зробити висновок, що дозвільний документ не є індивідуальним актом суб'єкта дозвільної діяльності в цілому та у сфері земельних відносин зокрема, оскільки останнім не вирішується конкретно-індивідуальна адміністративна справа. Матеріальним результатом здійснення адміністративно-процедурної форми дозвільної діяльності є «рішення» (індивідуальний адміністративний акт), яке виражає інтелектуально-розумову діяльність суб'єктів дозвільної діяльності щодо відповідності поданих документів нормативно-встановленим вимогам для реалізації певного суб'єктивного права заявником. Як правило, таке «публічно-владне рішення» приймається шляхом видання відповідного наказу суб'єкта дозвільної діяльності та є в подальшому підставою для надання документа дозвільного характеру.

Подальший хід дослідження спрямуємо на аналіз найбільш поширеної класифікації форм управлінської діяльності, яку екстраполюємо на правові форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: 1) адміністративні нормативні акти (якими закріплюються процедурні моменти отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин); 2) адміністративні індивідуальні акти (безпосередньо рішення про надання або відмову у видачі документа дозвільного характеру); 3) адміністративні договори; 4) інші юридично значущі дії.

В правовій демократичній державі кожен орган державної влади має формальну можливість видавати нормативно-правові акти, регулюючи тим самим певну сферу однорідних суспільних відносин. Нормотворчість посідає чільне місце серед правових форм реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, в цілому та дозвільних зокрема.

Серед нормативних адміністративних актів особливе місце займає Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 та спрямована на створення сучасної, прозорої і дієвої системи управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності й забезпечення захисту інтересів суспільства (насамперед учасників

антитерористичної операції), територіальних громад та держави, а також раціонального та ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель, необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави [197].

Стратегічне бачення даного документа відповідно до нашого дослідження є, по-перше, впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності; по-друге, забезпечення оптимального використання земель, зокрема з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, генеральних планів населених пунктів; по-третє, підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики; по-четверте, підвищення рівня обізнаності населення, землевласників і землекористувачів щодо проблем деградації земель та сталого землекористування; по-п'яте, запобігання деградаційним процесам ґрунтового покриву, підвищення рівня родючості ґрунтів; по-шосте, проведення рекультивациі порушених земель [197].

У свою чергу, до нормативних адміністративних актів, як правової форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин варто віднести: постанову Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [155] та постанову Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 р. № 821 «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [41] тощо.

Наступну групу правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин складають адміністративні індивідуальні акти. Як зазначає В. О. Резніченко, індивідуальні адміністративні акти спрямовані на регулювання конкретного адміністративно-правового відношення, яке виникає між публічною адміністрацією та приватною особою або конкретизованим колом таких осіб у сфері, що досліджується [187, с. 86]. У свою чергу, В. О. Резніченко виокремлює

такі ознаки індивідуального адміністративного акта: 1) приймаються під час здійснення публічної влади; 2) видані виключно на підставі закону; 3) мають офіційний характер акта органу публічної адміністрації; 4) реалізують владні повноваження за наявності одностороннього владного волевиявлення; 5) мають правовий характер, якщо приймаються у встановленому порядку та оформлюються належним чином, тягнуть за собою юридичні наслідки (встановлюють, змінюють, скасовують норми права, приводять до виникнення, зміни, припинення правовідносин, слугуючи юридичними фактами) [187, с. 86].

Трансформуючи наведене вище на предмет нашого дослідження, зазначимо, що індивідуальним адміністративним актом суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин буде відповідний наказ Держгеокадастру України щодо надання дозволу на розроблення документації із землеустрою чи про затвердження документації із землеустрою та надання земельної ділянки у власність або користування [138].

Ведучи мову про адміністративний договір, то нами підтримується позиція О. С. Нижника, що останній є найбільш оптимальною правовою формою, яка дає можливість забезпечити формальну рівноправність сторін адміністративних правовідносин та здійснення публічно-владних повноважень однієї зі сторін адміністративного договору [100, с. 120].

У даному випадку на виконання повноважень з розпорядження земельними ділянками державної власності сільськогосподарського призначення Головними управліннями Держгеокадастру в областях та м. Києві укладаються договори оренди земельних ділянок державної власності сільськогосподарського призначення, додаткові угоди до таких договорів, а також додаткові угоди до договорів оренди земельних ділянок державної власності сільськогосподарського призначення, укладених з районними державними адміністраціями у період до 1 січня 2013 року, відповідно до вимог земельного законодавства [151]. Укладання договорів, додаткових угод здійснюється тільки в письмовій формі. Укладанню договору передуює видання наказу Головного управління про затвердження документації із землеустрою та передачу земельної ділянки в оренду відповідній

особі (у випадку передачі земельної ділянки в оренду на підставі ч. 3 ст. 124 Земельного кодексу України) або продовження договору оренду чи внесення змін до нього. Укладання договорів оренди земельних ділянок державної власності сільськогосподарського призначення на підставі ч. 2 ст. 124 Земельного кодексу України здійснюється у порядку, визначеному ст. 137 Земельного кодексу України [57]. Зауважимо, що при підготовці проекту наказу та проекту договору, здійснюється низка нормативно-визначених дій: по-перше, установлення особи, відповідальної за захист персональних даних фізичних осіб – володільців персональних даних; по-друге, розгляд документів та матеріалів, поданих фізичною або юридичною особою, структурним підрозділом з питань землеустрою та охорони земель та структурним підрозділом з питань оцінки та ринку земель Головного управління [151]. Наголосимо, що хоча договір і визначає формальну рівноправність сторін але при цьому має обов'язкову умову його дії, а саме видання наказу Головним управлінням Держгеокадастру. Можна зробити припущення, що договір виступає в даному випадку дозвільним документом, а наказ є рішенням суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин тощо.

Слід також звернути увагу на таку форму дозвільної діяльності у сфері земельних відносин як інші юридично значущі дії. До останніх слід віднести процедурні дії та рішення у сфері земельних відносин, які безпосередньо не є підставою для настання юридичних наслідків. Здійснення процедурних дій та прийняття рішень входять до компетенції суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та закріплено відповідними адміністративно-правовими нормами. Так, згідно наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про питання сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів» [172] до інших юридично-значущих дій суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин можна віднести такі дії та рішення: 1) прийняття рішень про допуск осіб, що подали зазначені документи, до складання кваліфікаційного іспиту; 2) організація і проведення кваліфікаційних іспитів фізичних осіб, які бажають отримати кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника або

інженера-геодезиста; 3) затвердження переліку питань до кваліфікаційних іспитів та в разі потреби внесення змін до зазначеного переліку тощо.

Підсумовуючи наголосимо, що тільки комплексне застосування всіх правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин відповідними суб'єктами надасть можливість ефективно реалізовувати суб'єктивні права в зазначеній сфері та покращити практику правозастосування.

Висновки до розділу 1

Дослідження загальної характеристики теоретико-правових засад дозвільної діяльності у сфері земельних відносин уможливило такі висновки.

Обґрунтовується позиція, що до відносин, які пов'язані із реалізацією державної земельної політики та становлять об'єкт адміністративно-правового регулювання можна віднести: 1) публічно-сервісні відносини, пов'язані із отриманням певних адміністративних послуг у зазначеній сфері (реєстрація, сертифікація, стандартизація; 2) контрольно-наглядові відносини, пов'язані зі здійсненням контролю за раціональним використанням землі та земельних ділянок, дотриманням всіма учасниками земельних відносин покладених на них прав і обов'язків; 3) відносини, пов'язані із управлінням публічною власністю – об'єктами яких є природні ресурси, зокрема земельні; 4) відносини, пов'язані із реалізацією права на захист у зазначеній сфері (розгляд справ в рамках адміністративно-деліктного процесу та адміністративного судочинства з приводу невиконання або неналежного виконання обов'язків у сфері земельних відносин).

Запропоновано під дозвільною діяльністю у сфері земельних відносин розуміти коло публічно-правових відносин, які урегульовані нормами адміністративного права, що виникають, змінюються і припиняються з приводу реалізації та охорони суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі,

забезпечення її ефективного і раціонального використання, реалізації прав на землю відповідно до закону.

Окреслено ознаки дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, до яких віднесено такі: 1) за допомогою дозвільної діяльності реалізуються положення ст.ст. 13, 14 Конституції України; 2) основною метою є забезпечення балансу інтересів у сфері земельних відносин щодо користування природними об'єктами права власності Українського народу та недопустимість використання останніх на шкоду людині і суспільству; 3) зобов'язання під час реалізації права власності на землю втілюється шляхом здійснення дозвільної діяльності та встановлюється виключно законодавчими актами і забезпечується примусовою силою держави; 4) повноваження органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності у сфері земельних відносин; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) видами такої діяльності є: погоджувальні процедури, процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційна діяльність.

Визначено, що сутність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що основним правовим інструментом реалізації суб'єктивних прав у зазначеній сфері є «адміністративно-правове зобов'язання», за допомогою якого можна досягти балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання та реалізації прав на неї відповідно до закону. Доведено, що на сьогодні нормативний масив із зазначених питань не систематизований, має тенденції до постійних змін, не упорядкований між собою, містить корупційні ризики та адміністративні бар'єри, що заважає практиці правозастосування та сприяє порушенню суб'єктивних прав учасників земельних правовідносин.

Здійснено систематизацію нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у сфері земельних відносин в цілому та дозвільної діяльності, зокрема: а) загальні – нормативно-правові акти, які містять економічні, технічні і соціальні норми

в зазначеній сфері та представлені нормативно-правовими актами різної галузевої спрямованості; б) особливі – нормативно-правові акти, які регулюють сферу земельних відносин в основу якої закладено реалізацію публічного інтересу в цій сфері (охорона землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання, реалізація права на землю); в) спеціальні – нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та поділяються відповідно на ті, що регулюють здійснення погоджувальних процедур, стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційну діяльність.

Сформульовано визначення «суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин», під яким пропонується розуміти суб'єкт адміністративного права, що наділений певною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю у сфері земельних відносин, діяльність якого спрямована на реалізацію права власності на землю, раціональне використання та охорону земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Класифіковано дозвільні повноваження відповідних суб'єктів у сфері земельних відносин на: 1) нормотворчі повноваження щодо визначення дозвільних процедур у сфері земельних відносин (Кабінет Міністрів України); 2) процедурні погоджувальні повноваження (Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Міністерство екології та природних ресурсів України); 3) основні процедурні повноваження (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи); 4) делеговані повноваження (органи місцевого самоврядування).

Система суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин представлена таким чином: 1) Кабінет Міністрів України (нормотворчий суб'єкт); 2) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України (основний суб'єкт); 3) центральний орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України (додатковий

суб'єкт, що наділений погоджувальними повноваженнями у сфері земельних відносин); 4) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи, яка безпосередньо реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (провідний суб'єкт); 5) органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети); 6) юридичні особи публічного права;

На підставі проведеного аналізу правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, було виокремлено такі її ознаки: 1) вона реалізується суб'єктами дозвільної діяльності (провідним суб'єктом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); 2) має адміністративно-процедурну форму; 3) має публічно-правовий зміст, який полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав у сфері земельних відносин; 4) регламентується нормами адміністративно-процесуального права; 5) призводить до настання певних юридичних наслідків для суб'єктів; 6) реалізується через диспозитивний метод до регламентації діяльності суб'єктів дозвільної діяльності, результатом чого є прийняття рішення, яке має індивідуальний характер та є підставою для надання документа дозвільного характеру.

Обґрунтовано сутність та зміст категорії «адміністративно-процедурна форма дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» як послідовної, динамічної, цілеспрямованої та урегульованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальних підрозділів, спрямованої на реалізацію норм адміністративного та інших галузей права щодо вирішення адміністративної справи, в основі якої закладені реалізація відповідним суб'єктом права власності на землю, раціональне використання та охорона земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян, що супроводжується видачею документів дозвільного характеру.

РОЗДІЛ 2.

ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1. Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин

В юридичній літературі мають місце погляди фахівців на окремі аспекти діяльності органів публічної адміністрації щодо надання дозволів у сфері земельних відносин, але, в той же час відсутнє обґрунтоване теоретичне осмислення моделі відповідної адміністративно-процедурної форми. Проте, у сфері земельних відносин є низка невирішених проблем, зокрема й адміністративно-правового характеру, які нерідко стають умовою чи підставою порушення земельного законодавства, серед яких особливе місце займають погоджувальні процедури.

Питання вивчення погоджувальних процедур у діяльності органів публічної адміністрації стали предметом наукового аналізу В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, Я. Г. Вороніна, Д. С. Денисюка, О. В. Джафарової, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, І. В. Патерило, М. М. Романяка, В. О. Резніченка, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, В. В. Чмелюка, А. П. Хряпинського, Т. І. Шапочки, С. О. Шатрави та ін. Саме ці праці покладено в основу формування підходу щодо визначення погоджувальних процедур у сфері земельних відносин.

Основною метою даного підрозділу роботи є: по-перше, надати власне розуміння погоджувальних процедур у сфері земельних відносин; по-друге, визначити систему суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин; по-третє, довести адміністративно-процедурну форму погоджувальних процедур у сфері земельних відносин, яка характеризується певними особливостями.

Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» погоджувальна процедура – це сукупність дій, що здійснюються державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [141]. Вже в самому

визначенні закладено розуміння того, що погоджувальна процедура складається з кількох етапів: розгляд, оформлення та прийняття відповідного рішення, що передуює отриманню документа дозвільного характеру [46, с. 475].

Перед тим, як дослідити зміст погоджувальної процедури, вважаємо за необхідне здійснити аналіз таких понять, як «адміністративна процедура», «дозвільна процедура», що у свою чергу надасть можливість дати власне розуміння погоджувальної процедури у сфері земельних відносин.

У науковій літературі відсутнє одноманітне розуміння сутності терміна «адміністративна процедура», а також похідних від нього понять. Це пов'язано із особливостями історично-національного тлумачення категорії «адміністративний процес», який для одних науковців, а з 2005 р. і для законодавця, є формою діяльності адміністративних судів [1, с. 17-19; 70, с. 53], а для інших – формою діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень, органів державного управління) [27, с. 7-25; 69, с. 6-23]. Так, В. П. Тимошук наголошує, що «процедура» має багато спільного з поняттям «правова процедура» [202, с. 59]. Правова процедура орієнтується на досягнення відповідної мети (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи таким чином цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності [11, с. 97]. С. С. Алексєєв під юридичною процедурою розуміє всі види правової регламентації юридичних дій, що продовжуються в часі [3, с. 122-123]. Його підтримують М. І. Байтін і О. В. Яковенко. На думку вчених, правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, яка забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [11, с. 97]. Т. О. Коломієць вважає, що під юридичною процедурою розуміється регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та право реалізації [68, с. 220].

На підставі викладеного дійдемо висновку, що зазначені процедури містять дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані, послідовні дії; по-друге, всі вказані дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення,

обговорення будь-якої справи). Якщо ж йдеться про специфічну процедуру у сфері правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то послідовні дії, які становлять процедуру, мають бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [5, с. 10].

Таким чином, зміст адміністративної процедури полягає у офіційно встановленому порядку прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення та порядок вчинення адміністративних дій з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян [221, с. 35].

Варто навести позицію О. В. Джафарової, яка вважає, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а завдання держави – забезпечення безпеки особи, її життя, здоров'я, безпеки суспільства та національних інтересів, підтримання балансу інтересів у суспільстві. Отже, з метою виконання завдання щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і національних інтересів, держава в особі уповноважених суб'єктів спрямовує свою діяльність на юридичне оформлення умов, необхідних для гарантування належної реалізації прав і охоронюваних законом інтересів тощо [46, с. 165]. Тобто після юридично оформлених умов, необхідних для забезпечення належної реалізації прав і охоронюваних законом інтересів, суб'єкт звернення має можливість реалізувати свої конституційні права, а держава виконати завдання та функції, які на неї покладені щодо забезпечення безпеки життя, здоров'я людини і громадянина, безпеки суспільства та держави в цілому [46, с. 166]. Отже, більшість послуг, що надаються органами публічної адміністрації, є дозвільними, оскільки кінцевий результат останніх – отримання документа дозвільного характеру (ліцензії, дозволу, висновку, погодження, внесення до реєстру тощо), що дає можливість реалізації певного конституційного права, підтвердження статусу особи, об'єкта, предмета чи послуги, а також статусу документа. У зв'язку з цим, процедури дозвільної діяльності, порівняно із загальним поняттям адміністративних процедур, зумовлюються предметом регулювання та його особливостями [46, с. 166]. Сутність

дозвільних процедур полягає в тому, що ця діяльність урегульована нормами адміністративно-процесуального права, знаходиться у межах повноважень органів публічної влади, визначені чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб тощо [46, с. 177].

Як зазначається в науковій літературі, наявність дозвільних процедур надає можливість державі в особі уповноважених на те органів публічної влади, забезпечити безпеку потенційно небезпечної діяльності, не запроваджуючи державну монополію на її здійснення і тим самим не обмежуючи свободу підприємницької діяльності. Держава, запроваджуючи дозвільні процедури, бере на себе відповідальність за відповідність діяльності, що підпадає під дію дозвільного режиму, інтересам безпеки держави та його громадян [47, с. 123].

Звернення до монографічного дослідження Я. Г. Вороніна дає можливість вказати позицію вченого щодо розуміння дозвільної процедури. Так, під дозвільними процедурами Я. Г. Воронін розуміє групу однорідних адміністративно-процедурних норм і породжені ними послідовно здійснювані уповноваженими органами (їх посадовими особами) процедурні дії щодо розгляду індивідуальної адміністративної справи за заявою фізичної або юридичної особи та прийняття індивідуального адміністративного акта у вигляді дозвільного документа або рішення про відмову у його видачі та його виконання [25, с. 215]. Слушним в контексті нашої роботи є розуміння погоджувальної процедури, під якою розуміється врегульована нормами адміністративно-процесуального права дозвільна діяльність органів публічної адміністрації у нафтогазовому комплексі, спрямована на отримання юридично значущого результату шляхом узгодження своїх позицій. В той же час, як зазначає Я. Г. Воронін, в основі поняття погоджувальних процедур органів публічної адміністрації у нафтогазовому комплексі варто виокремити такі ознаки: 1) можливість відносин тільки між учасниками процесу; 2) нормами чинного законодавства прямо вказується на

необхідність узгодження волі, з однієї сторони, органу публічної адміністрації, з іншої – суб'єкта господарювання [46, с. 232].

В той же час, О. В. Джафарова досліджуючи дозвільну діяльність органів публічної адміністрації доводить, що погоджувальна процедура становить собою врегульовану нормами адміністративно-процесуального права дозвільну діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на отримання юридично значущого результату шляхом погодження своїх позицій. В основі поняття погоджувальних процедур органів публічної адміністрації, на думку професора О. В. Джафарової, лежить дві головні ознаки: по-перше, погодження можливе тільки між учасниками процесу. Ступінь їх процесуальної самостійності може бути різним, але законом повинен і прямо допускається певний мінімум свободи волі суб'єкта права під час вибору варіанту поведінки та гарантії цієї свободи; по-друге, у законі прямо вказується на необхідність узгодження волі, з однієї сторони, органу публічної адміністрації, з іншої – суб'єкта господарювання. Крім того, форма надання згоди, способи прояву заперечення, механізм погодження можуть бути різними, але саме призначення погоджувальної процедури має бути закріплено законодавчими нормами [46, с. 477].

На підставі викладеного, зробимо наступний проміжний висновок: погоджувальна процедура у сфері земельних відносин є різновидом дозвільних процедур в широкому розумінні, метою якої є узгодження інтересів усіх учасників відповідних відносин, що оформлюється офіційним документом (висновком) та є юридичним фактом для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин.

Зазначимо, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин охоплюють процедури погодження та затвердження певної документації із землеустрою. Аналіз положень Закону України від 02.06.2015 № 497-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» [124] та ст. 186 Земельного кодексу України надає можливість виокремити види документації із землеустрою, які підлягають погодженню й затвердженню: 1) схеми землеустрою і

техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць; 2) проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць; 3) проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів; 4) проекти землеустрою щодо приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; 5) проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв); 6) проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок; 7) проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб; 8) проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; 9) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; 10) робочі проекти землеустрою; 11) технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди сервітуту; 12) технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок; 13) технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель; 14) технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) [17, с. 90-95].

Варто відмітити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580 [40] з 1 жовтня 2016 р. у територіальних органах Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечують здійснення повноважень з погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки, запроваджено принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. У зв'язку із прийняттям відповідної постанови Уряду, Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру необхідно забезпечити: по-перше, тестування та визначення експертів державної експертизи; по-друге, запровадження принципу

екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки; по-третє, надання адміністративної послуги з видачі висновку в рамках пілотного проекту через центри надання адміністративних послуг; по-четверте, створення можливості для перевірки розробником стану погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за допомогою офіційного веб-сайту Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру [40].

Аналіз положень постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580 [40] дає можливість за принципом екстериторіальності виокремити такі види проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, що розробляються:

– у порядку відведення земельних ділянок із земель державної або комунальної власності, наприклад: 1) у процесі безоплатної приватизації громадянами земельних ділянок (ст.ст. 118 і 121 Земельного кодексу України) у тих випадках, коли розробляється саме проект землеустрою; 2) під час передачі земельних ділянок у постійне користування суб'єктам, зазначеним у ст. 92 Земельного кодексу України, коли надання таких земельних ділянок відповідно до ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України неможливе без складання документації із землеустрою або надання у користування земельної ділянки здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); 3) під час передачі в оренду земельних ділянок без проведення земельних торгів (у випадках, передбачених ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України), коли слід розробляти все ж проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, на відміну від випадків спрощеного набуття права користування земельними ділянками, визначеними ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України; 4) у разі продажу відповідно до ст.ст. 127 і 128 Земельного кодексу України земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам, які є власниками об'єктів нерухомого майна, та коли така земельна ділянка не знаходиться у користуванні покупця такої земельної ділянки;

– при зміні цільового призначення земельних ділянок, у тому числі приватної форми власності (наприклад, коли власник земельної ділянки з цільовим призначенням «для ведення особистого селянського господарства» відповідно до

ст. 20 Земельного кодексу України змінює її цільове призначення на «для ведення садівництва» або для інших цілей з переведенням взагалі в іншу категорію земель, встановлених ст. 19 Земельного кодексу України;

– у процесі підготовки лотів до проведення земельних торгів (ч. 4 ст. 136 Земельного кодексу України) у разі зміни цільового призначення земельної ділянки та у разі, якщо межі земельної ділянки не встановлені в натурі (на місцевості);

– при вирішенні питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності (ст. 151 Земельного кодексу України) [34].

Погодження зазначених видів документації із землеустрою (якщо таке погодження прямо передбачено законом) здійснюється відповідно та у порядку, встановленому ст. 186 Земельного кодексу України, і реальне спрощення погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок буде сприяти мінімальним витратам як для набувача права на земельну ділянку (замовника документації із землеустрою), так і для системи Держгеокадастру в цілому [34].

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне розкрити зміст процедури погодження документації із землеустрою, реалізуючи принцип екстериторіальності щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. В даному випадку, для погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки особа, яка відповідно до вимог ст. 26 Закону України «Про землеустрій» є розробником проекту землеустрою (розробник), подає до територіального органу Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки оригінал проекту землеустрою у паперовому та електронному вигляді. Проект землеустрою в електронному вигляді засвідчується за допомогою надійного засобу електронного цифрового підпису розробника, який підтверджує його відповідність оригіналу проекту землеустрою у паперовому вигляді [34; 40].

В подальшому територіальний орган Держгеокадастру в день надходження проекту землеустрою приймає подані документи за описом та реєструє у системі

електронного документообігу Держгеокадастру з обов'язковим нанесенням штрих-коду, який містить реєстраційні індекс і дату документа; перевіряє відповідність оригіналу проекту землеустрою у паперовому вигляді проекту землеустрою в електронному вигляді; вносить до системи електронного документообігу Держгеокадастру проект землеустрою в електронному вигляді, засвідчений електронним цифровим підписом розробника, та викопіювання з індексної кадастрової карти (плану), на якому відображено запроєктовану земельну ділянку та інформацію про обмеження (у разі їх наявності); видає копію опису, в якому зазначається інформація про наявність оригіналу проекту землеустрою у паперовому вигляді та проекту землеустрою в електронному вигляді із нанесеним штрих-кодом. В той же час, працівники територіальних органів Держгеокадастру, які вибрані системою електронного документообігу Держгеокадастру, здійснюють розгляд та погодження проекту землеустрою, повинні відповідати критеріям, установленим ст. 23 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації»; скласти кваліфікаційний іспит у Держгеокадастрі; бути визначені експертами державної експертизи [34; 40].

Особливої уваги потребує форма погодження, оскільки остання може мати як самостійну форму у вигляді певного документа (висновку), а може мати вигляд запису на документі «погоджую», підпис посадової особи, штамп або печатка. Як правило, така форма погодження застосовується у випадках, коли уповноважений суб'єкт органу публічної адміністрації дає погодження в межах своїх повноважень, що не передбачають вирішення справи по суті. Отже, погодження має юридичне значення в більшості випадків для посадових осіб органів публічної адміністрації, до повноважень яких віднесено надання документів дозвільного характеру, та має проміжний характер щодо отримання іншого документа дозвільного характеру [46, с. 477].

Аналіз положень ст.ст. 186, 186-1 Земельного кодексу України дає можливість констатувати, що суб'єкт погоджувальної процедури у сфері земельних відносин після дослідження матеріалів справи повинен надати або надіслати рекомендованим листом з повідомленням розробнику свої висновки про її

погодження або про відмову в такому погодженні з обов'язковим посиланням на закони та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, що регулюють відносини у відповідній сфері. Підставою для відмови у погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівній документації [57].

В той же час, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580 [40] за результатами розгляду проекту землеустрою відповідний експерт державної експертизи у строк, що не перевищує п'яти робочих днів з дня надходження проекту землеустрою, готує висновок згідно з додатком до Тимчасового порядку, скріплює його в електронній формі своїм електронним цифровим підписом, після чого реєструє у системі електронного документообігу Держгеокадастру. Оригінал висновку в електронній формі надсилається електронною поштою розробнику у строк, що не перевищує одного робочого дня з дня його реєстрації у системі електронного документообігу Держгеокадастру [34]. Територіальний орган Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки у строк, що не перевищує одного робочого дня після реєстрації у системі електронного документообігу Держгеокадастру висновку, роздруковує його, завіряє роздрукований висновок печаткою та подає його розробнику разом з оригіналом проекту землеустрою у паперовому вигляді [34].

У свою чергу, розробник може перевірити стан погодження проекту землеустрою за допомогою офіційного веб-сайту Держгеокадастру шляхом введення реєстраційних атрибутів, зазначених на копії опису. У разі надання висновку про відмову в погодженні проекту землеустрою розробник після усунення зауважень та пропозицій може подати його для погодження відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580, за принципом екстериторіальності та випадковості [40].

Слід відмітити, що за 5 місяців з початку реалізації пілотного проекту (03.10.2016 – 31.01.2017) на погодження надійшло 34802 проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, з них 22474 – погоджено, 12 328 – повернуто

на доопрацювання. Переважні причини відмови у погодженні проектів землеустрою: непроведення топографо-геодезичного знімання під час формування земельної ділянки; відсутність прив'язки до Державної геодезичної мережі під час топографо-геодезичного знімання; спроби зміни цільового призначення земельної ділянки в обхід мораторію; невідповідність даних про інженера-землевпорядника, відповідального за якість робіт, відомостям, які містяться у Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників [105].

Запроваджуючи принцип екстериторіальності при узгодженні проектів із землеустрою Урядом було поставлено три основних мети: 1) прибрати побутову корупцію місцевих чиновників і домінування «кишенькових» фірм-посередників на ринку землевпорядних послуг; 2) встановити єдині стандарти, підходи і принципи до розробки та узгодження землевпорядної документації на загальнодержавному рівні; 3) підвищити рівень якості розробки землевпорядної документації сертифікованими інженерами-землевпорядниками [185]. В даному випадку, варто констатувати, що з першою стратегічною метою Кабінет Міністрів України та Держгеокадастр впоралися на «відмінно», а ось з досягненням двох цілей є ряд проблем, для вирішення яких потрібне прийняття вольового рішення, як і запровадження принципу екстериторіальності в цілому. Реальним інструментом, який зможе реалізувати зазначене вище, є прийняття Інструкції або Порядку узгодження документації із землеустрою територіальними органами Держгеокадастру, який буде містити в собі інформацію, що описує такі механізми: 1) види документації: підстави для їх розробки, вичерпний склад, порядок узгодження, а також необхідність і порядок отримання додаткових документів; 2) порядок перевірки документації експертами з описом, що саме перевіряється і в якому випадку може бути відмовлено в узгодженні; 3) порядок апеляційного оскарження відмови таємного експерта і створення відкритої і публічної площадки «форум», для обговорення такої відмови, за участю розробника і Держгеокадастру; 4) класифікація порушень при розробці документації, з описом «Грубих», а також реалізація можливості захистити свою професійну честь і гідність, а також право виконувати роботи, шляхом створення свого роду комісії з етики, яка до прийняття

рішення кваліфікаційної комісії про авалування сертифіката, дасть можливість висловити розробнику свою правову позицію щодо листа територіального органу Держгеокадастру про застосування заходів до такого розробника. Як тільки з'являться чіткі вимоги до розробки документації і правила їх перевірки – ринок самостійно виведе розробників на новий рівень якості [185].

Подальших хід дослідження прямуємо на виокремлення системи суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин. Так, аналіз нормативно-правових актів у сфері земельних відносин надає можливість визначити систему суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин:

1) *Верховна Рада України* (погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припинення права постійного користування ними; погодження продажу земельних ділянок, що перебувають у власності держави, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам; погодження укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки несільськогосподарського призначення; погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб) [57];

2) *Кабінет Міністрів України* (погодження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісгосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності) [57; 160];

3) *центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України* (погодження продажу земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним державам та іноземним юридичним особам) [148];

4) *центральний орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України*

(погоджує місця розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; погоджує проекти організації територій дендрологічних, зоологічних парків та ботанічних садів загальнодержавного значення, проекти утримання та реконструкції парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення) [149];

5) *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи* (погоджує надання висновків за результатами проведення державної експертизи програм і проектів з питань ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, матеріалів і документації Державного земельного кадастру; погоджує в межах повноважень, передбачених законом, документацію із землеустрою; погодження проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій та форм власності) [137];

б) *органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети)* (підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади) [57].

Враховуючи викладену систему суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин, вважаємо за необхідне створення єдиного органу, який буде спеціалізуватися на видачі погоджень, при цьому буде вважатися, що погодження видали не усі вищевказані органи, а єдиний орган – Державна земельна погоджувальна служба і документ буде теж єдиний – погодження Державної земельної погоджувальної служби [99, с. 204]. Створення Державної земельної погоджувальної служби надасть можливість ефективно та своєчасно вирішувати питання про видачу погоджень за процедурами, передбаченими ст.ст. 118, 151, 186 Земельного кодексу України; дозволить значно спростити процес отримання вказаних вище погоджень, замінивши отримання 5-6 погоджень отриманням 1 погодження Державної земельної погоджувальної служби; у той же час погоджувальні процедури не будуть вилучені із процедури отримання у власність земельної ділянки, що забезпечить достатній та необхідний контроль за дотриманням вимог земельного, екологічного, лісового, водного законодавства,

вимог про охорону культурної спадщини, вимог, які ставляться до будівництва об'єктів нерухомого майна та інших [99, с. 205].

Враховуючи зміст дозвільних повноважень у сфері земельних відносин погоджувальні процедури можна класифікувати за такими характеристиками: 1) за функціональним призначенням: а) спрямовані на охорону прав і законних інтересів суб'єктів господарювання; б) спрямовані на підвищення ефективності дозвільної системи; 2) за предметом погодження: а) погодження процедурних дій, б) погодження процедурних рішень; 3) за суб'єктами; 4) за формою погодження [46, с. 477].

На підставі викладеного слід зробити висновок, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин мають адміністративно-процедурну форму, яка характеризується певними особливостями, серед яких доцільно виокремити такі: 1) реалізуються в межах інституту адміністративного права; 2) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – органів публічної адміністрації з одного боку, і невіддільних суб'єктів – з іншого; 3) характеризуються численністю і різноманітністю; 4) завершуються прийняттям відповідного адміністративного акта (висновка), що передуює отриманню документа дозвільного характеру; 5) наявність гарантій захисту прав учасників у сфері земельних відносин.

2.2. Процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин

У сучасних умовах активних євроінтеграційних спрямувань урядом України передбачено проведення економічних, політичних, соціальних реформ. Реформування земельних відносин виступає одним із важливих пріоритетів розвитку нашої країни, адже права відносин власності тісно переплітаються з економічною та екологічною політикою, питаннями оподаткування та місцевого розвитку та іншими сферами суспільних відносин [112, с. 147]. При цьому має відбуватися гармонізація законодавства України із законодавством ЄС у галузі раціонального використання, охорони та відтворення земель. Розроблено галузеву

систему стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, а також запроваджено їх у процес розробки документації із землеустрою та при встановленні обмежень у використанні земель [205, с. 161]. При цьому особливого значення набувають процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, оскільки дотримання встановлених стандартів та нормативів у сфері земельних відносин є необхідною умовою дотримання прав усіх учасників відповідних відносин.

У наукових дослідженнях з адміністративного права вивченню процедури стандартизації та сертифікації у відповідній сфері суспільних відносин було приділено увагу в роботах В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Т. С. Васильєвої, Я. Г. Вороніна, О. В. Джафарової, В. В. Зуй, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, Н. І. Матузова, В. Я. Настюка, І. Д. Пастуха, С. М. Орехова, В. О. Резніченка, О. П. Рябченко та ін. Праці зазначених вчених-адміністративістів можуть служити добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин.

Як наголошує М. С. Лаврентєва, одним з невід'ємних елементів механізму адміністративно-правового регулювання у сфері стандартизації та сертифікації є правовідносини, зумовлені реалізацією норм стандартизації та сертифікації. Вони створюються в результаті дії та застосування норм адміністративного права. Встановлення законних управлінських відносин є, по суті, головною метою процесу механізму адміністративно-правового регулювання. Цьому служать як створені правові норми, так і їх практичне застосування до конкретних відносин. Адміністративно-правові відносини містять у собі відповідні права, обов'язки, відповідальність учасників правовідносин [82, с. 52].

Отже, процесуально-правова характеристика стандартизації та сертифікації базується на процесуальних, адміністративно-правових нормах, що визначають загальні правила, порядок, процедуру нормотворчої діяльності органів державного управління та інших суб'єктів адміністративного права. Процесуальні норми регулюють відносини по реальному виконанню положень, що містяться в

матеріально-правових нормах, причому в кожному конкретному інституті адміністративного права, в тому числі і в стандартизації та сертифікації, можна виявити специфічні процесуальні положення і процедури. Процедура реалізації процесуальних адміністративно-правових норм виражається в практичному проведенні в життя правових приписів та забезпечення належної поведінки учасників управлінських відносин [187, с. 118-120].

На підставі аналізу наукових позицій вчених-адміністративістів, варто виокремити характерні риси інституту стандартизації та сертифікації через норми адміністративного права: 1) забезпечення публічних інтересів. Цей принцип знаходить своє відображення в рамках інституту стандартизації та сертифікації – діяльність, спрямована на виробництво і випуск стандартного, сертифікованого і якісного товару здійснюється публічно, в інтересах суспільства; 2) організуючий початок в системі регулювання управлінських відносин. Для інституту стандартизації та сертифікації – це система органів управління, що здійснюють у межах своїх повноважень регулювання системи; 3) односторонній владний вплив на суб'єкти права. Інститутом стандартизації та сертифікації може керувати лише держава та уповноважені на те державні органи; 4) примусовість. Суб'єкти інституту стандартизації та сертифікації зобов'язані виконувати всі норми адміністративного права, що охоплюють сферу діяльності інституту [25, с. 227; 187, с. 119; 188, с. 42].

У вітчизняній науці, зокрема юридичній, стандарт (від англ. standart – норма, зразок, модель; від франц. standhard – твердо стояти) визначають як документ, який встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі [32, с. 65; 218, с. 614]. Таким чином, стандарт – це формально (офіційно) визначені вимоги. Якщо вести мову про стандарти якості дозвільних послуг, то це є конкретні вимоги щодо надання дозвільної послуги, яким повинна відповідати діяльність органу публічної адміністрації за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надається та чи інша дозвільна послуга [203, с. 12; 32, с. 65].

А. М. Третяк серед інструментів управління земельними ресурсами виокремлює державні стандарти, норми і правила. Соціальний ефект від реалізації стандартів – це зростання інтелектуального потенціалу нації, здійснення скоординованих кроків, спрямованих на поліпшення охорони здоров'я населення за рахунок поліпшення управління і якості землі [209, с. 98, 101].

Отже, під стандартизацією розуміють діяльність, яка полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування для вирішення потенційних завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню і сприянню науково-технічному співробітництву [117, с. 74].

Аналіз нормативно-правових актів, які регламентують питання стандартизації у сфері земельних відносин надає можливість зазначити наступне. Звернення до ст. 24 Закону України від 22.05.2003 № 858-IV «Про землеустрій» дає можливість зазначити, що державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов [159]. В ст. 28 Закону України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель» регламентується, що стандартизація і нормування в галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель [169]. Аналіз положень ст. 166 Земельного кодексу України дає можливість констатувати, що стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо [57]. У галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів

встановлюються такі нормативи: а) оптимального співвідношення земельних угідь; б) якісного стану ґрунтів; в) гранично допустимого забруднення ґрунтів; г) показники деградації земель та ґрунтів [57]. У свою чергу, у відповідності до ст. 11 Закону України «Про Державний земельний кадастр» відомості про об'єкти Державного земельного кадастру під час внесення їх до Державного земельного кадастру мають відповідати існуючим характеристикам об'єктів у природі (на місцевості), визначеним з точністю відповідно до державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів [132]. В той же час, зміна вимог державних стандартів, норм та правил, технічних регламентів щодо показників точності або способів її визначення, зміна геодезичної або картографічної основи Державного земельного кадастру (у тому числі систем координат), що використовувалися для його ведення, не є підставою для визнання відомостей Державного земельного кадастру такими, що підлягають уточненню, якщо на момент їх внесення вони відповідали державним стандартам, нормам та правилам, технічним регламентам [132].

Варто вказати, що до національних стандартів у сфері землеустрою належать: СОУ ДКЗР 00032632-01:2009. Правила розроблення нормативних документів, побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів;

СОУ ДКЗР 00032632-004:2009. Землеустрій. Правила розроблення. Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій історико-культурного призначення;

СОУ ДКЗР 00032632-005:2009. Землеустрій. Правила розроблення. Проекти землеустрою щодо створення водоохоронних зон.

Землеустрій. Правила розроблення. Проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень;

Землеустрій. Правила розроблення. Проекти землеустрою щодо розмежування земель державної власності;

Землеустрій. Класифікатор цільового призначення земельних ділянок. Загальні положення;

Землеустрій. Правила розроблення. Технічна документація з оновлення планово-картографічних матеріалів при проведенні землеустрою;

Оцінка земель. Правила розроблення. Технічна документація з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів тощо [196, с. 177-178].

Серед учених не має однозначності щодо розуміння стандартизації у сфері земельних відносин. Так, О. С. Колбасов у своєму науковому доробку досліджував поняття стандартизації та стандарту у сфері охорони навколишнього середовища. Під стандартизацією вчений розумів встановлення та застосування правил з метою впорядкування діяльності в певній сфері. Вчений досліджував стандарт як правовий акт, який закріплює переважно технічні правила, входить в систему права та займає особливе місце у ієрархії правових актів; відрізняється від законодавчих актів та актів підзаконного характеру [19, с. 263; 104, 59-60]. Слушна позиція в контексті нашого дослідження, висловлена О. В. Джафаровою, яка наголошує на тому, що стандартизацію слід визнати дозвільною нормативною діяльністю, тобто такою, що встановлює правила, загальні принципи та характеристики загального і неодноразового використання з метою усунення загроз життю і здоров'ю людей, матеріальних цінностей і навколишнього природного середовища для забезпечення здійснення економічного суверенітету, економічних інтересів фізичних і юридичних осіб та держави [46, с. 208-209]. Крім того, професор О. В. Джафарова звертає увагу на те, що безпосередньо вплив стандартизації на підвищення якості продукції реалізується переважно через комплексну розробку стандартів на сировину, матеріали, напівфабрикати, комплектуюче устаткування, оснащення і готову продукцію; встановлення в стандартах технологічних вимог до показників якості, а також єдиних методів випробування і засобів контролю [46, с. 209]. Дослідниця зазначає, що документ дозвільного характеру у вигляді національного стандарту є нормативним документом, який містить вимоги до продукції, послуг, певних споруд та пристроїв, що є обов'язковими для осіб, які мають бажання або здійснюють їх виробництво чи надання послуг [46, с. 151]. В. О. Резніченко досліджує процедуру стандартизації у сфері містобудування з позиції дозвільної діяльності, тобто такою, що встановлює правила, загальні принципи та

характеристики загального і багаторазового застосування з метою усунення загроз життю і здоров'ю людей, матеріальних цінностей і навколишнього природного середовища для забезпечення здійснення економічного суверенітету, економічних інтересів фізичних і юридичних осіб та держави [187, с. 127]. Крім того, В. О. Резніченко виокремлює основні стадії процедури стандартизації у сфері містобудування: 1) стадія надання зацікавленими сторонами пропозицій щодо проведення робіт зі стандартизації до Мінрегіону; 2) стадія проведення робіт зі стандартизації (розроблення проекту національного стандарту, перегляду національного стандарту, внесення змін до національного стандарту); 3) стадія легалізації робіт зі стандартизації; 4) стадія перевірки національних стандартів на відповідність законодавству України, потребам виробників та споживачів, рівню розвитку науки і техніки, інтересам держави, вимогам міжнародних та регіональних стандартів [187, с. 127]. Ю. С. Шемшученко у своїх наукових працях досліджував поняття стандартизації та стандартів у галузі охорони навколишнього середовища у двох значеннях: у вузькому та широкому. У вузькому значенні стандартизація охоплювала лише стандарти, а у широкому, окрім стандартів, близькі до них за своєю природою гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у воді, повітрі та ґрунтах, будівельні норми й правила. Стандартизацію Ю. С. Шемшученко визначав як планомірну діяльність держави в особі її компетентних органів щодо встановлення та застосування обов'язкових до виконання стандартів та інших нормативів з метою впорядкування робіт із забезпечення єдиних параметрів якості навколишнього середовища та вимог раціонального природокористування [19, с. 263; 217, с. 68-74;].

Й. М. Дорош та О. С. Дорош звертають увагу на те, що у ході реалізації пріоритетних напрямів зі стандартизації у сфері сталого землекористування необхідно: 1) переглянути наявну систему чинних в Україні міждержавних стандартів (комплекси ГОСТ «Земли», «Почвы») та інших нормативних документів на відповідність чинному законодавству, нормативним документам і пріоритетним напрямам стандартизації; 2) визначити та упорядкувати об'єкти нормування і стандартизації, основні поняття і терміни у сфері землеустрою для створення

системи класифікаторів; 3) методично обґрунтувати наявні та розробити нові методи і засоби контролю для оцінювання якості документації із землеустрою; 4) розробити структурно-класифікаційну схему нормативних документів з питань здійснення землеустрою; 5) встановити вимоги до показників і параметрів, що регламентують розроблення і реалізацію документації із землеустрою; 6) встановити та регламентувати вимоги (норми, правила) для урахування в документації із землеустрою екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних чинників, для запобігання негативного впливу заходів із землеустрою на сільськогосподарську та інші види діяльності та для розроблення, реалізації та належного зберігання документації із землеустрою; 7) визначити вимоги щодо допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель; 8) унормувати критерії (вимоги) до організації управління землеустроєм та землекористуванням; 9) встановити вимоги до прогнозування, інформування, прийняття рішень із землеустрою щодо сталого землекористування та методів землевпорядного проектування; 10) впровадити стандарти сучасної методології оцінки екологічного ризику та екологічної безпеки землевпорядних заходів [50, с. 7-8].

Отже, на підставі викладених позицій вчених, варто зазначити, що під процедурою стандартизації у сфері земельних відносин слід розуміти дозвільну нормативну діяльність, яка закріплює «стандарти», які в подальшому визнаються базовими та враховують інтереси всіх можливих учасників зазначених правовідносин з метою забезпечення національної, економічної, екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян, в яких визначено вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель.

В цілому процедура стандартизації у сфері земельних відносин становить собою сукупність стадій, які мають циклічний (замкнений) характер: 1) організація розроблення стандартів; 2) розроблення в першій редакції проекту стандартів; 3) розроблення в остаточній редакції проекту стандартів; 4) затвердження та державна реєстрація стандартів; 5) видання та впровадження стандартів [179].

Таким чином, до об'єктів стандартизації у сфері землекористування на національному рівні належать: 1) основні положення комплексу стандартів із сталого землекористування; 2) терміни, визначення та класифікатори; 3) норми, правила, ґрунтоохоронні вимоги; 4) режими використання та охорони земель (ґрунтів), земельних ресурсів, об'єктів природно-заповідного фонду; 5) показники гранично допустимого погіршення стану та властивостей земельних ресурсів; 6) вимоги до забезпечення сталого екологічно безпечного землекористування; 7) показники якості ґрунтів (земель); 8) показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення; 9) вимоги до засобів контролю за станом земель; 10) методи аналізу складу та властивостей ґрунтів; 11) інші об'єкти, що необхідні для здійснення ґрунтоохоронної діяльності на національному рівні [196, с. 188].

Отже, процедура стандартизації у сфері землекористування повинна забезпечити розроблення та експертизу стандартів, норм і правил відносно: термінів і визначень щодо сталого землекористування; класифікації об'єктів (компонентів) навколишнього природного середовища, забруднювальних речовин; вимог екологічної безпеки під час використання, охорони та відтворення земельних ресурсів; правил встановлення екологічних нормативів; вимог (норм, правил) із зберігання, застосування і транспортування агрохімікатів і пестицидів, а також промислових і побутових відходів; вимог із забезпечення якості земель та родючості ґрунтів; методик, що регламентують процеси контролю якості ґрунтів, які охоплюють весь комплекс робіт від відбору проб до одержання результатів вимірювання; вимог (норм, правил) відносно режимів використання, контролю та охорони земель (ґрунтів); вимог (норм, правил) щодо запобігання негативному впливу та регламентації сільськогосподарської діяльності, зокрема під час меліорації і рекультивації земель, застосування агротехнологій [196, с. 188-189].

Досліджуючи процедури сертифікації у сфері земельних відносин варто звернути увагу на те, що адміністративно-правові відносини, які виникають під час здійснення сертифікації, мають усі ознаки правовідносин, які виникають у сфері дозвільної системи, а тому й віднесення їх до неї не викликає ніяких сумнівів.

Процедура сертифікації багато в чому схожа з дозвільною системою, однак сертифікація і дозвільна система являють собою два різних адміністративно-правових режими, що належать до різних методів адміністративного впливу [20, с. 116]. З цього приводу Т. С. Васильєва наголошує, що у ході процедури сертифікації суб'єкт господарювання, який звернувся до уповноваженого органу з сертифікації, отримує адміністративний акт – документ, який підтверджує безпеку та відповідність товару чи послуги вимогам, які пред'являються законодавством, але не приймається адміністративний акт, який наділяє суб'єкта господарювання правами щодо здійснення певного виду господарської діяльності. Сертифікація полягає в перевірці певних характеристик, які повинні відповідати встановленим вимогам, їх офіційному визнанні і наступному обліку, а видача дозвільного документа пов'язана з певним видом господарської діяльності [20, с. 117].

Л. В. Лосюк доводить позицію, згідно з якою сертифікацію запропоновано визнати одним із напрямків дозвільної діяльності держави. Її сутність полягає у розробленні та втіленні у життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення шкоди, яку може бути заподіяно громадським та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного виготовлення та реалізації продукції, яка може становити небезпеку для особи. Доведено, що сертифікація якості продукції має законодавче закріплення, охоплює широку сферу законодавчо врегульованих та законодавчо неврегульованих відносин та є структурно-функціональною, невід'ємною складовою дозвільної діяльності [86, с. 174].

В межах нашого дослідження слушною є позиція Л. В. Лосюк щодо виокремлення стадій адміністративної процедури здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції: 1) стадія подання зацікавленою особою заяви або іншого документа з метою отримання сертифіката відповідності; 2) стадія перевірки, вивчення, розгляду матеріалів з метою підготовки та прийняття рішення про видачу або відмову у видачі дозвільного документа (сертифіката); 3) виконання рішення (легалізація, шляхом занесення в реєстр та видача сертифіката відповідності); 4) контроль за дотриманням виробниками, які одержали дозвільні

документи (сертифікати), встановлених вимог та умов; 5) переоформлення й продовження дії дозвільних документів (сертифікатів) [86, с. 139].

О. В. Джафарова визначає сутність сертифікації як дозвільної діяльності, яка полягає у розробленні та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення шкоди, яку може бути заподіяно громадським та державним економічним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного виготовлення та реалізації продукції, яка може становити небезпеку для особи [48, с. 43]. Крім того, О. В. Джафарова під адміністративною процедурою з сертифікації якості продукції розуміє урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність, що здійснюється у межах повноважень, визначених чинним законодавством, органом з оцінки відповідності, який вчиняє перевірку та документально (шляхом видачі документа дозвільного характеру) підтверджує відповідність продукції системам управління якістю, системам екологічного управління, системам управління персоналом та іншим установленим законодавством вимогам, що діють на території України [46, с. 149-150].

Т. С. Васильєва під процедурою сертифікації розуміє урегульовану нормами адміністративного права діяльність, що здійснюється уповноваженим державним органом, який вчиняє перевірку та документально (шляхом видачі сертифіката відповідності) підтверджує відповідність продукції системам управління якістю, системам управління охороною праці, системам управління персоналом та іншим установленим законодавством вимогам, що діють на території України [20, с. 128].

В цілому варто дійти висновку, що вчені розглядають процедуру сертифікації як дозвільну діяльність та підтвердження відповідності не тільки продукції системам управління якістю, а й системам управління охороною праці, системам управління персоналом тощо.

Підсумовуючи викладене, наведемо власну точку зору, згідно якої передбачено розгляд процедури сертифікації у сфері земельних відносин у широкому та вузькому значеннях. Так, у широкому значенні сертифікація – це діяльність компетентних органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, пов'язана з видачею і отриманням фізичними особами відповідного

сертифіката (кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста).

Суттю проведення процедури сертифікації у сфері земельних відносин, як виду дозвільної діяльності, є встановлення нормативно закріплених зобов'язань, які містять положення щодо відповідності нормам чинного законодавства документації із землеустрою та оцінки земель, здійсненої топографо-геодезичної і картографічної роботи, провадження інвентаризації земель, перевірки якості ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель під час здійснення землеустрою.

Звернення до ст. 26 Закону України від 22.05.2003 № 858-IV «Про землеустрій» дає можливість констатувати, що розробниками документації із землеустрою є: по-перше, юридичні особи, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою; по-друге, фізичні особи - підприємці, які володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованими інженерами-землевпорядниками, відповідальними за якість робіт із землеустрою [159].

В той же час, ст. 5 Закону України від 23.12.1998 № 353-XIV «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» звертає увагу на те, що серед суб'єктів топографо-геодезичної і картографічної діяльності є юридичні та фізичні особи, які володіють необхідним технічним та технологічним забезпеченням та у складі яких за основним місцем роботи є сертифікований інженер-геодезист, що є відповідальним за якість результатів топографо-геодезичних і картографічних робіт [182].

В даному випадку ми спостерігаємо, що для здійснення вищезазначеної діяльності особа повинна мати кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника або інженера-геодезиста, що видається Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Отже, якщо вести мову про вузьке розуміння значення сертифікації, то це підтвердження відповідності якісних характеристик професійної компетентності

особи визначеним вимогам (нормативам) або рівню кваліфікації і знань, встановленому стандартами.

Подальший хід роботи сплануємо шляхом дослідження стадій процедури сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів, оскільки виходячи із розуміння адміністративної процедури, вона є послідовним здійсненням певних дій та прийняття на кожній стадії відповідного адміністративного рішення.

Аналіз нормативно-правових актів дає можливість констатувати, що професійною діяльністю у сфері землеустрою можуть займатися особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі знань землеустрою. Підготовка інженерів-землевпорядників здійснюється на факультетах землепорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації. Відповідальними особами за якість робіт із землеустрою можуть бути лише сертифіковані інженери-землевпорядники [159].

Отже, сертифікованими інженерами-землевпорядниками є особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі знань землеустрою, мають стаж роботи за спеціальністю не менше одного року, склали кваліфікаційний іспит, одержали сертифікат та зареєстровані в Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників [159]. В той же час, сертифікованим інженером-землевпорядником не може бути особа, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду.

Складання інженерами-землевпорядниками кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційній комісії та підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-землевпорядників здійснюється на базі факультетів землепорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації, які уклали договір з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [159].

В той же час, професійною топографо-геодезичною і картографічною діяльністю можуть займатися особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі геодезії. Сертифіковані інженери-геодезисти несуть відповідальність за якість результатів топографо-геодезичних і картографічних

робіт. Сертифікованим інженером-геодезистом може бути особа, яка має стаж роботи за спеціальністю не менше одного року, склала кваліфікаційний іспит, одержала кваліфікаційний сертифікат та внесена до Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів [182].

В цілому, кваліфікаційний іспит є процедурою, під час проведення якої підтверджується професійна компетентність особи, рівень кваліфікації і знань як виконавця робіт із землеустрою, топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Слід відмітити, що дозвільний документ – кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста видається після проведення кваліфікаційного іспиту.

Отже, складання інженерами-землевпорядниками та інженерами-геодезистами кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційній комісії та підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-землевпорядників, інженерами-геодезистами здійснюються на базі факультетів землепорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації, які уклали договір з Держгеокадастром. Варто відмітити, що кваліфікаційний іспит містить перевірку теоретичної підготовки та практичних навичок щодо складання документації із землеустрою та оцінки земель та/або виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт [172].

Інженер-землевпорядник, зацікавлений у складанні кваліфікаційного іспиту, метою якого є отримання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника, подає до Кваліфікаційної комісії: заяву; копію документа про вищу освіту у галузі знань із землеустрою за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра; документ, що підтверджує стаж роботи; рекомендації керівника стажування; перелік документації із землеустрою та/або оцінки земель, у складанні якої інженер-землевпорядник брав участь, засвідчений керівником стажування; копії двох схем, та/або проектів землеустрою, та/або технічної документації з оцінки земель, у складанні яких інженер-землевпорядник брав участь [159]. В той же час, інженер-геодезист з метою отримання кваліфікаційного сертифіката подає до

Кваліфікаційної комісії: заяву; копію документа про вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра; документ, що підтверджує стаж роботи [182].

Основним суб'єктом який забезпечує прийом заяв є Держгеокадастр, який передає останні секретарю Кваліфікаційної комісії у триденний строк з дня їх подання для реєстрації у книзі вхідної і вихідної кореспонденції Кваліфікаційної комісії (в електронному вигляді з можливістю роздрукування її на паперових носіях) [172]. Таким чином реалізується перша стадія процедури сертифікації у сфері земельних відносин – стадія подання зацікавленою особою (інженером-землевпорядником та інженером-геодезистом) заяви до уповноваженого суб'єкта (Держгеокадастру) з метою отримання документа дозвільного характеру – сертифіката.

Кваліфікаційний іспит проводиться в міру комплектування груп, за наявності не менш як 30 осіб відповідно до черговості поданих заяв, але не рідше, ніж один раз на місяць. Голова Кваліфікаційної комісії призначає дату та місце проведення кваліфікаційного іспиту, про що секретар Кваліфікаційної комісії не пізніше ніж за десять календарних днів до іспиту письмово повідомляє осіб, зацікавлених у складанні кваліфікаційного іспиту. До початку проведення кваліфікаційного іспиту секретар комісії інформує осіб, зацікавлених у складанні кваліфікаційного іспиту, про персональний склад Кваліфікаційної комісії, що прийматиме кваліфікаційний іспит, тривалість та процедуру складання кваліфікаційного іспиту. Перед початком іспиту особа, зацікавлена у складанні кваліфікаційного іспиту, має пред'явити секретарю паспорт та оригінал диплома за відповідною спеціальністю. Сама процедура проведення іспиту відбувається у два етапи: тестування та усно. Кваліфікаційна комісія затверджує перелік питань та встановлює кількість балів, які має набрати особа під час проведення тестування для допуску до співбесіди. Після набрання необхідної кількості балів особа, яка бажає отримати кваліфікаційний сертифікат, допускається до співбесіди. Після закінчення тестування Кваліфікаційна комісія проводить усну частину цього іспиту шляхом ставлення питань особам, зацікавленим у складанні кваліфікаційного іспиту. Важливим

значенням досліджуємої процедури є прийняття відповідного рішення, оскільки за підсумками засідання Кваліфікаційної комісії, на якому проводився кваліфікаційний іспит, рішення Кваліфікаційної комісії про результати іспиту оформлюється протоколом. Результат кваліфікаційного іспиту оцінюється як «склав» або «не склав» та повідомляється в день його проведення. Протокол оформляється у двох примірниках: один примірник зберігається у навчальному закладі, другий – у Держгеокадастрі [172].

Таким чином, кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника видається інженеру-землевпоряднику, який склав кваліфікаційний іспит. Кваліфікаційний сертифікат підтверджує відповідність інженера-землевпорядника кваліфікаційним вимогам та його спроможність самостійно складати окремі види документації із землеустрою та документації з оцінки земель (крім експертної грошової оцінки земельних ділянок), виконувати топографо-геодезичні та картографічні роботи, проводити інвентаризацію земель, перевіряти якість ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель під час здійснення землеустрою. Видається сертифікат у паперовій формі [172]. У свою чергу, кваліфікаційний сертифікат інженера-геодезиста, видається інженеру-геодезисту, який склав кваліфікаційний іспит, який підтверджує відповідність особи кваліфікаційним вимогам та її спроможність самостійно проводити топографо-геодезичні та картографічні роботи. Він також видається у паперовій формі [172].

Друга стадія процедури сертифікації у сфері земельних відносин полягає у перевірці, вивченні, розгляду матеріалів з метою допуску до складання кваліфікаційного іспиту, прийняття іспиту та винесення рішення про видачу або відмову у видачі дозвільного документа – сертифіката.

Третя стадія процедури сертифікації у сфері земельних відносин полягає у легалізації рішення шляхом занесення в реєстр та видача витягу.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру веде Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників, які отримали кваліфікаційний сертифікат.

Заява для отримання витягів з Державних реєстрів сертифікованих інженерів-землевпорядників та/або сертифікованих інженерів-геодезистів може бути подана до Держгеокадастру в паперовому або електронному вигляді (через офіційний веб-сайт Держгеокадастру) з урахуванням Закону України «Про адміністративні послуги» [121]. Інформація з Державних реєстрів у формі витягу надсилається на адресу, вказану суб'єктом звернення [172].

У Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників зазначається така інформація про інженера-землевпорядника: 1) прізвище, ім'я та по батькові; 2) дата видачі та номер кваліфікаційного сертифіката; 3) назва навчального закладу, на базі якого склався кваліфікаційний іспит та який здійснював підвищення кваліфікації інженера-землевпорядника; 4) дата та номер протоколу рішення Кваліфікаційної комісії про видачу кваліфікаційного сертифіката; 5) види робіт із землеустрою, зазначені в кваліфікаційному свідоцтві; 6) інформація про підвищення кваліфікації; 7) інформація щодо анулювання чи зупинення дії кваліфікаційного сертифіката; 8) місце роботи інженера-землевпорядника; 9) відомості про членство у саморегульвній організації у сфері землеустрою [159].

Державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників оприлюднюється на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Технологічні та програмні засоби, необхідні для оприлюднення відомостей Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників, повинні забезпечувати юридичним та фізичним особам можливість безоплатного анонімного перегляду, копіювання та роздрукування реєстру на основі поширених веб-оглядачів та редакторів без необхідності застосування спеціально створених для цього технологічних та програмних засобів, цілодобово, без обмежень [159].

Відомості про зупинення дії чи анулювання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника вносяться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, до Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників у строк не пізніше ніж через три

робочі дні після прийняття відповідного рішення про анулювання (позбавлення) чи зупинення дії кваліфікаційного сертифіката [159].

Враховуючи викладене, важливим напрямом Держгеокадастру у сфері надання електронних адміністративних послуг являється впровадження електронних сервісів. На початок 2017 року на е-порталі Держгеокадастру для громадян та бізнесу доступно такі електронні сервіси: 1. Електронні послуги, доступні після авторизації в особистому електронному кабінеті: а) витяг з державного земельного кадастру про земельну ділянку; б) витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку; в) відомості про право власності на земельну ділянку; г) інформація про осіб, що переглядали відомості щодо права власності на земельну ділянку; 2. Електронні послуги, доступні після авторизації в особистому електронному кабінеті: а) витяг з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; б) витяг з Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників; в) дублікат кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника; г) отримання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника; д) витяг з Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок; 3. Електронні послуги для сертифікованих інженерів-землевпорядників: а) заява на реєстрацію земельної ділянки; б) подання на погодження проекту землеустрою [81, с. 290].

Отже, інновації в державному секторі з використанням інформаційних технологій та запровадженням електронних сервісів – вірний шлях до побудови демократичного та справедливого суспільства. Завдяки новим, зрозумілим процедурам прийняття рішень держава демонструє відкритість та бажання надавати послуги, орієнтовані на потреби громадян [113].

Важливою стадією процедури сертифікації у сфері земельних відносин є контроль за дотриманням інженером-землевпорядником або інженером-геодезистом, які одержали дозвільні документи (сертифікати), встановлених вимог та умов.

В даному випадку рішення про зупинення дії кваліфікаційного сертифіката сертифікованого інженера-землевпорядника або інженера-геодезиста приймається

Держгеокадастром у разі невиконання вимог щодо підвищення кваліфікації у встановлені законом строки; надходження подання Кваліфікаційної комісії про зупинення дії кваліфікаційного сертифіката відповідно до ст. 66-1 Закону України «Про землеустрій» або ч. 7 ст. 24 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»; надання завідомо неправдивих даних, що призвело до викривлення інформації в Державних реєстрах сертифікованих інженерів-землевпорядників або інженерів-геодезистів [172].

Крім того, кваліфікаційна комісія за результатами розгляду письмових звернень заінтересованих осіб, замовників документації із землеустрою, органів державної влади та місцевого самоврядування, саморегулювних організацій у сфері землеустрою робить подання до Держгеокадастру про позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката (його анулювання) за таких підстав: грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою; рішення суду за фактами неякісного проведення землеустрою сертифікованим інженером-землевпорядником; наявність у сертифікованого інженера-землевпорядника непогашеної судимості за корисливій злочини; з'ясування факту неправомірної видачі кваліфікаційного сертифіката [172].

Кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста анулюється Держгеокадастром за зверненням сертифікованого інженера-землевпорядника; у разі набрання законної сили рішенням суду про обмеження дієздатності особи (інженера-землевпорядника), визнання її недієздатною, безвісно відсутньою; за поданням Кваліфікаційної комісії у разі встановлення факту порушення інженером-землевпорядником законодавства у сфері землеустрою відповідно до ст. 68 Закону України «Про землеустрій»; за поданням Кваліфікаційної комісії у разі встановлення факту порушення інженером-геодезистом законодавства у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, на підставі розгляду письмових звернень юридичних або фізичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 24

Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»; на підставі свідоцтва про смерть; за рішенням суду [172].

На підставі викладеного зробимо висновок, що процедура сертифікації у сфері земельних відносин складається з таких стадій: 1) подання зацікавленою особою (інженером-землевпорядником та інженером-геодезистом) заяви до уповноваженого суб'єкта (Держгеокадстру) з метою отримання документа дозвільного характеру – сертифіката; 2) перевірка, вивчення, розгляд матеріалів з метою допуску до складання кваліфікаційного іспиту, прийняття іспиту та винесення рішення про видачу або відмову у видачі дозвільного документа – сертифіката; 3) легалізації рішення, шляхом занесення в реєстр та видачі витягу; 4) контроль за дотриманням інженером-землевпорядником або інженером-геодезистом, які одержали дозвільні документи (сертифікати), встановлених вимог та умов.

Ознаками процедури здійснення сертифікації у сфері земельних відносин є: 1) адміністративно-процедурна форма; 2) послідовність, стадійність; 3) підтвердження статусу особи кваліфікаційним вимогам у сфері земельних відносин; 4) отримання як результат кваліфікаційного сертифіката (дозвільного документа).

2.3. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин

Організаційно-правове забезпечення раціонального використання і охорони земель у процесі реалізації права на землю передбачає виготовлення і затвердження землевпорядної документації, на основі якої органи публічної влади розробляють і затверджують загальнодержавні програми використання і охорони земель, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування приймають рішення щодо перспектив використання земель на своїй території, надають земельні ділянки у користування, легалізують у встановленому порядку право на землю, встановлюють

обмеження права власності і права користування земельними ділянками тощо [210]. Враховуючи юридичне значення землевпорядної документації, актуальним питанням постає процедура проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, як виду дозвільної діяльності органів публічної адміністрації спрямованої на підвищення якості землевпорядної та землеоціночної документації, зміцнення законності під час прийняття адміністративного акта (висновка) та вчинення розпорядничьких дій щодо земельних ділянок усіх форм власності і як наслідок створити реальні гарантії набуття і реалізації суб'єктивних прав на землю громадян, юридичних осіб, а також забезпечення дотримання відповідності об'єктів принципам державної земельної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності тощо [135].

Важливість дослідження процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин неодноразово ставало предметом вивчення багатьох учених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Р. Ф. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, О. В. Джафарової, Л. В. Коваля, А. Т. Комзюка, Ю. М. Козлова, І. В. Опришка, В. Г. Перепелюка, Л. Л. Попова, О. П. Рябченко, В. Д. Сорокіна, Ю. Н. Старилова, В. Н. Тимощука, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко та багатьох інших, але так і не існує однастайності серед науковців щодо її змістовного наповнення.

Як слушно звертають увагу О. І. Буратевич, М. А. Шишов та Ю. Ф. Бікус, на підставі відповідної документації із землеустрою набуваються права на земельні ділянки, встановлюється та змінюється цільове призначення земель; визначаються межі земельних ділянок і територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; забезпечується впорядкування території населених пунктів, еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; проводиться рекультивациі порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захист земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, покращання

сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів. Тобто розроблення документації із землеустрою спрямоване на регулювання земельних відносин, раціональне використання та охорону земель [18, с. 440].

Звернемо увагу на те, що державна експертиза у сфері земельних відносин із своїми функціями та завданнями, організаціями, структурою, процедурою займає вагоме місце в системі управління земельними ресурсами України. Державній експертизі підлягає вся землевпорядна документація із землеустрою, оцінки земель, а також документація і матеріали державного земельного кадастру, яка розробляється на державному, регіональному та місцевому рівнях суб'єктами господарської діяльності, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працюють сертифіковані інженери-землевпорядники [49, с. 30;146].

Варто зазначити, що нормативно-правову основу проведення державної експертизи у сфері земельних відносин становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які спрямовані на створення й підтримку повноцінного середовища життєдіяльності людини, на узгодження державних, громадських і приватних інтересів та підтримання їх балансу, а також на забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері, що досліджується [46, с. 118]. У зв'язку із зазначеним, правовою основою проведення державної експертизи у сфері земельних відносин варто назвати: Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [57], Закон України від 17.06.2004 № 1808-IV «Про державну експертизу землевпорядної документації» [134], постанову Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 № 974 «Про затвердження Порядку реєстрації об'єктів державної експертизи землевпорядної документації та типової форми її висновку» [153], постанову Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 № 835 «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами платних адміністративних послуг» [38], розпорядження Кабінету Міністрів України 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання

адміністративних послуг» [37], «Про затвердження Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації» [146] тощо.

Подальший хід дослідження буде здійснено шляхом аналізу законодавчого тлумачення терміна «експертиза», що надасть можливість визначити власне розуміння процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.

Так, звернення до Закону України від 10.02.1995 № 51/95-ВР «Про наукову і науково-технічну експертизу» надає можливість зазначити, що під науковою і науково-технічною експертизою розуміється діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [167]. У свою чергу, Законом України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ «Про судову експертизу» регламентується, що судова експертиза – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [180]. В той же час, звернення до Закону України від 09.02.1995 № 45/95-ВР «Про екологічну експертизу», який на сьогодні втратив чинність, але висновки державної екологічної експертизи, одержані до введення в дію Закону України від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля» [171], зберігають чинність та мають статус висновку з оцінки впливу на довкілля, має наступне законодавче закріплення екологічної експертизи в Україні – це вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [142]. Крім того, Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР «Про енергозбереження» регламентує, що

державна експертиза з енергозбереження – це система заходів щодо встановлення відповідності показників об'єктів експертизи, які характеризують використання паливно-енергетичних ресурсів, вимогам нормативно-правових актів та нормативно-технічних документів у сфері енергозбереження. Висновки державної експертизи з енергозбереження повинні враховувати нормативи галузевих стандартів, і є обов'язковими для виконання [143].

В цілому варто дійти висновку, що проведення відповідної експертизи становить собою відповідний вид практичної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам нормативно-правових актів та нормативно-технічних документів (стандартам, нормам і правилам) у відповідній сфері, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи, що у свою чергу може бути предметом судового розгляду.

Звернемо увагу на законодавче розуміння державної експертизи земельпорядної документації у відповідному Законі України від 17.06.2004 № 1808-IV «Про державну експертизу земельпорядної документації», під якою тлумачиться діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи [134]. Варто відмітити, що основними завданнями державної експертизи у сфері земельних відносин є: організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів експертизи; перевірка відповідності об'єктів державної експертизи вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам; впровадження передових методів та підвищення якості розробки об'єктів державної експертизи; підготовка об'єктивних та обґрунтованих висновків державної експертизи [134].

Слушною є позиція О. І. Юрець, яка звертає увагу, що правові питання державної земельпорядної експертизи, аналіз об'єктивного складу науково-технічної експертизи та державної експертизи об'єктів, передбачених у Земельному кодексі України, свідчить, що земельпорядну експертизу можна було б розглядати

як різновид науково-технічної експертизи, спрямованої на дослідження, перевірку, аналіз та оцінку науково-технічного рівня проектів, програм і планів у сфері землеустрою, земельного кадастру, регулювання земельних відносин, а також підготовку обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [22, с. 155]. У зв'язку із зазначеним, проведення державної експертизи землевпорядної документації повинно було б базуватися насамперед на основних засадах Закону України від 10.02.1995 № 51/95-ВР «Про наукову і науково-технічну експертизу» [167]. Як наголошує О. І. Юрець, саме такий підхід до проведення землевпорядної експертизи використовує Держкомзем під час вирішення окремих питань, що постають у процесі здійснення такої діяльності [22, с. 156].

Отже, враховуючи наукові позиції вчених-адміністративістів, зокрема, В. М. Бевзенка, О. В. Джафарової, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, О. П. Рябченко щодо розуміння адміністративної процедури, зробимо висновок, що під процедурою проведення державної експертизи у сфері земельних відносин слід розуміти урегульований нормативно-правовими актами порядок діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, наділених публічною владою та спрямований на реалізацію норм адміністративного матеріального права у процесі вирішення конкретних справ щодо дослідження, перевірки, аналізу і оцінки об'єкта державної експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовки обґрунтованого та об'єктивного адміністративного акта (висновку) щодо доцільності затвердження землевпорядної документації.

Перед тим, як дослідити процедуру проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, варто вказати позицію В. А. Рябчій та В. В. Рябчій. Вчені звертають увагу на необхідність запровадження внутрішньої експертизи землевпорядної документації, оскільки виконавці робіт із землеустрою повинні складати відповідну документацію, але передавати її в органи виконавчої влади або в органи місцевого самоврядування лише після перевірки якості робіт. Таку перевірку організовує та проводить відповідальний за дотримання вимог земельного законодавства, стандартів, норм і правил виконання робіт із

землеустрою. У разі необхідності до такої перевірки, ця посадова особа може залучати інших працівників землевпорядної організації. Всі дії обов'язково мають бути погоджені з керівництвом цього органу [192, с. 38]. У свою чергу, внутрішню експертизу землевпорядної документації здійснюють такими методами: перевіркою, дослідженнями, аналізом, синтезом, оцінюванням, висновками, систематизацією документації та висновків, керуючись при цьому методами індукції, дедукції та формалізації. Крім того, завданням внутрішньої експертизи є виявлення промахів, які могли допустити працівники землевпорядної організації, задіяні в процесі розроблення і підготовки документації із землеустрою [192, с. 38-40].

Звернення до Закону України від 22.05.2003 № 858-IV «Про землеустрій» [159] дає можливість зазначити, що нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою встановлюють порядок організації, державні стандарти, норми і правила виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст. Отже, головним завданням документації із землеустрою є процес подання інформації про об'єкт, процес, проектних рішень, що приймаються спеціально підготовленими фахівцями – інженерами-землевпорядниками. Законодавством також встановлено окремі види землевпорядної документації, які не містять проектних рішень і виконують лише інформаційно-довідкову або процесуальну функцію, наприклад, технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку, технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), спеціальні тематичні карти і атласи стану земель та їх використання тощо [49, с. 30-31].

Враховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що основним завданням процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності є: 1) підтвердження статусу документа (передбачає оцінку відповідності поданої на експертизу інформації нормативно закріпленим положенням); 2) узгодження позицій учасників земельних відносин; 3) підтримання балансу приватних та публічних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 4) постійне удосконалення існуючих методик оцінки землевпорядної документації; 5) виявлення інформації щодо об'єктів державної та

комунальної власності, що не стоять на обліку з метою формування єдиного обліку земель; б) є формою державного контролю за станом земельного фонду держави; 7) прийняття документа дозвільного характеру (висновку державної експертизи), що становить собою юридичний факт (інструмент) для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин як публічно-правового, так і приватно-правового характеру.

У свою чергу, метою проведення державної експертизи у сфері земельних відносин є дослідження, перевірка, аналіз і оцінка об'єкта державної експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовки обґрунтованого та об'єктивного адміністративного акту (висновку), спрямованої на підтримання балансу приватних та публічних інтересів. Це дає можливість останню визначати різновидом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в широкому розумінні.

Дослідження процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, сутністю якої є підтвердження статусу документа (перевірка на дотримання правових та технічних стандартів), який містить землевпорядну інформацію, є необхідною умовою для отримання інших документів дозвільного характеру в зазначеній сфері. Ця норма прямо закріплена в ч. 6 ст. 181-1 Земельного кодексу України. У разі якщо проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки підлягає обов'язковій державній експертизі землевпорядної документації, погоджений проект подається замовником або розробником до центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, або його територіального органу для здійснення такої експертизи [57].

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують державну експертизу у сфері земельних відносин, варто виокремити такі стадії процедури проведення останньої:

- 1) стадія перевірки справи за формальними ознаками;
- 2) стадія перевірки справи по суті (основна стадія) – розгляд;
- 3) стадія підготовки та одержання висновку державної експертизи;
- 4) стадія оскарження прийнятого рішення (факультативна).

В адміністративно-правовій науці існує наукова позиція щодо недоречності виокремлювати стадію оскарження прийнятого рішення. Так, О. В. Джафарова наголошує на тому, що до переліку стадій дозвільної процедури навмисно не відносяться дії, пов'язані зі здійсненням діяльності щодо оскарження дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, оскільки, ці дії становлять окрему групу адміністративно-правових відносин у сфері дозвільної діяльності і мають свої особливості. Це пов'язано, по-перше, з тим, що оскарження здійснюється щодо вже прийнятого індивідуального адміністративного акта, тобто щодо останнього вже завершилась процедура його прийняття; по-друге, суб'єктом розгляду звернення щодо оскарження прийнятого індивідуального адміністративного акта щодо надання або відмови в наданні документа дозвільного характеру є інші суб'єкти (адміністративний суд, орган публічної адміністрації, який наділений відповідними повноваженнями); по-третє, порядок оскарження має іншу процесуальну форму і регламентується відповідними нормативно-правовими актами; по-четверте, подання скарги передбачає відкриття самостійного провадження з її розгляду; по-п'яте, кожна з названих процедур має різну мету та наслідки [46, с. 179-180]. Ми дійсно погоджуємось із позицією О. В. Джафарової, але вважаємо, що доречним є виокремлення стадії оскарження в процедурі проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, чому буде приділено належну увагу в межах даного підрозділу.

На початку варто зазначити, що державна експертиза землевпорядної документації проводиться шляхом розгляду документації та матеріалів, а за необхідності – шляхом проведення обстежень у природі (на місцевості). В той же час, при проведенні державної експертизи досліджуються, перевіряються, аналізуються та оцінюються: по-перше, питання дотримання вимог законодавства та встановлених стандартів, норм і правил під час прийняття проектних рішень; по-друге, відповідність передбачених документацією і матеріалами заходів завданням на проектування, вимогам раціонального використання та охорони земель, а також дотриманню законних прав та інтересів власників земельних ділянок та землекористувачів, держави і суспільства; по-третє, еколого-економічна

ефективність проектних рішень щодо запобігання їх негативного впливу на стан земельних ресурсів, суміжні земельні ділянки, ландшафт [134].

Сама організація проведення державної експертизи за всіма формами і видами проводиться безпосередньо експертними підрозділами в складі органів виконавчої влади у сфері державної експертизи. У разі необхідності проведення державної експертизи окремих положень землевпорядної документації за дорученням керівника органу виконавчої влади у сфері державної експертизи можуть залучатись досвідчені фахівці інших структурних підрозділів цього органу виконавчої влади. В той же час, до складу виконавців державної експертизи можуть залучатись на договірних засадах висококваліфіковані фахівці проектних, науково-дослідних та інших підприємств, установ і організацій, відповідних структурних підрозділів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремі фізичні особи, які мають вищу освіту, відповідну спеціальність, кваліфікацію, професійні знання, володіють навичками аналізу експертної інформації, а також мають практичний досвід у відповідній сфері не менше трьох років. Склад виконавців державної експертизи, у тому числі позаштатних, затверджується Головою Держгеокадастру, керівником відповідного територіального органу Держгеокадастру в областях, місті Києві [146].

Отже, на стадії перевірки справи за формальними ознаками здійснюється приймання землевпорядної документації, перевірка її складу, а також реєстрація об'єктів державної експертизи на підставі заяви (клопотання) замовника у журналі обліку (реєстрації) об'єктів державної експертизи землевпорядної документації протягом одного дня. Для проведення державної експертизи замовником подаються оригінали відповідної документації та матеріали. У разі якщо окремі документи та матеріали об'єкта експертизи за своїм статусом не можуть бути надані в оригіналі, вони додаються у посвідчених, у встановленому порядку, копіях [146].

На цій стадії перевірки справи за формальними ознаками необхідно виконати всі умови передбачені п. 3.3.2. Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації, оскільки основні документи і матеріали, додані до об'єкта державної експертизи повинні відповідати таким вимогам:

– передбачені законодавством погодження в паперовому вигляді повинні бути підписані керівником відповідального органу та скріплені його печаткою. В електронній формі документи засвідчуються електронним цифровим підписом керівника відповідального органу;

– графічні матеріали у встановлених законодавством випадках мають бути погоджені керівником територіального органу земельних ресурсів;

– кожен аркуш копій архівних документів повинен бути посвідчений підписом архіваріуса та печаткою архівної установи;

– кожен аркуш інших документів повинен бути посвідчений підписом і печаткою розробника об'єкта експертизи;

– кожен аркуш документів у паперовому вигляді повинен бути засвідчений підписом і печаткою (за наявності) розробника об'єкта експертизи, а також підписом та особистою печаткою сертифікованого інженера-землевпорядника, який відповідає за якість робіт із землеустрою. В електронній формі документи засвідчуються електронними цифровими підписами розробника об'єкта експертизи та сертифікованого інженера-землевпорядника, який відповідає за якість робіт із землеустрою;

– документація із землеустрою повинна бути пронумерована, прошита та скріплена підписом і печаткою розробника об'єкта експертизи [146; 192, с. 39].

Слід відмітити, що під час виконання цих вимог об'єкт державної експертизи підлягає реєстрації, оскільки в іншому випадку документація повертається замовнику на доопрацювання без реєстрації.

Ведучи мову про основну стадію проведення державної експертизи, наголосимо, що вона передбачає всебічний аналіз землевпорядної документації, відповідність запропонованих заходів вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам. У разі потреби проводяться обстеження в натурі (на місцевості) [220, с. 220].

При проведенні державної експертизи землевпорядної документації визначаються: відповідність змісту документації вимогам законодавства України, встановленим стандартам, нормам і правилам, рішенням органів виконавчої влади

та органів місцевого самоврядування щодо раціонального використання і охорони земель, умов і порядку їх забудови, охорони навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, збереження культурної спадщини; відповідність змісту документації вимогам завдань на її розроблення та вимогам передпроектної документації; запропоновані землевпорядною документацією рішення щодо рекультивації порушених земель, поліпшення малопродуктивних угідь, оцінки земель тощо; еколого-економічна ефективність передбачених заходів щодо запобігання їх впливу на земельні угіддя за межами ділянки, охорони агроландшафтів; відповідність вимогам законодавства умов щодо зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок у разі проведення вибіркової та добровільної державної експертизи робочих проектів землеустрою [146; 220, с. 221].

Виконуючи роботи на цьому етапі експертизи землевпорядної документації, треба розуміти, що в цілому землевпорядна документація містить багатогранну інформацію, оскільки у ній можна виділити такі основні складові: картографічну, геодезичну, землевпорядну з проектуванням меж, нормативно-правову, містобудівну, санітарно-екологічну, історико-культурну, фінансову тощо. Співвідношення між цими елементами у кожному документі може бути різним залежно від його виду. Всю інформацію можна розподілити на три категорії: інформація, що згідно з нормативними актами [132, 150] вноситься до Державного земельного кадастру, інформація для прийняття рішень міських, селищних рад і райдержадміністрацій та супровідна інформація [192, с. 39]

На заключній стадії підготовки та одержання висновку державної експертизи узагальнюються результати експертних досліджень, готується висновок державної експертизи щодо доцільності затвердження землевпорядної документації [220, с. 221].

Підготовлені висновки державної експертизи землевпорядної документації повинні зводитись до трьох можливих варіантів:

- 1) землевпорядна документація в цілому відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, оцінюється позитивно та

погоджується (у разі необхідності погодження може обумовлюватися певними умовами щодо додаткового опрацювання окремих питань та внесення коректив, виконання яких не потребує суттєвих доробок) [146]. Позитивні висновки державної експертизи щодо об'єктів обов'язкової державної експертизи є підставою для прийняття відповідного рішення органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, відкриття фінансування робіт з реалізації заходів, передбачених відповідною документацією [134].

2) земельпорядна документація не в повній мірі відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, повертається на доопрацювання. При цьому вказуються конкретні вимоги, відповідно до яких необхідно внести зміни і доповнення до об'єкта державної експертизи [146];

3) земельпорядна документація, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, оцінюється негативно і не погоджується. Негативна оцінка об'єкта державної експертизи повинна бути всебічно обґрунтована відповідно до вимог законодавства, встановлених стандартів, норм і правил [146].

Варто вказати, що висновки державної експертизи земельпорядної документації після їх підпису експертами, керівником експертного підрозділу та затвердження керівництвом Держгеокадастру, територіальних органів Держгеокадастру, областях, місті Києві, скріплені гербовою печаткою, є обов'язковими для прийняття до розгляду замовником. В цілому, можемо говорити про віднесення в даному випадку висновку до певного адміністративного акта.

У свою чергу, на підставі аналізу ст.ст. 37, 38 Закону України від 17.06.2004 № 1808-IV «Про державну експертизу земельпорядної документації» [135] можемо говорити про стадію оскарження рішення (висновку) державної експертизи.

Аналіз положень Закону України від 17.06.2004 № 1808-IV надає можливість дійти висновку, що замовники або розробники об'єктів державної експертизи, заінтересовані у спростуванні висновків державної експертизи або їх окремих положень, подають обґрунтоване клопотання (заяву) про це до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. В

той же час, висновки державної експертизи можуть бути скасовані органом, який їх видав, у разі виявлення обставин, що могли вплинути на об'єктивність оцінки висновку [135].

Слід звернути увагу, що право заінтересованих осіб на звернення до суду з позовом про скасування висновків державної експертизи може бути реалізоване лише у разі відмови центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин у розгляді заяви про спростування висновків державної експертизи або незгоди з висновками повторної експертизи [135].

На підтвердження зазначеному наведемо позицію Вищого адміністративного суду України від 17 січня 2017 року, викладену у справі К/800/1331/16.

Так, Пустомитівська міська рада звернулася до суду з адміністративним позовом до Державного агентства земельних ресурсів, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, треті особи ОСОБА_5, ОСОБА_4, в якому просила визнати протиправним та скасувати висновок державної експертизи землевпорядної документації від 31.12.2014 року № 1720-14. Позовні вимоги обґрунтовані тим, що під час прийняття оскаржуваного рішення відповідач вийшов за межі встановлені законом на здійснення державної експертизи землевпорядної документації. Задовольняючи ці позовні вимоги, суди першої і апеляційної інстанцій виходили з того, що оскаржуване рішення є невмотивованим, відсутні посилання на норми законодавства, які недотримані при складанні землевпорядної документації, що є порушенням ст. 35 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» [115; 135].

У свою чергу, колегія суддів Вищого адміністративного суду України з цього приводу звертає увагу на наступне. Завданням адміністративного судочинства відповідно до ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду

адміністративних справ [65]. Обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Колегія суддів звертає увагу на те, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним і таким, що виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося б примусове виконання рішення. Враховуючи вищезазначені норми, а також те, що позивачем не було дотримано порядку, встановленого ст. 37 Закону № 858-IV (замовники або розробники об'єктів державної експертизи, заінтересовані у спростуванні висновків державної експертизи або їх окремих положень, подають обґрунтоване клопотання (заяву) про це до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у місячний термін з дня отримання клопотання (заяви) розглядає його і за наявності підстав призначає проведення повторної державної експертизи. У разі спростування висновків державної експертизи, яку проводив центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, до проведення повторної державної експертизи залучаються незалежні експерти. У разі відмови в розгляді заяви про спростування висновків державної експертизи або незгоди з висновками повторної державної експертизи замовники або розробники об'єктів державної експертизи мають право звернутися до суду [135]), колегія суддів прийшла до висновку про передчасність заявлених позовних вимог [115].

Звертаємо увагу на те, що необхідність проведення державної експертизи документації із землеустрою як форми державного контролю відсутня, оскільки земельним законодавством України передбачено інші дієві форми забезпечення якості документації із землеустрою та оцінки земель фахівцями, кваліфікаційні вимоги до яких є набагато вищими, аніж до експертів державної експертизи [125]:

– Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та

землеоцінювальних робіт» встановлено, що відповідність документації із землеустрою положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою засвідчується сертифікованим інженером-землевпорядником, який відповідає за якість робіт із землеустрою [125];

– ст. 186-1 Земельного кодексу України [57] визначена необхідність перевірки проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок (одного з найбільш поширених видів землевпорядної документації) значною кількістю уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, кожен з яких забезпечує дотримання законодавства у певній галузі;

– ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [132] визначено, що перевірка відповідності документів, поданих для внесення інформації у Державний земельний кадастр, у тому числі документації із землеустрою та оцінки земель, вимогам законодавства покладається на державних кадастрових реєстраторів – державних службовців, до яких закон висуває значно вищі кваліфікаційні вимоги, ніж до осіб, які проводять експертизу.

2.4. Процедури отримання інших документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин

З метою послідовної адаптації законодавства України, що регулює питання захисту права власності, до законодавства Європейського Союзу, вдосконалення системи обліку земельних ділянок та нерухомого майна, а також створення сприятливих умов для розвитку ринкових відносин та активізації інвестиційної діяльності в Україні [158] вимагає вдосконалення реєстраційна діяльність у сфері земельних відносин.

На сьогодні під час здійснення реєстраційних процедур у сфері земельних відносин в регіонах України існує ряд недоліків в організації роботи та функціонування системи органів публічної адміністрації щодо реєстраційної діяльності, зокрема: 1) недосконала організація системи прийому відвідувачів

реєстраційними службами призводить до появи черг, витрачання підприємцями значного часу при поданні документів на реєстрацію (необхідність попереднього завчасного запису на прийом, повторний запис на прийом, неналежна організація консультативної допомоги та надання супутніх послуг); 2) Неналежне кадрове забезпечення реєстраційних служб (недостатня кількість реєстраторів та їх рівень кваліфікації у сфері земельних відносин) призводить до затягування процесу опрацювання поданих підприємцями документів, що зумовлює нарікання на роботу реєстраторів; 3) відсутність цілісної автоматизованої системи реєстрації прав на нерухоме майно. На сьогодні автоматизована система реєстрації прав на нерухоме майно носить локальний характер, що унеможливує проведення необхідних процедур впродовж робочого дня. Постійні збої в роботі автоматизованої системи реєстрації прав негативно впливають на отримання послуг; 4) не налагоджена система обміну інформаційними файлами між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Державним земельним кадастром. Обмін інформацією відбувається протягом декількох днів, при якому постійно виникають технічні помилки, у зв'язку з чим значно затримується проведення реєстраційних процедур; 5) залишається незавершеною передача органам державної реєстрації прав на нерухоме майно матеріалів технічної інвентаризації, реєстрових книг, а також архівних справ від органів місцевого самоврядування, як це передбачено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.02.2013 № 47-р «Деякі питання належного функціонування системи органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [39; 189].

Викладене вище свідчить про актуальність питання дослідження реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності, оскільки зазначені недоліки призводять до порушення термінів реєстраційних процедур, та до необґрунтованих відмов у проведенні реєстраційних процедур у сфері земельних відносин.

Теоретичну основу даного підрозділу становлять наукові праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного права, зокрема, процедури реєстраційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у

сфері земельних відносин: К. К. Афанасьєва, Я. Є. Барца, А. С. Васильєва, М. П. Гурковського, Т. С. Денисюк, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, В. В. Галунька, Д. П. Калаянова, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, І. Б. Коліушка, Р. С. Мельника, С. В. Петкова, Д. В. Приймаченка, Я. О. Пономарьової, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявської, В. К. Шкарупи, Х. П. Ярмакі та ін.

Варто зазначити, що неефективне управління землекористуванням стоїть на заваді реалізації конкурентних переваг України та зменшує її привабливість для іноземних інвестицій у сільське господарство та інші галузі економіки. Повноцінна реалізація потенціалу сільськогосподарського сектору, особливо потенціалу малих та середніх виробників, можлива лише за умови, що довгострокові права на землю є захищеними та їх можна вільно передавати [227]. Тому система реєстрації земельних ділянок та прав власності на них, вартості землі, режиму землекористування та іншої інформації, яка стосується землі, стала потрібним важелем забезпечення відповідного функціонування ринкової економіки, а також публічного адміністрування у сфері земельних відносин [208, с. 5].

Перед тим, як розкрити зміст реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин, вважаємо за необхідне дослідити різні точки зору на це питання. Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «regestum» – внесене, записане: «regere» – приносити назад, вносити [212, с. 460]. Воно означає список, письмовий перелік кого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо. Відповідно поняття «реєстрація» має такі значення: внесення кого-небудь або чого-небудь у реєстр з метою обліку або надання йому законної чинності; фіксація переважно за допомогою приладів якого-небудь явища, спостереження, факту [195, с. 484].

Слушною є позиція С. В. Лихачова, який вказує, що метою державної реєстрації є не тільки наділення заявника статусом юридичної особи, але і встановлення певних зобов'язально-правових відносин. У свою чергу, реєстраційна процедура – це передбачений законом порядок дій, що вчиняються органом державної реєстрації з метою фіксації юридичних фактів, що відображають

виникнення, зміну або припинення статусу суб'єкта підприємницької діяльності [140, с. 49]. В той же час, учений виокремлює основні ознаки реєстраційної процедури – це фіксація фактів уповноваженим державним органом, зосередженість реєстрації на зміні статусного становища суб'єкта (набуття статусу, його зміна або припинення). Отже, метою реєстрації є легітимація певного виду діяльності того чи іншого суб'єкта [83, с. 82].

О. В. Джафарова доводить, що реєстраційна діяльність є одним із видів дозвільної діяльності, яка виражена у вигляді офіційного визнання державою за визначеними суб'єктами певної правосуб'єктності, а також об'єктами певних властивостей, які несуть у собі потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, безпеки та національних інтересів держави тощо [43, с. 23]. У зв'язку із вказаним, реєстраційні відносини з приводу отримання реєстраційних (дозвільних) послуг є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання реєстраційних послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими. В той же час, О. В. Джафарова виокремлює основні риси реєстраційної діяльності, які доводять, що остання (діяльність) становить собою вид дозвільної діяльності: 1) документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта; 2) процедура отримання реєстраційних документів повинна встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) є загальнообов'язковою; 4) обов'язкова участь органів публічної влади, які мають реєстраційні повноваження; 5) за допомогою реєстраційної діяльності реалізуються права, свободи та законні інтереси певної групи фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються та знаходяться під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних та юридичних осіб [43, с. 24].

Л. П. Котяш, досліджуючи суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правового регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні доводить, що останнє є суспільним благом, яке дає можливість громадянам

стабільно і довгий час отримувати товари й послуги від «вічних» осіб, які не припиняються з моментом смерті фізичної особи, а також вчинення спеціальними суб'єктами публічної адміністрації юридично значущих адміністративних дій у сфері легалізації або припинення юридичної особи, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених законодавством з метою реалізації різноманітних підприємницьких, політичних, професійних, спортивних та інших прав для можливості забезпечення корисними благами суспільства [74].

Звернення до наукової праці Т. С. Васильєвої надає можливість вказати, що реєстрація є одним із напрямків адміністративно-правового режиму господарської діяльності, що містити в собі такі компоненти: а) визначення форм цієї діяльності, що підлягають реєстрації; б) створення і встановлення правового статусу органів держави, що здійснюють державну реєстрацію зазначеної діяльності; в) розробку процедури і правил реєстрації суб'єктів господарювання, зразків документів, встановлення прав і обов'язків у цій сфері; г) встановлення відповідальності і правил її реалізації у сфері реєстрації суб'єктів господарювання [20, с. 72-73]. В той же час, процедурі державної реєстрації суб'єктів господарювання як окремому напрямку адміністративно-правового режиму господарської діяльності властиві такі складові: 1) зміст певної адміністративної процедури; 2) структура адміністративної процедури; 3) принципи здійснення; 4) джерела правового регулювання [20, с. 176].

М. П. Гурковський у своєму монографічному дослідженні розглядає державну реєстрацію як інститут адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу, в результаті чого настають певні юридичні наслідки. Вона здійснюється у встановленому законодавством порядку органами публічної адміністрації, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного державного реєстру [32, с. 34]. В той же час, вчений виокремлює такі ознаки реєстрації, як правові категорії: 1) це правовий інститут адміністративного права; 2) інститут, що входить до окремої групи адміністративних послуг;

3) інститут, що проявляється в межах правової форми діяльності; 4) необхідність фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів, встановлена нормативно-правовими актами України; 5) наявність відповідного суб'єкта владних повноважень, який наділений правом державної реєстрації в межах встановлених функцій; 6) визначеність процесуальної регламентації реєстраційних дій; 7) обов'язковість здійснення реєстраційних дій; 8) видання правового акта управління про реєстрацію; 9) настання юридичних наслідків за невиконання приписів держави щодо здійснення реєстраційних дій; 10) наявність відповідного державного реєстру [32, с. 34].

О. О. Квасницька розглядає інститут державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності як сукупність норм, що регулюють відносини щодо організації підприємницької діяльності між заявниками та державними реєстраторами, під час здійснення останніми реєстраційної діяльності. В той же час, вказані відносини поділяються на три види відокремлених відносин: 1) реєстрація створення суб'єктів підприємницької діяльності; 2) реєстрація змін до установчих документів та змін до відомостей про фізичну особу – підприємця; 3) реєстрація припинення юридичної особи-суб'єкта підприємництва та припинення підприємницької діяльності фізичної особи-суб'єкта підприємництва, які відрізняються за підставами виникнення, змістом, правовими наслідками та суб'єктним складом [59, с. 171].

А. С. Кеча розглядає процедуру державної реєстрації прав як сукупність послідовно здійснюваних дій щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [60, с. 129]. Серед стадій процедури державної реєстрації прав виокремлюються такі: 1) прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень; реєстрація заяви; 2) встановлення факту відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень; 3) прийняття рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, відмову в ній або зупинення державної реєстрації; 4) внесення записів до Державного реєстру прав; 5) видача свідоцтва про право власності на

нерухоме майно у випадках, установлених ст. 18 цього Закону; б) надання витягів з Державного реєстру прав про зареєстровані права та їх обтяження [60, с. 129-130]. Слушними на нашу думку, є пропозиції А. С. Кечі, спрямовані на удосконалення порядку здійснення державної реєстрації прав: передбачити відповідальність за порушення строків під час направлення відповідей на запити державних реєстраторів; удосконалити порядок взаємодії ДЗК та Державного реєстру прав [60, с. 185].

В науковій літературі зустрічаються й інші трактування щодо розуміння державної реєстрації. Так, деякі вчені вважають реєстрацію одним із режимів підприємницької діяльності, що повинен містити в собі такі компоненти: а) визначення форм цієї діяльності, що підлягають реєстрації; б) створення і встановлення правового статусу органів держави, що здійснюють державну реєстрацію зазначеної діяльності; в) розробку процедури і правил реєстрації підприємництва, зразків документів, встановлення прав і обов'язків у цій сфері; г) встановлення відповідальності і правил її реалізації у сфері реєстрації підприємництва [119, с. 170].

Слушною є позиція М. Калюжного, який зазначає, що реєстрація відіграє важливу роль у реалізації функцій держави із захисту прав власності, є чинником гарантії такого захисту, офіційного визнання та юридичного закріплення прав власників – фізичних і юридичних осіб – на об'єкти нерухомого майна [58, с. 39]. Як стверджує В. Бевзенко, сутність державної реєстрації земельної ділянки полягає в одночасному здійсненні двох функцій: санкціонування державою формування земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна та визнання державою речового права певної особи на неї [13, с. 38]. Варто погодитись із думкою П. Ф. Кулинича, що державна реєстрація прав на землю є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав власності, користування, зокрема права оренди землі, їх обмежень, земельних сервітутів тощо, що супроводжуються внесенням даних про зареєстровані права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [80, с. 311].

В контексті нашого дослідження зробимо проміжний висновок, що реєстраційну діяльність у сфері земельних відносин варто розглядати з позиції розуміння того, що зазначені дії є юридичним фактом, який наділяє фізичну особу або орган публічної адміністрації новим правовим статусом, або дає можливість володіти, використовувати та розпоряджатись власністю у сфері земельних відносин, а в деяких випадках є необхідною умовою підтвердження статусу особи певним кваліфікаційним вимогам або статусу документа тощо.

О. В. Петрук звертає увагу на те, що розвиток повноцінної системи державної реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно, ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру повинно передбачати: 1) завершення формування системи державного земельного кадастру і забезпечення автоматизованого його ведення; 2) створення на базі даних державного земельного кадастру інформаційних систем управління земельними ресурсами і землекористуванням, а також регулювання обороту земель та формування їх державного реєстру; 3) удосконалення механізмів ведення державного земельного кадастру; 4) запровадження єдиного організаційно-правового механізму посвідчення прав на земельні ділянки та оформлення правовстановлюючих документів на право власності на землю за принципом «єдиного вікна»; 5) удосконалення державного обліку земель щодо забезпечення достовірності, актуальності, повноцінності й об'єктивності інформації про земельні ділянки та об'єкти нерухомого майна, які розташовані на них; 6) приведення форм державної звітності із земельних ресурсів у відповідність до європейських стандартів; 7) гармонізація документації із землеустрою та містобудівної документації [112, с. 155-156]. Зазначена позиція О. В. Петрук спрямована на певні шляхи вдосконалення системи державної реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно

З погляду С. В. Гринька, реєстрація прав на землю – це юридично визначена, поліфункціональна, вольова діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямована на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи

уповноваженими державою органами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення відповідних прав на землю у належних заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав [30, с. 24].

Дійсно, сьогодні реєстрація земельної ділянки та прав на неї є однією з найважливіших складових функціонування систем адміністрування землекористування в усьому світі. Адже від достовірності інформації, що отримується під час її проведення, залежить якість дозвільних (адміністративних) послуг, що надаються [81, с. 205]. Що стосується якості системи адміністрування землекористування, то головними причинами такого низького результату було зволікання із створення автоматизованої системи земельного кадастру. Адже постанова Кабінету Міністрів України «Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру» була прийнята ще у грудні 1997 року [178]. Однак реальні кроки щодо розробки цієї системи розпочалися у жовтні 2003 року після підписання угоди про позику між Україною та Світовим банком щодо впровадження Проекту «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру» [211]. Було втрачено дорогоцінний час для її наповнення земельно-кадастровою інформацією. Тому сьогодні вкрай потрібно розробити дієві кроки щодо пришвидшення її наповнення. Одним із таких заходів може стати запровадження он-лайн реєстрації земельних ділянок. Це значно скоротить час на розгляд документів від заявника та вплине на прийняття рішення щодо реєстрації земельної ділянки в системі земельного кадастру [81, с. 218-219].

На сьогодні реєстрація земельної ділянки і прав на неї у двох різних реєстраційних системах, системі Державного земельного кадастру та системі державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень призводить до зловживань реєстраторів речових прав на нерухоме майно, що являється одним із факторів прояву рейдерства в країні [126]. Тому є необхідність поєднання в рамках однієї системи реалізації функцій як кадастрового обліку земельних ділянок, так і реєстрації прав на них. Реалізація цього принципу дасть можливість уникнути

ведення двох паралельних систем (кадастрової і реєстраційної) і таким чином запобігти дублюванню робіт та інформації. Основним механізмом реалізації цього принципу є відповідна організація бази даних Державного земельного кадастру, яка містить інформацію про місцезнаходження земельних ділянок, їх геодезичні та геометричні характеристики, цільове призначення, якісні характеристики ґрунтів та земельні поліпшення, грошову нормативну та експертну оцінку, а також міститиме дані про правовий режим земельних ділянок, включаючи права власності, оренди, іпотеки, сервітути та інші обмеження та обтяження щодо використання земельної ділянки та розпорядження нею [126]. Саме такий підхід до організації бази даних кадастрово-реєстраційної системи дає змогу в рамках однієї системи реалізувати функції як ведення кадастру, так і реєстрації прав. Тільки за умови створення єдиної ефективної системи реєстрації земельної ділянки та прав на неї на базі Державного земельного кадастру, унеможливить несанкціонований доступ до останньої та надасть можливість запобігти корупційним проявам [126].

К. О. Настечко оформленням прав на земельні ділянки вважає юридично визначену діяльність суб'єктів оформлення прав на земельні ділянки для видачі та отримання юридично-значимих та правовстановлюючих документів на право власності, право користування або на право осіб на земельну ділянку, яке виникає із встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації та нотаріального оформлення у випадках, встановлених законом [99, с. 524-525]. Така діяльність, як зазначає дослідник, розпочинається із подання передбаченого законодавством юридично-значимого документа до адресата (органу державної влади або самоврядування) відповідно до встановленої законодавством процедури та завершується видачею правовстановлюючого документа на земельну ділянку та його державної реєстрації [84, с. 142-143].

Звернення до Закону України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» надає можливість зазначити, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (державна реєстрація прав) – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень

таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [136].

Варто відмітити, що з набранням чинності Законом України «Про Державний земельний кадастр» [132] та Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 [150], визначено новий порядок ведення державної реєстрації земельних ділянок.

Отже, відповідно до Закону України від 07.07.2011 № 3613-VI державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [132]. У свою чергу, державна реєстрація земельної ділянки – внесення до Державного земельного кадастру передбачених законодавством відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера [132].

Варто вказати, що адміністративно-процесуальні правовідносини у сфері державної реєстрації прав на земельні ділянки мають свою структуру, елементами якої є підстави виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст цих правовідносин [64, с. 131]. У свою чергу, підставою виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин у сфері державної реєстрації прав на земельні ділянки є юридичний факт подання заяви та необхідних документів до відповідного органу – суб'єкту реєстрації прав на землю (правостворюючий факт), тобто здійснення юридично значимих дій [64, с. 131].

Аналіз положень Закону України від 07.07.2011 № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр», постанови Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» та Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» дає можливість зазначити, що держателем Державного земельного кадастру є Держгеокадастр, який наділяється наступними повноваженнями під час здійснення реєстраційних процедур у сфері земельних відносин: ведення та адміністрування Державного земельного кадастру;

погодження надання висновків за результатами проведення державної експертизи програм і проектів з питань ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, матеріалів і документації Державного земельного кадастру; здійснення підготовки земельно-кадастрової документації; внесення до Державного земельного кадастру та надання відомостей про землі, розташовані у межах державного кордону України, територій Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів, сіл, селищ, міст; здійснення державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні; ведення поземельних книг та надання витягів із Державного земельного кадастру про земельні ділянки; організація здійснення на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного кадастру; розроблення стандартів і технічних регламентів у сфері Державного земельного кадастру відповідно до закону, а також порядків створення та актуалізації картографічних матеріалів, кадастрових класифікаторів, довідників та баз даних; розроблення форм витягів, інформаційних довідок із Державного земельного кадастру, повідомлень про відмову у наданні відомостей, порядку обліку заяв і запитів про отримання відомостей із Державного земельного кадастру; створення документів Державного земельного кадастру; участь у погодженні матеріалів і документації Державного земельного кадастру та в установленому порядку надання відповідних висновків; затвердження статуту адміністратора Державного земельного кадастру, здійснення контролю за його діяльністю, призначення його керівника; організація взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями з питань ведення Державного земельного кадастру; організація робіт з підготовки та підвищення кваліфікації державних кадастрових реєстраторів тощо [132;137; 150].

Аналіз правостворюючих юридичних фактів, типових для адміністративно-процесуальних правовідносин у сфері державної реєстрації прав на земельні ділянки, дозволяє зробити проміжний висновок, що основою реєстраційного процесу є волевиявлення правонабувача, який має право самостійно вирішувати питання про свій вступ у відносини з приводу реєстрації права земельної ділянки

[64, с. 132]. З приводу вказаного, державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою: по-перше, особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки під час передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, або уповноваженої нею особи; по-друге, власника земельної ділянки, користувача земельної ділянки державної чи комунальної власності (у разі поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок) або уповноваженої ними особи; по-третє, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування (у разі формування земельних ділянок відповідно державної чи комунальної власності) [132].

В даному випадку варто вести мову про те, що процедура державної реєстрації земельних ділянок має відповідні стадії, і враховуючи викладене, це становить собою першу стадію -- подання суб'єктом (фізичною особою або органом публічної адміністрації) заяви щодо здійснення державної реєстрації земельної ділянки.

Отже, досліджуючи першу стадію процедури державної реєстрації земельних ділянок, варто вказати, що державна реєстрація земельної ділянки здійснюється під час її формування за результатами складання документації із землеустрою після її погодження у встановленому порядку та до прийняття рішення про її затвердження органом державної влади або органом місцевого самоврядування (у разі, коли згідно із законом така документація підлягає затвердженню таким органом) шляхом відкриття Поземельної книги на таку земельну ділянку. Крім того, для державної реєстрації земельної ділянки державному кадастровому реєстраторові, який здійснює таку реєстрацію, подаються: 1) заява про державну реєстрацію земельної ділянки; 2) оригінал погодженої відповідно до законодавства документації із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки (разом з позитивним висновком державної експертизи землепорядної документації у разі, коли така документація підлягає обов'язковій державній експертизі землепорядної документації); 3) електронний документ [150].

Наступною стадією процедури державної реєстрації земельних ділянок є розгляд заяви особи на отримання дозвільної послуги та прийняття рішення про надання дозвільної послуги чи відмову в її наданні. З цією метою державний кадастровий реєстратор у момент надходження до нього заяви про державну реєстрацію земельної ділянки перевіряє: по-перше, повноваження особи, що звернулася з такою заявою; по-друге, наявність повного пакета документів, необхідних для внесення відомостей (змін до них) до Державного земельного кадастру; по-третє, розташування об'єкта Державного земельного кадастру на території дії його повноважень; по-четверте, придатність електронного документа для проведення його перевірки за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру [118].

У разі відповідності заяви разом з документами вимогам, визначеним законодавством, державний кадастровий реєстратор приймає заяву до розгляду по суті та обліковує її шляхом реєстрації у Державному земельному кадастрі з присвоєнням їй реєстраційного номера та фіксацією дати її реєстрації. Заява реєструється в день її надходження в порядку черговості, і дата реєстрації заяви у Державному земельному кадастрі є датою її прийняття [118].

Нормами чинного законодавства передбачено, що для здійснення державної реєстрації земельної ділянки державний кадастровий реєстратор протягом 14 календарних днів з дня реєстрації відповідної заяви опрацьовує подані документи і за результатами проведеної роботи здійснює державну реєстрацію земельної ділянки: 1) за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру присвоює кадастровий номер земельній ділянці; 2) відкриває Поземельну книгу та вносить відомості до неї (крім відомостей про затвердження документації із землеустрою, на підставі якої здійснена державна реєстрація земельної ділянки, а також про власників, користувачів земельної ділянки); 3) робить позначку про проведення перевірки електронного документа та внесення відомостей до Державного земельного кадастру [118; 150].

Слід звернути увагу, що прославлення державним кадастровим реєстратором зазначеної позначки є підставою для передачі відповідної документації на

затвердження органу державної влади або органу місцевого самоврядування (у разі, коли згідно із законом така документація підлягає затвердженню відповідним органом). Після прийняття органом державної влади чи органом місцевого самоврядування рішення про затвердження документації із землеустрою, яка є підставою для державної реєстрації земельної ділянки, та надання Держгеокадастру або його територіальному органу відповідно до компетенції засвідченої копії такого рішення Державний кадастровий реєстратор протягом двох робочих днів з моменту її отримання вносить відповідні відомості до Поземельної книги в електронній (цифровій) та паперовій формі. До Поземельної книги в паперовій формі додається засвідчена копія рішення, яке є підставою для внесення відомостей до неї [118; 150].

На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки державний кадастровий реєстратор на безоплатній основі надає витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку [118; 150].

В той же час, державний кадастровий реєстратор має право прийняти обґрунтоване рішення про відмову у державній реєстрації земельної ділянки в разі: по-перше, невідповідності поданих документів; по-друге, розташування в межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, іншої земельної ділянки або її частини; по-третє, розташування земельної ділянки на території дії повноважень іншого державного кадастрового реєстратора; по-четверте, подання заявником документів не в повному обсязі [150].

У таких випадках державний кадастровий реєстратор не пізніше наступного робочого дня з моменту прийняття рішення про відмову у внесенні відомостей (змін до них) до Державного земельного кадастру видає або надсилає рекомендованим листом з описом вкладення заявникові таке рішення [118].

Як бачимо, основне призначення органів публічної адміністрації є виконання публічних функцій з метою реалізації та захисту публічного та приватного інтересу. Для того щоб зрозуміти, чи була виконана зазначена функція, вона повинна мати «певну, наявну, об'єктивно-існуючу форму», яку так би мовити можна було оцінити, оскаржити. Тобто, виконання публічних функцій органів публічної

адміністрації передбачає певну діяльність, яка урегульована нормами права, а кінцевим результатом, якої є прийняття певного рішення [215, с. 109-110]. Враховуючи викладене, слід наголосити на тому, що у випадку порушення суб'єктом звернення процедури державної реєстрації земельних ділянок, державний кадастровий реєстратор свої дії оформлює шляхом прийняття рішення про відмову у державній реєстрації.

В умовах сьогодення склалась така ситуація, що відсутній дієвий механізм оскарження саме рішень у сфері ведення Державного земельного кадастру в адміністративному порядку. В нормах чинного законодавства, а саме в ч. 2 ст. 39 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [132] передбачено, що можуть бути оскаржені до суду тільки дії або бездіяльність державного кадастрового реєстратора.

На важливість даного питання звертається увагу в п. 37 «Плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1406-р, з метою запровадження спеціального механізму розгляду скарг щодо інформації, яка міститься у Державному земельному кадастрі [147].

В даному випадку постає необхідним запровадити можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності державних кадастрових реєстраторів в адміністративному порядку. Особа, яка вважає, що її права порушено, повинна мати право оскаржити відповідні дії чи рішення до територіального органу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. У разі незгоди з рішенням вказаного органу за результатом розгляду скарги його можна буде оскаржити до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Винятками мають бути рішення про скасування рішення про відмову в державній реєстрації земельної ділянки та проведення державної реєстрації земельної ділянки, які можна буде оскаржити виключно до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру або до суду [129].

Отже, з метою законодавчого врегулювання зазначеної правової колізії постає необхідним внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» [132], а саме:

– ч. 2 ст. 39 закону викласти у наступній редакції:

«2. Рішення, дії або бездіяльність державного кадастрового реєстратора можуть бути оскаржені в порядку, встановленому цим Законом або до суду в порядку, встановленому законом»;

– доповнити новою статтею 39-1 «Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері ведення Державного земельного кадастру», що буде сприяти спрощенню процедури врегулювання спорів та розгляду скарг, пов'язаних з веденням Державного земельного кадастру, врегулювання питання щодо забезпечення контролю за прийняттям відповідних рішень у сфері ведення Державного земельного кадастру [129].

Зазначене становить третю стадію процедури державної реєстрації земельних ділянок – оскарження рішення про надання чи відмову в наданні дозвільної послуги.

Четверта стадія процедури, що досліджується, становить собою видання адміністративного акта, тобто виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви про надання дозвільної послуги. Отже, на підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику безоплатно видається витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку. Витяг містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги. Складовою частиною витягу є кадастровий план земельної ділянки [132].

На підставі викладеного варто вказати, що процедура державної реєстрації земельних ділянок містить такі стадії: 1) подання суб'єктом (фізичною особою або органом публічної адміністрації) заяви щодо здійснення державної реєстрації земельної ділянки; 2) розгляд заяви особи на отримання дозвільної послуги та прийняття рішення про надання дозвільної послуги чи відмову в її наданні; 3) оскарження рішення про надання чи відмову в наданні дозвільної послуги;

4) видання адміністративного акта (виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви про надання дозвільної послуги).

Слід виокремити основні риси реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності, до яких віднести:

1) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта;

2) процедуру отримання реєстраційних документів (повинна встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави);

3) загальнообов'язковість;

4) суб'єкт який має реєстраційні повноваження – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

5) за допомогою реєстраційної діяльності реалізуються та не порушуються права, свободи та законні інтереси певної групи фізичних осіб та певних юридичних осіб публічного права.

На основі визначення особливостей та загальної характеристики елементів адміністративно-процесуальних правовідносин у сфері державної реєстрації земельної ділянки, варто розглядати останні як урегульовані адміністративно-процесуальними нормами відносини, що складаються в результаті двосторонньої, здійснюваної в процесуальній формі, упорядкованої діяльності заінтересованих осіб та уповноваженого реєструючого органу (Держгеокадастр та його територіальні органи), спрямованої на офіційне визнання й підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на земельну ділянку [64, с. 140].

Аналіз нормативно-правових актів надає можливість дійти висновку, що реєстраційна діяльність у сфері земельних відносин містить такі реєстраційно-дозвільні процедури: 1) підтвердження статусу документа (реєстрація кваліфікаційного сертифіката); 2) підтвердження статусу предмета, об'єкта (реєстрація економічної оцінки земель; 3) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта отримання статусу землі.

Висновки до розділу 2

Дослідження порядку здійснення окремих дозвільних процедур у сфері земельних відносин обумовило наступні висновки.

Доведено, що погоджувальна процедура у сфері земельних відносин є різновидом дозвільних процедур в широкому розумінні, метою якої є узгодження інтересів усіх учасників відповідних відносин, що оформлюється відповідним офіційним документом (висновком) та є юридичним фактом для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин.

З'ясовано, що погоджувальні процедури у сфері земельних відносин мають адміністративно-процедурну форму, яка характеризується певними особливостями, до яких доцільно віднести наступне: 1) вони реалізуються в межах інституту адміністративного права; 2) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – органів публічної адміністрації, з одного боку, і невлadних суб'єктів – з іншого; 3) характеризуються численністю і різноманітністю; 4) завершуються прийняттям відповідного адміністративного акта (висновку), що передуює отриманню документа дозвільного характеру; 5) наявністю гарантій захисту прав учасників у сфері земельних відносин.

Доведено, що під процедурою стандартизації у сфері земельних відносин слід розуміти дозвільну нормативну діяльність, яка закріплює «станданти», які в подальшому визнаються базовими та враховують інтереси всіх можливих учасників зазначених правовідносин з метою забезпечення національної, економічної, екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян, в яких визначено вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель.

З'ясовано, що суттю проведення процедури сертифікації у сфері земельних відносин, як виду дозвільної діяльності, є встановлення нормативно закріплених зобов'язань, які містять положення щодо відповідності нормам чинного законодавства документації із землеустрою та оцінки земель, здійсненої топографо-геодезичної і

картографічної роботи, провадження інвентаризації земель, перевірки якості ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земель при здійсненні землеустрою.

Визначено ознаки процедури здійснення сертифікації у сфері земельних відносин, якими є: 1) адміністративно-процедурна форма; 2) послідовність, стадійність; 3) підтвердження статусу особи кваліфікаційним вимогам у сфері земельних відносин; 4) отримання як результат кваліфікаційного сертифіката (дозвільного документа).

Встановлено, що під процедурою проведення державної експертизи у сфері земельних відносин визнається урегульований нормативно-правовими актами порядок діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, наділених публічною владою та спрямований на реалізацію норм адміністративного матеріального права у процесі вирішення конкретних справ щодо дослідження, перевірки, аналізу і оцінки об'єкта державної експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовки обґрунтованого та об'єктивного адміністративного акта (висновку) щодо доцільності затвердження землевпорядної документації.

Виокремлено основні стадії проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: 1) стадія вивчення справи; 2) основна стадія (розгляд); 3) стадія отримання документа дозвільного характеру; 4) стадія оскарження прийнятого рішення.

Доведено, що процедура державної реєстрації земельних ділянок містить такі стадії: 1) подання суб'єктом (фізичною особою або органом публічної адміністрації) заяви щодо здійснення державної реєстрації земельної ділянки; 2) розгляд заяви особи на отримання дозвільної послуги та прийняття рішення про надання дозвільної послуги чи відмову в її наданні; 3) оскарження рішення про надання чи відмову в наданні дозвільної послуги; 4) видання адміністративного акта (виконання рішення, прийнятого за результатами розгляду заяви про надання дозвільної послуги).

Реєстраційна діяльність у сфері земельних відносин містить в собі такі реєстраційно-дозвільні процедури: 1) підтвердження статусу документа (реєстрація кваліфікаційного сертифіката); 2) підтвердження статусу предмета, об'єкта (реєстрація економічної оцінки земель; 3) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта отримання статусу землі.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Ефективна економіка у сучасному розумінні нерозривно пов'язана із дієвим та раціональним нормативним полем, у якому вона функціонує. Як відомо, від рівня економічної свободи залежать не лише обсяги виробництва, експорту, ВВП та міцність національної валюти, а й добробут окремих громадян, їх культурний та освітній розвиток. Ця істина вже десятки років активно впливає на формування економічної політики країн – найбільших експортерів високоінтелектуальної продукції. Однак, їх сучасні великі економічні здобутки у свій час теж починалися з малого – поступової дерегуляції економіки, оптимізації інструментів державного управління та дієвої протидії корупції. Сьогодні Україна стоїть перед вибором: далі здійснювати пострадянську неефективну та застарілу економічну політику, чи зважитися на рішучі кроки щодо лібералізації правового поля, усунення дублювань правових норм та їх приведення у відповідність із міжнародними зобов'язаннями України задля стимулювання економічного та соціального розвитку держави. В силу неефективності окремих норм земельного законодавства, їх гальмівного впливу на розвиток економіки та сприяння корупції – вже давно назріло питання необхідності змін у сфері земельних відносин, шляхом дерегуляції дозвільних процедур та вимог щодо здійснення господарської діяльності у сфері земельних відносин, а також обмеження повноважень окремих органів державної влади щодо здійснення функцій державного контролю у зазначеній сфері відносин [125].

В силу зазначеного, головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій. З цією метою, зважаючи на існуючий досвід розвинених країн, необхідно на державному рівні визначити науково обґрунтовані моделі, систему норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами,

забудованими землями, рекреаційними зонами тощо, забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів; організувати на всій території України комплексний землеустрій, акцентуючи увагу, насамперед, на сільських територіях. Крім цього, одним з головних завдань державної земельної політики на стратегічну перспективу має стати формування сталого агроекологічного іміджу України як країни, яка виробляє якісну сільськогосподарську продукцію за допомогою природозбережних технологій [15, с. 77-78].

Отже, аналіз сучасного зарубіжного досвіду дає змогу виявити основні шляхи, які регулюють управління земельними ресурсами в різних країнах та напрями дозвільної діяльності у сфері, що досліджується.

Так, в Нідерландах для кожного виду землекористування використовуються землі згідно з їх цільовим призначенням і для кожного виду землекористування передбачено окремий вид діяльності із заборonoю займатися будь-якими іншими, крім визначених. Якщо застосовувати зазначений принцип в Україні, то перш за все потрібно прийняти спеціальний закон, який би передбачав необхідність здійснення зонування території країни на якій було б виділено територію спеціально для одержання спеціального дозволу на здійснення будівництва кожного несільськогосподарського об'єкта в таких зонах [23, с. 68].

Слушним є досвід Норвегії, у якій лише 3 % земель придатні для сільськогосподарського виробництва, і відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється в дозвільному порядку. Дозволи видаються міністерством сільського господарства та іншими органами державного управління. Підставою для відмови у наданні дозволу є відчуження земельної ділянки з метою спекуляції або надмірна концентрація земель. Дозвіл на купівлю надається лише особам, що мають необхідну професійну підготовку і згодні проживати у відповідній місцевості та вести своїми силами господарство [6, с 292; 219, с. 191].

Сучасне право Німеччини забороняє подрібнення селянських господарств і земельних ділянок при успадкуванні та при будь-яких інших змінах власників, як і використання сільськогосподарських угідь не за цільовим призначенням або

непродуктивно; передбачає державний контроль за операціями, пов'язаними з відчуженням, купівлею та продажем ділянок; віддає перевагу інтересам орендаря, а не особи, яка здає землю в оренду [53; 184]. У Німеччині усі землі, більші за 1 га, підлягають продажу лише з дозволу місцевих органів влади, для чого розроблена спеціальна дозвільна процедура, що передбачає обґрунтування потенційним покупцем необхідності мати землю, а також надання свідоцтва про професійну підготовку. Відмова у видачі дозволу цілком можлива, якщо купівля-продаж земельної ділянки пов'язана з «нездоровим перерозподілом земель» (зокрема на користь осіб, не пов'язаних із фермерством та сільським господарством, а також у випадках, коли відчуження земельної ділянки призведе до її «безпосереднього зменшення» або надмірного подрібнення (до розмірів менше за 1 га), коли ціна значно менша від вартості ділянки (відхилення понад 50 %) [6, с. 292; 219, с. 195].

В Іспанії в результаті земельної реформи було запроваджено категорію «пріоритетність», яка надавала інноваційним аграрним компаніям право на довгострокову оренду землі, щорічну допомогу від держави протягом восьми років та інші пільги. Уряд також встановив планку для обов'язкового страхування. Земельний податок перевищує 0,3 відсотка вартості землі. Податок на передачу прав власності становить 6-7 відсотків вартості угоди. Обмежень на купівлю та продаж землі для іноземців немає. Немає регуляції цінового коридору, не визначено мінімальні чи максимальні обсяги земельної ділянки для агробізнесу. В Іспанії один з найвищих у ЄС рівень доданої вартості в агропромисловому комплексі на одного робітника. Середня вартість сільськогосподарської землі становить 16 тис. доларів за 1 гектар [197].

Щодо досвіду регуляторної політики у сфері земельних відносин Великої Британії, то вона має своє глибоке історичне коріння. Це й опис земельних ділянок із зазначенням їх власників, і планування з метою раціонального використання, й обмеження у використанні [184]. Сучасне землекористування Англії має три категорії: 1) регулювання розмірів землі, її використання та зонування; 2) регулювання, метою якого є досягнення більш широких цілей планування, зокрема вимога створення нових вулиць таким чином, щоб вони разом з існуючими

створювали умови для безперешкодного руху транспорту; 3) вплив нового використання землі на навколишнє середовище та його стримання з метою негативного впливу в дозволених законом межах [184].

Сучасність шведської системи регуляторної політики у сфері земельних відносин підтверджується таким напрямом: 1) кадастрові зйомки формують повноцінні об'єкти нерухомості, які мають усі необхідні атрибути, такі як шляхи, комунікації тощо; оптимізують поділ ділянок і запобігають фрагментації земель; засвідчують, що зацікавлена особа має стаке джерело інвестицій (фінансування) на майбутнє; гарантують, що земля використовується в найбільш ефективний спосіб, відповідно до чинної земельної політики; поділ об'єктів нерухомості здійснюється паралельно і одночасно з вирішенням питання використання земель; 2) кадастровий процес: землевпорядник є відповідальним за весь процес у цілому і часто сам виконує всі види діяльності; кадастровий процес є зрозумілим для зацікавленої сторони та виключає потребу в залученні додаткових експертів (юристів) та інших консультантів; 3) база даних: інформація в базі даних є актуальною, повною і доступною для суспільства; сприяє кращому функціонуванню ринкової економіки; 4) законодавство: нове чітке законодавство щодо кадастру було запроваджено в останні 30 років; воно передбачило нові функції та більшу відповідальність кадастрового землевпорядника; активну роль у цьому відігравав і відіграє національний кадастр [52, с 3; 219, с. 193].

Австрія не належить до аграрних країн ЄС, лише 1,4 відсотка у національному валовому внутрішньому продукті припадає на агропромисловий комплекс. У приватній власності перебуває 53 відсотки сільськогосподарських земель. У кожній федеральній землі діє окремий закон, що регламентує право власності на землі, а порядок угод купівлі-продажу визначається місцевими виконавчими органами. В окремих провінціях встановлено обмеження щодо ціни та мінімального розміру наділу. Часткове обмеження на купівлю сільськогосподарських земель стосується також гірських районів – право на купівлю мають лише зареєстровані фермери. Мінімальний строк оренди становить три роки. Встановлено заборону на подрібнення сільськогосподарських земель –

успадкувати земельну власність може лише одна дитина. У деяких провінціях визначено винятки. Податок від укладення угоди на купівлю землі становить 3,5 % вартості угоди, його сплачує покупець. Сума за послуги реєстрації на кадастровій карті (1,1 % вартості угоди) теж стягується з покупця. Податок на дохід від продажу наділу становить 20 % вартості угоди. Майже 2 % землевласників володіють 18,4 % сільськогосподарських земель. В Австрії створено максимальну збалансовану модель ринку із забезпеченням високої ефективності виробництва та сумісності з принципами охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання ґрунтів. Середня вартість сільськогосподарської землі становить 42 тис. доларів за 1 гектар [42].

Корисним є узагальнення досвіду регуляторної політики у сфері земельних відносин у Франції. Аналізуючи чинне законодавство Франції, слід зазначити, що там переважають саме орендні земельні відносини, які тривалий час регулювалися Цивільним кодексом, а згодом ухваленим у вересні 1943 р. Законом «Про оренду». Усі операції щодо купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок у Франції суворо контролюються органами влади. Якщо власник землі вирішив, наприклад, здати землю в тимчасове користування іншому підприємцю, то суму орендної плати встановлюють адміністративні органи місцевої влади. Законом від 17 жовтня 1945 р. було затверджено типовий Статут сільськогосподарської оренди, до якого законодавці, за потреби, вносяться зміни та доповнення. За цим Статутом допускається оренда окремої земельної ділянки чи половини фермерського господарства. У першому випадку оренда встановлюється на підставі твердих платежів, у другому – залежно від одержаного врожаю і пропорційно до внесеного в господарство вкладу. При цьому розміри орендної плати можуть регламентуватися в адміністративному порядку [226, с. 190]. Французьке законодавство детально регламентує порядок і процедуру оренди, її продовження та припинення. Переважне право на оренду земель сільськогосподарського призначення мають особи, які мають сільськогосподарську спеціальну освіту, мають стаж роботи у сільському господарстві [71]. У зв'язку з цим, у Франції держава регулює ринок купівлі-продажу земель сільськогосподарського

призначення, що сприяє консолідації земель і збереженню їх цільового сільськогосподарського призначення [226, с. 190].

Слушним в межах нашого дослідження є досвід Бельгії, оскільки Національна кадастрова система знаходиться у веденні Департаменту реєстрації майна (Patrimony Documentation Department), що входить у Федеральну державну фінансову службу (FPS). Вона містить інформацію про 9,4 мільйони земельних ділянок та 1 мільйон зареєстрованих кондомініумних одиниць [51, с. 164]. У 2003 році FPS почала впроваджувати нову кадастрову систему під назвою CadMAP. Система була покликана забезпечити перехід від старих аналогових листів кадастрової карти до файлової системи цифрової кадастрової карти, підтримку відновлення і управління файлами векторної кадастрової карти і поліпшення якості кадастрових картографічних продуктів. Маючи в своєму розпорядженні цей спеціалізований додаток, співробітники місцевих відділень можуть створювати і редагувати свої кадастрові плани і подавати їх в регіональні відділення. У свою чергу, регіональні відділення можуть використовувати спеціалізований інтерфейс для редагування і поліпшення якості планів, що подаються місцевими відділеннями, а центральне відділення використовує свої власні спеціалізовані інтерфейси для створення офіційних виписок з кадастру і друку кадастрових листів і планів. Атрибути і шари в CadMAP містять кадастрові кордони, номери ділянок, будівлі, адміністративні кордони, вулиці, річки, мости, опорні точки ділянок і геодезичні знаки муніципалітетів. Наразі система дозволяє громадянам Бельгії одержувати дозвільні (адміністративні) послуги щодо оцінки землі та реєстрації земельних ділянок в он-лайн режимі [51, с. 164-165].

На підставі викладеного міжнародного досвіду регуляторної політики у сфері земельних відносин, для належного публічного адміністрування земельними ресурсами, повинні бути здійсненні заходи щодо: 1) визначення на законодавчому рівні сутності землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися; 2) комерційного використання системи управління земельними ресурсами відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та

адміністративного управління, а також орієнтації системи управління земельними ресурсами на задоволення попиту споживачів; 3) забезпечення прозорості діяльності системи управління земельними ресурсами, надійного, вільного, з низькими витратами доступу до земельної інформації всіх суб'єктів ринку; 4) проведення постійного моніторингу, оцінки та здійснення контролю за ефективністю, цілісністю і прозорістю системи управління земельними ресурсами з урахуванням показників, що відображають, зокрема, витрати коштів і часу на виконання кожної операції із землею, а також ступінь задоволення потреб; 5) забезпечення технічної сумісності системи Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та автоматизованої системи Державного земельного кадастру з метою забезпечення використання інформації в режимі он-лайн [197].

Удосконалення законодавства, яке регламентує дозвільну діяльність у сфері земельних відносин повинно відбуватися шляхом дерегуляції дозвільних процедур і недоцільних витрат у досліджуваній сфері, що сприятиме появі нових суб'єктів господарювання, збільшенню рентабельності виробництва, дозволить мінімізувати корупціогенні аспекти, пов'язані із видачею документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин, але за умови непорушення прав і свобод людини і громадянина, необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави.

Висновки до розділу 3

Дослідження шляхів удосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин дозволило отримати такі висновки.

1) Необхідність удосконалення норм чинного законодавства в напрямку, який спростив би порядок та гарантував набуття сільськогосподарських земель громадянами України, які мають намір створити чи розширити сімейне фермерське господарство, враховуючи закордонний досвід.

2) Необхідність розроблення та затвердження чіткої, виваженої, науково обґрунтованої, ефективною «Загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин».

3) Забезпечення прозорості діяльності системи електронного документообігу у сфері земельних відносин. Доцільність передання системи електронного документообігу на утримання та управління незалежній юридичній особі публічного права (в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки).

4) Здійснення постійного моніторингу, оцінки та здійснення контролю за ефективністю, цілісністю і прозорістю системи управління земельними ресурсами з урахуванням показників, що відображають, зокрема, витрати коштів і часу на виконання кожної операції із землею, а також ступінь задоволення потреб.

5) Запровадження єдиної кадастрово-реєстраційної системи, тобто забезпечення технічної сумісності системи Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та автоматизованої системи Державного земельного кадастру, що дозволить формування повної і достовірної бази даних про земельні ділянки, об'єкти нерухомості, їх правовий режим та її підтримки в актуальному стані.

6) Мінімізація корупціогенних факторів у земельних відносинах шляхом запровадження суттєвих обмежень у використанні та обтяжень речових прав на земельні ділянки.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретико-правове узагальнення та нове вирішення наукового завдання щодо з'ясування сутності, особливостей та видів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. До основних з них можна віднести такі:

1. Обґрунтовується позиція, що до відносин, які пов'язані із реалізацією державної земельної політики та становлять об'єкт адміністративно-правового регулювання можна віднести: 1) публічно-сервісні відносини, пов'язані із отриманням певних адміністративних послуг в зазначеній сфері (реєстрація, сертифікація, стандартизація); 2) контрольно-наглядові відносини, пов'язані зі здійсненням контролю за раціональним використанням землі та земельних ділянок, дотриманням всіма учасниками земельних відносин покладених на них прав і обов'язків; 3) відносини, пов'язані із управлінням публічною власністю – об'єктами яких є природні ресурси, зокрема земельні; 4) відносини, пов'язані із реалізацією права на захист в зазначеній сфері (розгляд справ в рамках адміністративно-деліктного процесу та адміністративного судочинства з приводу невиконання або неналежного виконання обов'язків у сфері земельних відносин).

2. Визначено, що сутність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що основним правовим інструментом реалізації суб'єктивних прав в зазначеній сфері є «адміністративно-правове зобов'язання», за допомогою якого можливо досягти балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпечення її ефективного і раціонального використання та реалізації прав на неї відповідно до закону. Доведено, що на сьогоднішній день нормативний масив із зазначених питань не систематизований, має тенденції до постійних змін, не упорядкований між собою, містить корупційні ризики та адміністративні бар'єри, що заважає практиці правозастосування та сприяє порушенню суб'єктивних прав учасників земельних правовідносин.

3. Сформульовано визначення «суб'єкт дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» під яким пропонується розуміти суб'єкт адміністративного права, наділений певною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю у сфері земельних відносин, діяльність якого спрямована на реалізацію права власності на землю, раціональне використання та охорону земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Дозвільні повноваження відповідних суб'єктів у сфері земельних відносин доцільно класифікувати на: 1) нормотворчі повноваження щодо визначення дозвільних процедур у сфері земельних відносин (Кабінет Міністрів України); 2) процедурні погоджувальні повноваження (Міністерство аграрної політики та продовольства України, а також Міністерство екології та природних ресурсів України); 3) основні процедурні повноваження (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи); 4) делеговані повноваження (органи місцевого самоврядування).

4. На підставі проведеного аналізу правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин слід виокремити такі її ознаки: 1) реалізуються суб'єктами дозвільної діяльності (провідним суб'єктом є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру); 2) мають адміністративно-процедурну форму; 3) мають публічно-правовий зміст, який полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав у сфері земельних відносин; 4) регламентуються нормами адміністративно-процесуального права; 5) призводять до настання певних юридичних наслідків для суб'єктів; 6) реалізуються через диспозитивний метод до регламентації діяльності суб'єктів дозвільної діяльності, результатом чого є прийняття рішення, яке має індивідуальний характер та є підставою для надання документа дозвільного характеру.

5. Визначено систему суб'єктів погоджувальних процедур у сфері земельних відносин: 1) *Верховна Рада України* (погодження питань, пов'язаних зі зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припинення права постійного користування ними; погодження щодо продажу земельних ділянок, що перебувають у власності держави, крім земельних ділянок,

на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам; погодження щодо укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки несільськогосподарського призначення; погодження щодо матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб); 2) *Кабінет Міністрів України* (погодження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності);); 3) *центральный орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері земельних відносин – Міністерство аграрної політики та продовольства України* (погодження щодо продажу земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним державам та іноземним юридичним особам); 4) *центральный орган виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки – Міністерство екології та природних ресурсів України* (погоджує місця розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; погоджує проекти організації територій дендрологічних, зоологічних парків та ботанічних садів загальнодержавного значення, проекти утримання та реконструкції парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення); 5) *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні підрозділи* (погоджує надання висновків за результатами проведення державної експертизи програм і проектів з питань ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, матеріалів і документації Державного земельного кадастру; погоджує в межах повноважень, передбачених законом, документацію із землеустрою; погодження проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій та форм власності); 6) *органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні міські ради та їх виконавчі комітети)* (підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади).

6. Доведено, що під процедурою стандартизації у сфері земельних відносин слід розуміти дозвільну нормативну діяльність, яка закріплює «стандарти», які в подальшому визнаються базовими та враховують інтереси всіх можливих учасників зазначених правовідносин з метою забезпечення національної, економічної, екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян, в яких визначено вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель.

7. Визначено основні завдання процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності, серед яких виокремлено: 1) підтвердження статусу документа (передбачає оцінку відповідності поданої на експертизу інформації нормативно закріпленим положенням); 2) узгодження позицій учасників земельних відносин; 3) підтримання балансу приватних та публічних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 4) постійне удосконалення існуючих методик оцінки землевпорядної документації; 5) виявлення інформації щодо об'єктів державної та комунальної власності, що не стоять на обліку з метою формування єдиного обліку земель; 6) є формою державного контролю за станом земельного фонду держави; 7) прийняття документу дозвільного характеру (висновку державної експертизи), що становить собою юридичний факт (інструмент) для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин як публічно-правового, так і приватноправового характеру.

8. Доведено, що реєстраційна діяльність у сфері земельних відносин включає в себе такі реєстраційно-дозвільні процедури: 1) підтвердження статусу документа (реєстрація кваліфікаційного сертифіката); 2) підтвердження статусу предмета або об'єкта (реєстрація економічної оцінки земель); 3) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта отримання статусу землі.

9. З метою вдосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин запропоновано здійснити такі нормативні та організаційні заходи:

– необхідність створення Державної земельної погоджувальної служби України, що повинно сприяти ефективному та своєчасному розгляду справ про видачу погоджень за погоджувальними процедурами у сфері земельних відносин у відповідності до ст.ст. 151, 186, 186-1 Земельного кодексу України, а також надасть можливість уніфікувати ці процедури та скоротити час на реалізацію суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у зазначеній сфері. У зв'язку з цим є необхідним розроблення та прийняття постанови Кабінету Міністрів України, якою було би затверджено «Положення про Державну земельну погоджувальну службу України»;

– з метою вдосконалення питання надання дозволу на розроблення проекту землеустрою пропонується п. 7 ст. 118 Земельного кодексу України викласти у такій редакції: «Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути наявність вже наданого дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо однієї і тієї самої земельної ділянки до закінчення встановленого у ньому терміну дії, ...»;

– подальше впровадження принципу екстериторіальності отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин. На сьогодні основним утримувачем системи електронного документообігу є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Доцільно було б систему електронного документообігу передати на утримання та управління незалежній юридичній особі публічного права (в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки);

– нормативно закріпити термін розгляду дозвільної документації у сфері земельних відносин, який стосується повторного розгляду матеріалів щодо надання документу дозвільного характеру, після виправлення суб'єктом господарювання недоліків та визначити, що останні проходять скорочену процедуру;

– створення єдиної ефективної системи реєстрації земельної ділянки та прав на неї на базі Державного земельного кадастру, що унеможливить несанкціонований доступ до останньої та надасть можливість запобігти корупційним проявам.

СПИСОК ВИКОРИСТАННЯХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
2. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 280 с.
4. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
5. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2002. 199 с.
6. Альошкіна Л. П. Зарубіжний досвід розвитку земельних відносин: можливості застосування для України. *Інновац. економіка: наук. журн.* 2012. № 29. С. 291-294.
7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. К.: Знання, 2007 . 445 с.
8. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2013. № 9 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6.
9. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2017. 433 с.
10. Бабміндра Д. І., Слінчук В. О., Євграфов О. Є. та ін. Проблеми регулювання земельних відносин та діяльність органів місцевого самоврядування. *Землевпорядний вісник.* 2006. № 4. С. 31-34.
11. Байтин М. И., Яковенко О. В. Теоретические вопросы правовой процедуры. *Журнал Российского права.* 2000. № 8. С. 93-102.
12. Бахрах Д. Н. Административное право: учебн. М.: БЕК, 1999. 368 с.

13.Бевзенко В. Головне питання полягає не стільки в кількості інформаційних систем, скільки в порядку їх наповнення та функціонування. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С. 28-39.

14.Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2(8). С. 198-218.

15.Боклаг В. А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні: дис. ... доктора наук з держ. управ.: 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 423 с.

16.Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2005. 222 с.

17.Брусенцова Я. Застосування земельного законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування. Х.: Фактор, 2016. 104 с.

18.Буратевич О. І. Експертиза документації із землеустрою та оцінки земель / О.І. Буратевич, М. А. Шишов та Ю. Ф. Бікус. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe/krise_2015_60_46.pdf.

19.Бусуйок Д. В. Поняття стандартизації та стандартів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів відповідно до правової доктрини. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 262-266.

20.Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 198 с.

21.Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

22.Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

23.Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2015. № 15. С. 67-72.

24.Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/213/95-%D0%B2%D1%80>.

- 25.Воронін Я. Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
- 26.Галюк Р. Г. Систематизація українського права: поняття та види: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2015. 20с.
- 27.Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 256 с.
- 28.Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
- 29.Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-ХП URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1798-12>.
- 30.Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: моногр. К.: Київський університет, 2004. 172 с.
- 31.Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 1999. 210 с.
- 32.Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: моногр. Л.: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
- 33.Данилів В.Я. Земельні правовідносини в сільськогосподарських підприємствах: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2010. 21 с.
- 34.Даугуль В. «Земельна» екстериторіальність: що за звір і чого чекати? *Місьцеве самоврядування: інформ.-аналіт. вид. для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування*. 2016. № 10. С. 6-10.
- 35.Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 3. С. 2-17.
- 36.Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
- 37.Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України 16.05.2014 № 523-р URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/523-2014-%D1%80>.

38. Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 № 835 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/835-2011-%D0%BF>.

39. Деякі питання належного функціонування системи органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: розпорядження Кабінет Міністрів України від 04.02.2013 № 47-р URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/47-2013-%D1%80>.

40. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-%D0%BF>.

41. Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 821 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF>.

42. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: постанова Кабінет Міністрів України від 07.06.2017 № 413 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/413-2017-%D0%BF>.

43. Джафарова Е. В. Сущность регистрационной деятельности как одно из направлений разрешительной деятельности. *Закон и жизнь*. 2015. № 4/2 (280). С. 21–24.

44. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Х.: Діса плюс, 2015. 688 с.

45. Джафарова О. В. Правове регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Сер.: Юридичні науки. Вип. 6. Т. 2. С. 45-49.

46. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 572 с.

47. Джафарова О. В. Сутність дозвільних процедур: питання сьогодення. *Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства: матер. міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Ужгород, 28-29 груд. 2012 р.). Херсон: Гельветика, 2012. С. 123-124.

48. Джафарова О. В. До питання визначення сертифікації як напряму дозвільної діяльності. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: матер. IV міжнародна наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 24 лют. 2012 р.). О.: ОДУВС, 2012. С. 37-39.

49. Домбровська О. А. Проведення земельпорядної експертизи документації із землеустрою в Україні. *Молодий вчений*. 2015. № 10 (1). Ч. 1. С. 30-32.

50. Дорош Й. М., Дорош О. С. Державні стандарти, норми і правила як механізм формування інституціонального середовища територіального планування землекористування. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 2/3. С. 3-12.

51. Дрозд О. Ю., Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики: моногр. К.: НДІПП, 2016. 200 с.

52. Ерікссон А. Що робить кадастрову систему Швеції такою особливою та успішною? URL: www.myland.org.ua/index.php?id=610&lang=uk.

53. Євсюков Т. О., Мартин А. Г. Концептуальні засади безпечного землекористування. *Землеустрій і кадастр*. 2010. № 1. С. 26-29.

54. Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

55. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Загальна теорія держави і права. К.: Юрінком Інтер, 2008. 308 с.

56. Земельний кодекс України від 18.12.1990 № 561-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.

57. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>.

58. Калюжний М. Державний земельний кадастр в Україні: стан і перспективи. *Національна безпека і оборона*. 2011. № 6. С. 39-40.

59. Квасніцька О. О. Правове регулювання державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. О., 2006. 200 с.

60. Кеча А. С. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.007. О., 2016.

61. Кириченко И. Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. К.: Наук. думка, 1989. 208 с.

62. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. О.: Юридична література, 2002. 312 с.

63. Клименко О. М. Особливості правового становища держави як суб'єкта приватного (цивільного) права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2006. 190 с.

64. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2005. 193 с.

65. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

66. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.

67. Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/132/94-%D0%B2%D1%80>.

68. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

69. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

70. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. К.: Прецедент, 2007. 531 с.

71. Коник О. Польський досвід регулювання ринкових земельних відносин / О. Коник, А. Мартин URL: <http://www.zsu>.

72. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

73. Косович Б. І. Державне регулювання земельних відносин: автореф. дис. канд. екон. наук: спец: 08.02.03. Л., 2004. 21 с.

74. Котяш Л. П. Адміністративно-правового регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2017. 17 с.

75. Красюк Н. І. Адміністративно-правове забезпечення управління у сфері земельних відносин в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2015. 21 с.

76. Красюк Н. І. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 180-189.

77. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монограф. К.: Атіка, 2005. 352 с.

78. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. К.: Логос, 2011. 688 с.

79. Кулинич П. Ф. Предмет земельного права України. *Право України*. 2008. № 9. С. 81-89.

80. Кулинич П. Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шульга // *Земельне право України*. Академічний курс: підручник. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

81. Курильців Р. М. Інтегроване управління землекористуванням в контексті сталого розвитку: теорія, методологія, практика: дис. ... доктора економ. наук: 08.00.06. К., 2017. 518 с.

82. Лаврентьева М. С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2006. 258 с.

83. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 177 с.

84. Лісова Т. В. Актуальні питання державної реєстрації прав на землю. *Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр.* Х.: ДокНаукДержУпр. Випуск 2(14). 2013. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/putp/2013-2/doc/3/07.pdf>.

85. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3852-12>.

86. Лосюк Л. В. Адміністративно-правові засади здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2012. 197 с.

87. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА, 2004. 240 с.

88. Макеєва Л. М. Теоретичні аспекти державного регулювання використання та охорони земель. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 3 (34) URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-3/doc/1/14.pdf>.

89. Матвієць А. А. Захист прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2012. 217 с.

90. Мельник А. Г. Поняття та сутність регулювання земельних відносин. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2013. Вип. 682. Правознавство. С. 92-95. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/682/17.pdf>.

91. Меморандум про взаєморозуміння між Державним агентством земельних ресурсів України та Міністерством регіонального розвитку Угорщини про співробітництво у сфері земельних відносин та розвитку сільської місцевості: меморандум від 02.10.2013 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/348_088.

92. Меморандум про взаєморозуміння між Державним агентством земельних ресурсів України і Міністерством внутрішніх справ Республіки Кіпр щодо співробітництва у сфері цифрової картографії та географічних інформаційних систем: меморандум від 27.06.2013 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/196_019.

93. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України (Кабінетом Міністрів України) щодо ініціативи з

видачі державних актів на право приватної власності на землю в Україні: меморандум від 31.10.2001 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/840_063.

94. Меморандум про взаєморозуміння та науково-технічне співробітництво між Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Картографічною службою Королівства Норвегія у сфері геодезії, картографії, кадастру та земельних відносин: меморандум від 09.11.2016 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/578_001-16.

95. Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво у сфері реєстрації земель та розвитку системи земельного кадастру між Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Національним агентством публічного реєстру при Міністерстві юстиції Грузії: меморандум від 27.11.2017 URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/268_004-17.

96. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: моногр. Х.: Бурун Книга, 2010. 336 с.

97. Мірошніченко О. С. До постановки проблеми про визначення сутності земельних відносин. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 271-275.

98. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2005. 175 с.

99. Настечко К. О. Державна земельна погоджувальна служба: *absque omni expertione Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 202-206.

100. Нижник О. С. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2 (240). С. 117-121.

101. Новаковський Л. Я., Шквир М. І. Регіональна земельна політика. К.: Урожай, 2006. 136 с.

102. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: моногр. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

103. Общая теория права и государства: учебн. / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юристъ, 1996. 472 с.

104. Окружающая среда под охраной закона / под ред. О. С. Колбасов, М. М. Славин. М.: Институт государства и права АН СССР, 1982. 62 с..

105. Оцінка ефективності запровадження пілотного проекту екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки URL:<http://land.gov.ua/info/otsinka-efektyvnosti-zaprovadzhennia-pilotnoho-proektu-eksterytorialnosti-pohodzhennia-proektiv-zemleustroi-u-shchodo-vidvedennia-zemelnoi-dilianky/>.

106. Палагнюк Ю. В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. *Наукові праці. Державне управління*. Вип. 169. Т. 181. С. 63-67.

107. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2015. 31 с.

108. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер.: Право. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

109. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 41 с.

110. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права: моногр. Х.: Діса плюс, 2012. 392 с.

111. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: автореф. дис. доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2013. 40 с.

112. Петрук О. В. Формування соціальних пріоритетів у сфері реформування земельних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2017. 280 с.

113. Погодження проектів землеустрою онлайн на e.land.gov.ua URL: <http://land.gov.ua/z-pochatku-2016-roku-do-mistsevykh-biudzhetiv-vid-prodazhu-zemelnykh-dilianok-i-prav-na-zemelni-dilianky-nadiishlo-maizhe-11-mln-hryven/>.

114. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

115. Позов про скасування висновків державної експертизи землевпорядної документації може бути подано лише у разі відмови відповідного органу спростувати її висновки або при незгоді з висновками повторної експертизи (ВАСУ К/800/1331/16, 17.01.17) URL: http://protokol.com.ua/ua/vasu_k_800_1331_16_17_01_17).

116. Політика URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>.

117. Полякова Н. О. Метрологія і стандартизація: навчальний посібник. К.: Фітосоціоцентр, 2015. 214 с.

118. Порядок реєстрації земельних ділянок URL: <http://land.gov.ua/info/novyj-poriadok-reiestratsii/>.

119. Предпринимательское (хозяйственное) право: учеб. В 2 т. Т.1 / отв. ред. О. М. Олейник. М.: Юристъ, 1999. 727 с.

120. Пресіч П. Формування механізмів державного регулювання земельних відносин в Українській державі. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2015. Вип. 15 URL: http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Fwww.lvivacademy.com%2Fvidavnitstvo_1%2Fvisnyk15%2Ffail%2FPresich.pdf.

121. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.

122. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19.08.2002 № 720/2002 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/720/2002>.

123. Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1297-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1297-2015-%D1%80>.

124. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою: Закон України від 02.06.2015 № 497-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/497-19>.

125. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт: Закон України від 02.10.2012 № 5394-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5394-17>.

126. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері державної реєстрації речових прав на земельні ділянки: пояснювальна записка до проекту Закону URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62838&pf35401=437840>.

127. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012 № 5245-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5245-17>.

128. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/888-19>.

129. Про внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері ведення Державного земельного кадастру: пояснювальна записка URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61046.

130. Про внесення зміни до Земельного кодексу України щодо удосконалення механізму передачі земельних ділянок, відчужених для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 08.12.2015 № 862-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/862-19>.

131. Про внесення зміни до статті 50 Закону України «Про землеустрій» щодо спрощення процедури виготовлення проектів землеустрою для відведення земельних ділянок: Закон України від 08.12.2015 № 863-VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/863-19>.

132. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3613-17>.

133. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/963-15>.

134. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17.06.2004 № 1808-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1808-15>.

135. Про державну експертизу землепорядної документації: пояснювальна записка до проекту Закону URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15621 &pf35401=38844>.

136. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1952-15>.

137. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

138. Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру / Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності: наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 № 95 URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-04-06-2015-95/>.

139. Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок: Указ Президента України від 25.07.2006 № 644/2006 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/644/2006>.

140. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 01.01.2000 № 1370-XIV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>.

141. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

142. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/45/95-%D0%B2%D1%80>.

143. Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР URL:<http://zakon.rada.gov.ua/go/74/94-%D0%B2%D1%80>.

144. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

145. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері землеустрою і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 № 1207 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1207-2012-%D0%BF>.

146. Про затвердження Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації: наказ Держкомзем України 03.12.2004 № 391 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/z1618-04/para15#n15>.

147. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1406-р URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1406-2015-%D1%80>.

148. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1119-2015-%D0%BF>.

149. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/32-2015-%D0%BF>.

150. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1051-2012-%D0%BF>.

151. Про затвердження Порядку ведення договірної роботи в Держгеокадастрі, його територіальних органах, на підприємствах, установах,

організаціях, що належать до сфери управління Держгеокадастру: наказ Держгеокадастру від 14.02.2017 № 68 URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-14-02-2017-68/>.

152. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 513 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/513-2012-%D0%BF/paran8#n8>.

153. Про затвердження Порядку реєстрації об'єктів державної експертизи землевпорядної документації та типової форми її висновку: постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 № 974 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/974-2006-%D0%BF>.

154. Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 № 1134 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1134-2011-%D0%BF>.

155. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.

156. Про затвердження форми дозволу на проведення робіт на землях водного фонду: наказ Мінприроди України від 09.08.2017 № 304 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1068-17>.

157. Про захист Конституційних прав громадян на землю: Закон України від 20.01.2005 № 2375-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2375-15>

158. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру: Указ Президента України від 17.02.2003 № 134/2003 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/134/2003>.

159. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/858-15>.

160. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.

161. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

162. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.

163. Про надання дозволу громадянам на розробку проектів відведення земельних ділянок: рішення Харківської міської ради від 28.09.2005 № 182/05 URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/322020>.

164. Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 223-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/223-2017-%D1%80>.

165. Про надання дозволу юридичним та фізичним особам на розробку технічної документації щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки для експлуатації та обслуговування будівель і споруд: рішення Харківської міської ради від 20.11.2013 № 1320/13 URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/630300>.

166. Про надання згоди на одержання права власності на земельні ділянки: рішення Харківської міської ради від 29.10.2014 № 1677/14 URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/636407>

167. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/51/95-%D0%B2%D1%80>.

168. Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв): Указ Президента України від 19.08.2008 № 725/2008 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/725/2008>.

169. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.

170. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

171. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2059-19>.

172. Про питання сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів: наказ Мінагрополітики України від 28.07.2017 № 392 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1044-17>

173. Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 36-р URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/36-2017-%D1%80>.

174. Про погодження місця розташування об'єктів: постанова Верховної Ради України від 06.10.2006 № 236-V URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/236-16>.

175. Про поновлення права оренди земельних ділянок ділянки: рішення Харківської міської ради від 24.11.2004 № 199/04 URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/271060>.

176. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17.10.1990 № 400-XII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/400-12>.

177. Про проведення парламентських слухань на тему: «Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації»: постанова Верховної Ради України від 13.01.2011 № 2922-VI URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2922-17>

178. Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.1997 № 1355 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1355-97-%D0%BF>.

179. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1315-18>.

180. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4038-12>.

181. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету

Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/743-2009-%D1%80>.

182. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність: Закон України від 23.12.1998 № 353-XIV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/353-14>.

183. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

184. Проніна О. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014 № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/20.pdf.

185. Райков І. Що змінив принцип екстериторіальності від Держгеокадастру URL: <http://inger-grad.com/ua/novosti/chto-izmenil-princip-eksterritorialnosti-ot-gosgeokadastra.htm>.

186. Райнін І. Л. Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 503 с.

187. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 198 с.

188. Резніченко В. О. Процедури сертифікації у сфері містобудування: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 241-245.

189. Результати обстеження реєстраційних процедур у сфері земельних правовідносин у регіональному розрізі URL: <http://www.dkrrp.gov.ua/info/2330>.

190. Рижок З. Інституціональні засади формування регіональної земельної політики. *Економіст*. 2015. № 9. С. 13-16.

191. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 183 с.

192. Рябчій В. А., Рябчій В. В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення перевірки якості документації із землеустрою. *Вісник геодезії та картографії*. 2013. № 3 (84). С. 38-41.

193. Сіверін В. І Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічних адміністрацій: дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 193 с.

194. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2001. 656 с.

195. Словник української мови: в 10 т. К.: Наукова думка, 1977. Т. 8. 927 с.

196. Стандартизація та нормування у землеустрої: навч. посіб. / А. М. Третяк, В. М. Другак, І. Г. Колганова. К.: Агроосвіта, 2013. 224 с.

197. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними постанова Кабінет Міністрів України від 07.06.2017 № 413 URL:<http://zakon.rada.gov.ua/go/413-2017-%D0%BF>.

198. Суб'єкт (філософія) URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82_\(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B1%27%D1%94%D0%BA%D1%82_(%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F)).

199. Суб'єкт в психології – це що таке? URL: <http://tabletki.pp.ua/psihologiya/9803-subyekt-v-psihologyi-ce-scho-take.html>

200. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління*. Серія «Державне управління». 2012. № 4. С. 185-196.

201. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Х.: Вища школа, 1983. 196 с.

202. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: моногр. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.

203. Тимощук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. К.: Факт, 2005. 88 с.

204. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 8 URL:: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=873>.

205. Титаренко Т. Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Чернігів, 2016. 252 с.

206. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти. *Право України*. 2002. № 4. С. 70-76.

207. Торопов А. В. К вопросу о процессуальной форме рассмотрения дел в административном судопроизводстве. *Вестник ЮУрГУ*. Сер.: Право. 2013. № 4. С. 108–111.

208. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні: навч. посіб. К., 1998. 224 с.

209. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами: навч. посіб.: А. М. Третяк, О. С. Дорош. Вінниця: Нова книга, 2006. 360 с.

210. Третяк А. М. Землевпорядне проектування: Теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч. посібник. К.: Вища освіта, 2006. 528 с.

211. Угода про позику (Проект «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру») між Україною та Угода Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 17.10.2003 URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/996_043.

212. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. М.: Прогресс, 1987. Т. 3. 832 с.

213. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 197 с.

214. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 220 с.

215. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2014. 198 с.

216. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 461.

217. Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. К.: Наукова думка, 1976. 276 с.

218. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 442 с.

219. Шкуропат О. Досвід країн європейського союзу в державному управлінні земельними відносинами. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2013, Вип. 3 (18). С. 186-197.

220. Штикер Я. Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219-222 URL: http://www.pap.in.ua/6_2016/65.pdf.

221. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 198 с.

222. Юрець О. І. Становлення та розвиток законодавства щодо державної експертизи землевпорядної документації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 152-161.

223. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.

224. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: моногр. М.: Проспект, 1999. 200 с.

225. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: моногр. О.: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.

226. Ясінецька І. А. Можливості застосування міжнародного досвіду управління земельними ресурсами в Україні. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*. 2016. Вип. 12. С. 188-192.

227. Klaus Deininger Capacity Development for Evidence-Based Land & Agricultural Policy Making Project in Ukraine: Kyiv School of Economics / K. Deininger, D. Nizalov URL: <http://voxukraine.org/2016/10/07/26-years-of-land-reform-en/>.

ДОДАТОК

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Штикер Я. Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219–222.

2. Штикер Я. Ю. Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: поняття та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 71–75.

3. Штикер Я. Ю. Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право и Закон*. 2017. № 4. С. 56–60. (Киргизька Республіка).

4. Штикер Я. Ю. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 7–13.

5. Штикер Я. Ю. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 20–25.

6. Штикер Я. Ю. Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин: поняття, зміст та засоби реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Том 3. С. 54–59.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Штикер Я. Ю. Щодо розуміння адміністративно-правових інструментів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. С. 202–205.

8. Штикер Я. Ю. Щодо з'ясування суб'єкта дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми національного законодавства*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 квіт. 2017 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2017. С. 147–149.

9. Штикер Я. Ю. Дозвільна діяльність у сфері земельних відносин: доктринальне розуміння. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2017 р.). Х.: ХНУВС, 2017. С. 185–189.

Додаток Б

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Директор
Науково-дослідного інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор
В.В. Галуцько

« 11 » листопада 2017 р.

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Штикера Ярослава Юрійовича на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт – кандидата юридичних наук Куркової К.М., наукового співробітника відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт Глобенка І.О., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Штикера Ярослава Юрійовича на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного процесуального права, та використовуються Інститутом в межах реалізації теми наукових досліджень "Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин" (номер державної реєстрації №0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК:

Результати дисертаційного дослідження Штикера Ярослава Юрійовича на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного процесуального права.

Завідувач відділу

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт



К. М. Куркова

І. О. Глобенко



**ДЕРЖГЕОКАДАСТР
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ
У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

майдан Свободи, 5, Держпром, під'їзд 1, поверх 6,7, м. Харків, 61022, т. 760-79-01,
т.ф. 760-79-23 E-mail: kharkiv@land.gov.ua Код ЄДРПОУ 39792822

ДОВІДКА

В результаті вивчення основних положень дисертаційного дослідження Штикера Я.Ю. «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, встановлено доцільність впровадження у правозастосовчу діяльність Головного управління Держгеокадастру у Харківській області наступних пропозицій:

– необхідність створення Державної земельної погоджувальної служби України, що повинно сприяти ефективному та своєчасному розгляду справ про видачу погоджень за погоджувальними процедурами у сфері земельних відносин у відповідності до ст.ст. 151, 186, 186-1 Земельного кодексу України, а також надасть можливість уніфікувати ці процедури та скоротити час на реалізацію суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у зазначеній сфері;

– подальше впровадження принципу екстериторіальності отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин;

– нормативне закріплення терміну розгляду дозвільної документації у сфері земельних відносин, який стосується повторного розгляду матеріалів щодо надання документу дозвільного характеру, після виправлення суб'єктом господарювання недоліків та встановлення, що останні проходять скорочену процедуру;

– створення єдиної ефективної системи реєстрації земельної ділянки та прав на неї на базі Державного земельного кадастру, що унеможливить несанкціонований доступ до останньої та надасть можливість запобігти корупційним проявам.

**В.о. начальника
Головного управління**



В.САРАНЧА

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник декана факультету № 3
з навчально-методичної роботи
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, професор

 **Г.В. Джагунов**

« 14 » листопада 2017 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» начальник міськрайонного управління у Харківському районі та місті Люботині Головного управління Держгеокадастру у Харківській області Штикера Ярослава Юрійовича у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Безпалової О.І., професора кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Джафарової О.В., доцента кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Резанова С.А., склала цей акт в тому, що комісією вивчені матеріали лекцій, підготовлених начальником міськрайонного управління у Харківському районі та місті Люботині Головного управління Держгеокадастру у Харківській області Штикером Я.Ю. за результатами дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин».

Комісія дійшла висновку, що лекції підготовлені Штикером Я.Ю., виконані з урахуванням змін до законодавства, представляють цінність для навчального процесу у зв'язку з актуальністю на сьогоднішній час теми дослідження. Форма викладання матеріалів представлена на достатньому теоретичному та методичному рівні і ґрунтується на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики його застосування та наукових джерел, і можуть бути впроваджені у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ при викладенні дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна

діяльність поліції», а також використані у науково-дослідній роботі курсантів та слухачів.

Лекції були заслухані на засіданні кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 та рекомендовані для використання у навчальному процесі.

В якості рекомендованих джерел в лекції визначено такі публікації:

1. Штикер Я. Ю. Процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 219-222.

2. Штикер Я. Ю. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск. 5. Т. 2. С. 7-13.

3. Штикер Я. Ю. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: питання сьогодення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск. 6. Т. 3. С. 20-25.

4. Штикер Я. Ю. Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин: поняття та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Випуск. 2. Т. 3. С. 71-75.

5. Штикер Я. Ю. Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право и Закон (Киргизстан)*. 2017. № 4. С. 56-60.

6. Штикер Я. Ю. Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин: поняття, зміст та засоби реалізації. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. Вип. 6. Том 3. С. 54-59.

Члени комісії:

завідувач кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету № 3 ХНУВС,
доктор юридичних наук, професор

О.І. Безпалова

професор кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету № 3 ХНУВС,
доктор юридичних наук, професор

О.В. Джафарова

доцент кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету № 3 ХНУВС,
кандидат юридичних наук, доцент

С.А. Резанов