

СУБ'ЄКТИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

У статті проаналізовано діяльність суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин через розуміння мети дозвільної діяльності, якою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів. На підставі аналізу нормативно-правових актів здійснено класифікацію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Надано власне розуміння суб'єкту дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Ключові слова: суб'єкт, орган публічної адміністрації, дозвільна діяльність, документ дозвільного характеру, дозвіл, сфера земельних відносин.

В статті проаналізована деятельность субъектов разрешительной деятельности в сфере земельных отношений через понимание цели разрешительной деятельности, которой является обеспечение жизни, здоровья человека, безопасности окружающей среды, национальных интересов и поддержания баланса частных и публичных интересов. На основании анализа нормативно-правовых актов осуществлена классификация субъектов разрешительной деятельности в сфере земельных отношений. Предоставлено собственное понимание субъекта разрешительной деятельности в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: субъект, орган публичной администрации, разрешительная деятельность, документ разрешительного характера, разрешение, сфера земельных отношений.

The article analyzes the activity of licensing entities in the field of land relations through understanding the purpose of the permit activity, which is to ensure life, health, safety of the natural environment, national interests, and maintaining a balance of private and public interests. On the basis of the analysis of normative legal acts, the classification of subjects of licensing activity in the field of land relations was carried out. Self-actualization of subject of permissive activity in the field of land relations is provided.

Key words: subject, authority of public administration, permissive activity, permit document, permit, land relations.

Вступ. 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 [1]. Варто звернути увагу, що дослідження дозвільної діяльності у сфері земельних відносин буде неповним без належного наукового аналізу такого елемента їх структури, як суб'єкти.

Необхідно зазначити, що останнім часом теоретичним та практичним аспектам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільних відносин присвятили свої праці багато таких відомих вітчизняних науковців, як 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. Водночас, враховуючи наукові напрацювання, вважаємо за необхідне дослідити суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Результати дослідження. Під час встановлення земельних відносин визначаються форми власності, їх суб'єкти та об'єкти, характер і зміст володіння та користування землею, що зумовлюють рівень раціональності використання земельних ресурсів. Отже, 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. З огляду на це 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 займаються господарською діяльністю [2, с. 26].

У статті візьмемо за основу положення, що метою дозвільної діяльності є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів [3, с. 234]. Для виконання вищевказаного відповідні органи публічної адміністрації наділяються певною дозвільною компетенцією. Зазначимо, що 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 [4, с. 54].

Варто вказати позицію О.В. Джафарової, яка визначає суб'єкти дозвільної діяльності через призму органів публічної адміністрації, які представлені системою відокремлених органів державної, зокрема 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 [4, с. 69–70].

З огляду на сказане варто детальніше розглянути суб'єкти 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 більшістю 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» він 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 [5]. Кабінет Міністрів України уповноважений на розробку та прийняття відповідних стратегій, державних програм, планів тощо у названій сфері. Наприклад, Стратегія удосконалення механізму управління у 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 (зокрема 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 [1].

Кабінет Міністрів України наділений дозвільними повноваженнями щодо надання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин. Для прикладу наведемо розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 223-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [6], розпорядження Кабінету Міні-

стрів України від 18.01.2017 № 36-р «Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок» [7], розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1297-р «Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення» [8] тощо.

Важливе місце серед суб'єктів дозвільної діяльності, які мають дозвільні повноваження у сфері земельних відносин, посідають відповідні міністерства – Міністерство аграрної політики та продовольства України [9] та Міністерство екології та природних ресурсів України [10], які забезпечують нормативно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, визначають пріоритетні напрямки розвитку цієї сфери тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119 [9] регламентовано, що Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільськогосподарства 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.

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 [9].

Водночас 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 [10]. Крім того, Мінприроди наділене дозвільними повноваженнями щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони та раціонального використання земель; розвитку водного господарства і меліорації земель; державного нагляду (контролю) за дотриманням 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, аналізу практики 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 [10].

Безпосередня реалізація державної політики в певній сфері згідно з чинним законодавством покладена на центральні органи виконавчої влади, які перебувають в структурі міністерства та створюються залежно від виконання публічних функцій [11, 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) [12].

Варто зазначити, що основними завданнями 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, винесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики топографо-геодезичної та картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земель-

ного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [12].

Водночас аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» надає можливість виокремити дозволені повноваження Держгеокадастру у сфері земельних відносин. Відповідно до цього Держгеокадастр має такі дозволені повноваження:

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 пере-закладання геодезичних пунктів;

3) здійснює моніторинг геодезичних пунктів;

4) вносить у регламентованому порядку до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотання щодо встановлення відповідності з законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, зокрема 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, землеоцінювальних робіт, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів та забезпечує здійснення підготовки ліцитаторів;

14) здійснює землеустрій, 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 саморегульованої 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 [12].

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, 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 неможливо 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 на сьогодні потрібно активно впроваджувати реформи, кінцевою метою яких є децентралізація владних повноважень, що дасть можливість забезпечити основу для постійного розвитку територій та всієї країни в цілому [2, с. 167–168].

У такому контексті органи місцевого самоврядування повинні сприяти створенню та забезпеченню сприятливих умов, що уможливило б повне 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 [2, 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, зокрема такі:

1) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

2) підготовка і винесення 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 [13].

Висновки. Отже, суб'єктом дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є орган публічної адміністрації, створений для здійснення конкретного виду публічної діяльності у сфері земельних відносин, спрямованої на раціональне використання та охорону земель, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян, та супроводжується видачею документів дозвільного характеру шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі.

Враховуючи аналіз нормативно-правових актів, які регламентують функціонування суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, слід виокремити такі органи:

- 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) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка 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);
- 4) органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети).

Список використаних джерел:

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>.
2. Петрук О.В. Формування соціальних пріоритетів у сфері реформування земельних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. К., 2017. 280 с.
3. Джафарова Е.В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы. Социально-гуманитарный вестник Юга России. 2012. № 10–11(30). С. 232–236.
4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Х.: Діса плюс, 2015. 688 с.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
6. Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 р. № 223-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/223-2017-%D1%80>.
7. Про погодження зміни цільового призначення земельних ділянок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 36-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/36-2017-%D1%80>.
8. Про вилучення і надання у постійне користування земельних ділянок із зміною цільового призначення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 1297-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1297-2015-%D1%80>.
9. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 1119. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1119-2015-%D0%BF>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF/page>.
11. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
12. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF/paran12#n12>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.