

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ЛУЦЕНКО ВІТАЛІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.9 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ
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 _____ В.І. Луценко

Науковий керівник: **Шкарупа Костянтин Вікторович**

доктор юридичних наук, старший дослідник

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Луценко В. І. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

У роботі здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягало в тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на основі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює суспільні відносини у відповідній сфері суспільного життя.

Визначено поняття «державна регіональна політика у сфері земельних відносин» як комплекс заходів (політико-правових, організаційно-управлінських, правоохоронних тощо), які здійснюють органи центральної та місцевої публічної влади та які спрямовано на забезпечення належних умов для формування, реалізації, розвитку та припинення зазначених суспільних відносин на рівні окремих регіонів, а також: з одного боку, на ефективне впровадження загальних засад центральної державної політики у сфері земельних відносин в окремих регіонах з урахуванням їх природно-географічних, екологічних, економічних, демографічних, культурних та інших особливостей; а з іншого – на отримання зворотної реакції (відповіді) від місцевої влади щодо наявного стану зазначеної сфери, нагальних у ній проблем, потреб і запитів, а також пропозицій стосовно врегулювання відповідних проблемних питань.

Доведено, що здійснення державної політики у сфері земельних відносин є одним з основних предметів відання органів місцевого самоврядування, які зобов'язані забезпечувати її належне втілення на регіональному рівні в інтересах територіальної громади (громад), задля забезпечення благополуччя населення відповідного регіону та його розвитку.

Обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування є самостійною та важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні.

Зауважено, що концепція в контексті досліджуваної проблематики є структурованою системою науково обґрунтованих ідей та принципів, які визначають основні пріоритети, напрями, вектори функціонування й розвитку державної політики у сфері земельних відносин. Концепція виражає бачення офіційної влади щодо того, яким чином має бути влаштована досліджувана галузь, куди та як вона має розвиватися, яких результатів має досягнути тощо.

Акцентовано, що одним з основних напрямів діяльності органів публічної влади є контроль, який вони здійснюють у підвідомчій сфері в межах своїх повноважень. Контрольна діяльність передбачає втручання в ті відносини й процеси, які є об'єктом такого контролю, з метою оцінки стану законності в них, а також з'ясування дотримання вимог раціональності й ефективності використання суб'єктами цих відносин відповідних об'єктів, предметів, якщо необхідність дотримання цих вимог передбачена чинним законодавством.

Констатовано, що адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин слід тлумачити як сукупність однорідних дій органів місцевого самоврядування, що мають визначений законодавством спосіб зовнішнього вираження й порядок

реалізації з метою забезпечення ефективного виконання завдань і досягнення мети здійснення публічного управління сферою земельних відносин на регіональному рівні.

Зазначено, що нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин дає змогу муніципальній владі встановлювати в певному регіоні загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки у сфері земельних відносин.

Висвітлено, що адміністративний договір як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин дає органам місцевого самоврядування змогу більш гнучко й ефективно вирішувати проблемні питання земельних відносин. Укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно права, обов'язки, гарантії, форми й напрями діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у земельній сфері визначаються в таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей.

Встановлено, що адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин слід розглядати як визначений чинним законодавством порядок реалізації органами місцевого самоврядування своєї адміністративної компетенції у досліджуваній сфері суспільного життя.

Окреслено, що процедури з відчуження землі, що перебуває у приватній власності, в інтересах суспільних потреб територіальної громади чи з мотивів суспільної необхідності передбачені для забезпечення суворої відповідності закону, доцільності, обґрунтованості та прозорості дій органів місцевого самоврядування, спрямованих на припинення права приватної власності особи на земельну ділянку та її перехід до територіальної громади.

Зауважено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами – це упорядкована, систематизована й урегульована нормами чинного законодавства спільна, взаємоузгоджена діяльність відповідних суб'єктів, яка передбачає ефективну реалізацію державної земельної політики, а також прийняття правомірних і збалансованих рішень щодо використання й розподілу земельних ресурсів.

Зроблено висновок, що в сучасних умовах узгоджена взаємодія органів місцевого самоврядування з державними й громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин є системним чинником і гарантією стабільності й раціонального використання територіальних ресурсів, зокрема земельних. Лише за наявності багаторівневого діалогу можна забезпечити збалансованість локальних інтересів із національними пріоритетами, оскільки земля водночас є об'єктом приватної ініціативи, простором громадських потреб і стратегічним ресурсом держави.

Доведено, що гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є системою правових, організаційних, управлінських, процедурних і процесуальних механізмів, які забезпечують реальне й ефективне здійснення, захист та відновлення прав територіальної громади у сфері використання, розпорядження й управління землею. У своїй сукупності зазначені гарантії спрямовано на те, щоб унеможливити порушення прав громади під час розпорядження, користування й охорони земель. Виокремлено коло відповідних гарантій та надано їм змістовну характеристику.

Узагальнено, що сучасний стан реалізації гарантій дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є суперечливим. З одного боку, нормативна база та інституційні механізми стали сильнішими, а з іншого – їхня реальна ефективність значною мірою

залежить від практики застосування, яка суттєво відрізняється між громадами.

Констатовано, що нині важливим завданням законодавця є розроблення й ухвалення Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року. Цей документ має бути розраховано до 2035 року, оскільки виклики сьогодення, втрата земельних ресурсів формує нові, безпрецедентні виклики, загрози й наслідки, які доведеться долати ще багато років.

Визначено необхідність забезпечити узгодження норм Земельного Кодексу та законів України «Про землеустрій» та «Про місцеве самоврядування», зокрема: а) деталізувати зміст повноважень місцевого самоврядування в частині регулювання земельних відносин; б) встановити межі юридичної відповідальності ОМС за невиконання та/або неналежне виконання її обов'язків у цій сфері; в) закріпити механізми оскарження рішень ОМС.

Ключові слова: політика, державна регіональна політика, адміністративно-правове регулювання, предмет, діяльність, органи місцевого самоврядування, земельні відносини, напрями регулювання, адміністративні інструменти, адміністративні процедури, взаємодія, гарантії, удосконалення, адміністративне законодавство.

SUMMARY

Lutsenko V.I. Administrative and legal basis for the activities of local self-government bodies in the field of land relations regulation. – *Professional scientific paper as manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The paper presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which lies in clarifying the essence and revealing the peculiarities of the administrative and legal foundations of local self-government bodies in the field of land relations regulation, on the basis of which to develop proposals and recommendations aimed at improving administrative legislation regulating social relations in the relevant sphere of public life.

The essence of the State regional policy in the sphere of land relations has been revealed, which should be understood as a set of measures (political, legal, organizational, managerial, law enforcement, etc.) implemented by central and local public authorities aimed at ensuring appropriate conditions for the formation, development, and termination of these social relations at the level of individual regions and focused, on the one hand, on the effective implementation of the general principles of central State policy in the sphere of land relations in individual regions, taking into account their natural-geographical, environmental, economic, demographic, cultural, and other characteristics; and, on the other hand, at obtaining feedback (responses) from local authorities on the current state of the specified sphere, urgent problems, needs and requests in it, as well as proposals for resolving relevant issues.

It has been proven that the implementation of State policy in the field of land relations is one of the main responsibilities of local self-government bodies, which are obliged to ensure its proper implementation at the regional level in the interests

of the territorial community (communities), in order to provide the well-being of the population of the respective region and its proper development.

It has been substantiated that local self-government bodies are an independent and very important link in the mechanism of administrative and legal support of land relations, which, in a certain sense, relieves the central executive authorities by taking on a number of tasks and functions related to the implementation of State policy in the field of land relations at the regional level.

It has been noted that the concept in the context of the issue under study is a structured system of scientifically based ideas and principles determining the main priorities, directions, and vectors of the functioning and developing the State policy in the field of land relations. The concept expresses the official authorities' vision of how the sector under study should be organized, where and how it should develop, and what results should be achieved.

It has been emphasized that one of the key areas of activity of public authorities is the control they exercise in their subordinate sphere (spheres) within the limits of their powers. Control activities involve a certain degree of intervention in the relations and processes that are subject to such control, with the aim of assessing their legality and determining whether the parties to these relations comply with the requirements of rationality and efficiency in the use of the relevant objects and items, if compliance with these requirements is required by current legislation.

It has been established that the administrative instruments of local self-government in the sphere of land relations regulation should be interpreted as a set of homogeneous actions of local self-government; having a certain legislative way of external expression and implementation order to ensure effective performance of tasks and achievement of the public administration objectives in the sphere of land relations at the regional level.

It has been proven that a regulatory legal act as an administrative tool of local self-government in the field of land relations regulation allows municipal

authorities to establish generally binding, formally defined rules of conduct in the field of land relations in a particular region.

Emphasis has been placed on the fact that administrative agreements as regulatory instruments in the field of land relations allow local self-government bodies to take a more flexible and effective approach to resolving problematic issues in land relations. By concluding administrative agreements with public authorities, private individuals, or civil society institutions, local self-government bodies enter into relationships with these entities on a parity basis, accordingly, the rights, obligations, guarantees, forms and directions of activity, as well as other important aspects of regulating relations in the land sphere, are determined in such agreements on the basis of mutual agreements and arrangements.

It has been established that the administrative procedures of local self-government bodies in the field of land relations regulation should be considered as the procedure established by the current legislation for the implementation of their administrative competence in the studied sphere of public life.

It has been argued that the procedures for the alienation of privately owned land in the interests of the public needs of the territorial community or for reasons of public necessity are designed to ensure strict compliance with the law, expediency, reasonableness, and transparency of the actions of local self-government bodies aimed at terminating an individual's private ownership of a land plot and its transfer to the territorial community.

It has been noted that the interaction of local self-government bodies with State and public institutions in the field of land relations regulation is an orderly, systematized, and regulated by the norms of current legislation, joint, coordinated activity of the relevant entities aimed at the effective implementation of the State land policy, as well as the adoption of lawful and balanced decisions on the use and distribution of land resources.

It has been concluded that, under current conditions, the coordinated interaction of local self-government bodies with State and public institutions in the

field of land relations regulation is a systemic factor and a guarantee of stability and rational use of territorial, in particular land, resources. Only through multi-level dialogue can local interests be balanced with national priorities, since land is simultaneously an object of private initiative, a space for public needs, and a strategic resource of the State.

It has been proven that the guarantees of respect for the rights of the territorial community in the field of land relations management represent a system of legal, organizational, managerial, procedural, and process mechanisms that ensure the real and effective exercise, protection, and restoration of the rights of the territorial community in the field of land use, disposal, and management. Therefore, taken together, these guarantees are aimed at preventing violations of community rights in the disposal, use, and protection of land. A range of relevant guarantees has been identified and described in detail.

In summary, the current state of implementation of guarantees for the observance of the rights of the territorial community in the sphere of land relations management appears to be quite controversial. On the one hand, the regulatory framework and institutional mechanisms have become much stronger, but on the other one, their actual effectiveness largely depends on the practice of application, which varies significantly between communities.

It has been emphasized that today an important task for legislators is to develop and adopt the «Concept of State Development of Land Relations in Ukraine for the Period until 2035». This document should be designed specifically for the period up to 2035, as today's challenges and the loss of land resources create new, unprecedented challenges, threats, and consequences that will have to be addressed for many years to come.

There is a proven need to ensure the harmonization of the provisions of the Land Code and the Laws of Ukraine «On Land Management» and «On Local Self-Government», in particular: a) to define and detail the powers of local self-government in terms of regulating land relations; b) establish the limits and scope

of legal liability of local self-government bodies for failure to perform and/or improper performance of their duties in this area; c) establish mechanisms for appealing decisions of local self-government bodies.

Keywords: policy, State regional policy, administrative and legal regulation, subject, activity, local self-government bodies, land relations, areas of regulation, administrative instruments, administrative procedures, interaction, guarantees, improvement, administrative legislation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Луценко В. І. Роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 394–399.

2. Луценко В. І. До характеристики напрямів адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. *KELM*. 2023. № 7 (59). С. 472–476 (Республіка Польща).

3. Lutsenko V. The Concept of State Regional Policy in the Field of Land Relations. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 4. P. 5–9.

4. Луценко В. І. До характеристики ключових адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2025. № 3. С. 56–61.

5. Луценко В. І. До проблеми визначення поняття адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 4. С. 241–245.

засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Луценко В. І. Державна регіональна політика у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 жовт. 2022 р.) Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 58–61.

7. Луценко В. І. Визначення правил ефективного землекористування як важливий напрямок адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 129–

131.

8. Луценко В. І. Нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Modern Achievements in Legal Science and Practice: International scientific conference* (March 19–20, 2025. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2025. С. 226–229.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	27
1.1. Державна регіональна політика у сфері земельних відносин як об’єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування.....	27
1.2. Органи місцевого самоврядування в системі суб’єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин.....	44
1.3. Напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування	44
Висновки до розділу 1	77
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	85
2.1. Адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин	85
2.2. Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин	101
2.3. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин	117
Висновки до розділу 2	133
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	141

3.1. Гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами	141
3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні.....	155
Висновки до розділу 3	171
ВИСНОВКИ	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	188
ДОДАТКИ	208

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Протягом багатьох тисячоліть земля постає важливим чинником розвитку людства, адже вона є не лише просторовою основою існування суспільства, а й джерелом природних ресурсів, економічних можливостей і соціальної стабільності. З огляду на це, регулювання земельних відносин набуває важливого стратегічного значення для будь-якої сучасної цивілізованої держави, оскільки воно забезпечує збалансоване використання земельних ресурсів, захист прав їхніх власників і користувачів, а також гармонійний розвиток територій. Регулювання відповідних правовідносин покладено на низку суб'єктів, серед яких в умовах сучасних децентралізаційних процесів важливе значення мають органи місцевого самоврядування.

У системі публічного управління органи місцевого самоврядування виконують ключову функцію в забезпеченні належного правового порядку в земельній сфері, оскільки вони володіють найбільш повною та актуальною інформацією про потреби територіальних громад і стан земельних ресурсів на місцях. Завдяки впорядкуванню земельного фонду, ухваленню рішень щодо надання чи вилучення земельних ділянок, здійсненню контролю за дотриманням вимог земельного законодавства та забезпеченню прозорості земельних процесів місцеве самоврядування фактично втілює земельну політику держави в межах конкретних громад. Таким чином, від узгодженості адміністративно-правових засад та їх ефективної реалізації залежить здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати раціональне землекористування, захищати права громадян і сприяти сталому розвитку територій.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Окремі проблемні питання, присвячені діяльності органів місцевого самоврядування, у своїх наукових працях розглядали: Д. С. Батракова, К. Л. Бугайчук, Ю. В. Гаруст,

Є. А. Гетьман, М. С. Гнатовський, В. А. Гузь, О. В. Джафарова, Є. В. Дуліба, О. Н. Євтушенко, О. І. Карий, Г. П. Клімова, В. І. Курило, І. В. Курило, Д. В. Лі, Л. І. Луценко-Миськів, Ю. В. Малиновський, А. А. Манжула, А. Ю. Мунько, В. В. Носік, В. М. Павліченко, Д. М. Переверзєв, Л. А. Радіонова, І. В. Романський, І. О. Святокум, В. О. Серьогін, О. П. Скороход, Є. Ю. Соболь, Л. В. Сорока, М. К. Тагачін, В. В. Чумак, Р. В. Шаповал, О. С. Шеремет, К. В. Шкарупа, О. П. Ярмиш та багато інших. Водночас, попри значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо дослідженим є питання адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Отже, необхідність удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування за напрямом регулювання земельних відносин, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених зазначеній проблематиці, зумовлюють актуальність і своєчасність представленої дисертаційної роботи, у межах якої висвітлено адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695; Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р; Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. Крім того, дисертацію підготовлено відповідності до Плану

науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета та завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин і надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Досягнення поставленої мети зумовлює потребу в реалізації таких *завдань*:

– схарактеризувати державну регіональну політику у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування;

– встановити місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин;

– виокремити напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування;

– окреслити адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;

– проаналізувати адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;

– з'ясувати особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами;

– визначити гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами;

– запропонувати шляхи розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні.

Об'єктом дослідження є правові відносини, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Методи дисертаційного дослідження. Науково-методологічне підґрунтя дисертаційної роботи становить комплекс загальноправових і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, використання *логіко-семантичного* методу дало змогу уточнити зміст низки понять, а саме: «політика», «державна політика», «адміністративні інструменти», «адміністративні процедури», «взаємодія», «гарантії» тощо. *Аналітичний* метод, а також методи *синтезу* й *аналізу* використовувалися для характеристики державної регіональної політики у сфері земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання та предмета діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1), а також визначення місця органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин (підрозділ 1.2). *Структурно-логічний* та *системно-функціональний* методи використано з метою: окреслити напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування (підрозділ 1.3); схарактеризувати адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.1); висвітлити адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.2). Метод *документального аналізу* та *системно-функціональний* метод використано з метою з'ясувати особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з

державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.3) та схарактеризувати гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами (підрозділ 3.1). Для визначення шляхів розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні (підрозділ 3.2) було використано *порівняльно-правовий* метод.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять праці фахівців з галузей конституційного, адміністративного права тощо. Також використано здобутки фахівців з інших галузевих дисциплін: теорії управління, філософії, соціології тощо. *Нормативно-правовою основою* дисертації є Конституція України, а також низка законодавчих і підзаконних нормативних документів. *Інформаційною та емпіричною базою* дисертаційної роботи є наукова публіцистика, періодичні видання, статистичні дані тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою спробою в сучасних умовах з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, що дало змогу надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

За результатами здійсненого дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема, у роботі:

вперше:

– обґрунтовано, що роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин розкрито в таких чинниках: по-перше, органи місцевого самоврядування покликані забезпечити належне втілення ідей, принципів, напрямів і пріоритетів загальнодержавного курсу щодо управління сферою земельних відносин на рівні окремих регіонів з урахуванням специфіки їхніх умов та

рівня розвитку; по-друге, муніципальна влада забезпечує дотримання режиму законності під час розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у комунальній власності; по-третє, органи місцевого самоврядування забезпечують територіальну організацію підвідомчого їм регіону, вживають заходів щодо його раціонального облаштування з урахуванням наявних виробничих і соціальних потреб територіальної громади; по-четверте, органи місцевого самоврядування здійснюють облік земель, контроль за ефективністю та законністю їх використання; по-п'яте, до їхньої компетенції належить здійснення координації зусиль місцевих органів влади (як муніципальних, так і територіальних підрозділів органів виконавчої гілки влади) з питань реалізації державної політики у сфері земельних відносин; по-шосте, досліджувані органи здійснюють від імені держави юрисдикційні функції у сфері земельних відносин; по-сьоме, муніципальні органи відповідальні за проведення інформаційної та просвітницької роботи з населенням територіальної громади з питань земельних відносин;

– сформульовано авторське визначення поняття адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на підставі чого зазначено, що вони необхідні для забезпечення законності й ефективності, зрозумілості та прогнозованості дій суб'єктів владних повноважень, зокрема у відносинах із громадянами й колективними суб'єктами приватного права, їх захисту від свавілля та зловживань, а також забезпечення їхніх прав і законних інтересів надійним підґрунтям для оскарження дій (бездіяльності) органів місцевого самоврядування в разі виникнення такої необхідності;

– доведено, що адміністративний договір як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин надає можливість органам місцевого самоврядування більш гнучко й ефективно вирішувати проблемні питання земельних відносин, адже, укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського

суспільства, органи місцевого самоврядування вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно, права, обов'язки, гарантії, форми й напрями діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у цій сфері визначають у таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей;

удосконалено:

– науковий підхід щодо визначення причин прогалин в адміністративному законодавстві, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин, зокрема: динамічний розвиток децентралізації, а також земельних відносин, що випереджає темпи оновлення законодавства; недостатня системність і узгодженість між адміністративним, земельним, містобудівним та екологічним законодавством; нечіткий або непослідовний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; занадто швидкі й непослідовні земельні реформи та децентралізаційні процеси, які створюють ситуації, коли нові повноваження не підкріплені деталізованими процедурами; техніко-юридичні недоліки в процесі нормотворчості; повномасштабна військова агресія, унаслідок якої питання регулювання діяльності місцевого самоврядування відходять на «другий план»;

– визначення поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин, які запропоновано розуміти як упорядковану, систематизовану й урегульовану нормами чинного законодавства спільну, взаємоузгоджену діяльність відповідних суб'єктів, спрямовану на ефективну реалізацію державної земельної політики, а також на прийняття правомірних і збалансованих рішень щодо використання й розподілу земельних ресурсів;

– твердження стосовно того, що здійснення державної політики у сфері земельних відносин є одним з основних предметів відання органів місцевого

самоврядування, які зобов'язані забезпечувати її належне втілення на регіональному рівні в інтересах територіальної громади (громад), задля забезпечення благополуччя населення відповідного регіону й належного розвитку останнього;

– обґрунтування наукової думки про те, що гарантії незалежності в межах дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні таких умов, за яких громада може самостійно й відповідально ухвалювати рішення щодо землі, не зазнаючи необґрунтованого тиску з боку вищих державних органів, приватних інтересів чи посадових осіб;

– розуміння змісту гарантій незалежності в межах дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами, який розкрито через визнання громади первинним носієм місцевої влади, що означає, що лише вона, а не будь-хто інший, визначає напрями використання, планування й розвитку своїх земельних ресурсів, а отже, у досліджуваному контексті незалежність виявляється не як відокремленість від держави, а як гарантована можливість реалізовувати власні повноваження в межах закону без зовнішнього втручання, яке може зашкодити внутрішнім інтересам громади в контексті управління земельними правовідносинами;

дістало подальшого розвитку:

– твердження про те, що важливим напрямом адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування є врегулювання матеріально-правових і процедурних засад здійснення контролю в цій сфері. У цьому контексті контрольна діяльність передбачає певне втручання в ті відносини й процеси, які є об'єктом такого контролю, з метою оцінювання стану законності в них, а також з'ясування стану дотримання вимог раціональності й ефективності використання суб'єктами цих відносин відповідних об'єктів, предметів, якщо необхідність дотримання цих вимог передбачена чинним законодавством;

– аргументація того, що дозвільні процедури в межах представленої в роботі проблематики, з одного боку, покликані забезпечити законність, прозорість і контрольованість процесу передання органами місцевого самоврядування комунальних земель у власність або в користування, а з іншого – захистити права й законні інтереси осіб, які мають намір реалізувати свої суб'єктивні можливості та легітимні прагнення в земельній сфері, а отже, дозвільна процедура уніфікує послідовність дій щодо реалізації зазначеного права та (або) інтересу й унеможлиблює оминання заінтересованими особами тих чи інших етапів або надання їм привілеїв чи пільг, якщо це не передбачено законодавством;

– обґрунтування наукової думки про те, що механізм громадських слухань на місцевому рівні є не декларацією, а реальною практикою, яку застосовують під час затвердження земельної/містобудівної документації; такі слухання дають змогу мешканцям, бізнесу, громадським організаціям впливати на рішення щодо розподілу чи використання земель, перевіряти, чи враховані соціальні та екологічні інтереси, а також підтверджують, як органи місцевого самоврядування на практиці організовують процедури публічності й залучення громади під час прийняття рішень щодо землі;

– розуміння значення взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами, яка забезпечує узгодженість рішень, що стосуються земельних питань; сприяє прозорості та громадському контролю; допомагає залучати експертів, а також зовнішні ресурси (фінансові, економічні, людські тощо); підвищує якість управління землею та мінімізує ризики виникнення конфліктних ситуацій; гарантує забезпечення балансу інтересів громади, держави й суспільства;

– обґрунтування необхідності розробки та прийняття Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року, яка в межах представленої в роботі проблематики має вирішити такі

завдання: забезпечити науково обґрунтоване унормування адміністративних процедур у земельній сфері та встановлення єдиних стандартів діяльності громад, що мінімізують правову варіативність і неоднозначність розуміння; передбачити механізми підсилення управлінських, аналітичних та інших функцій громад, включно з підготовкою кадрів та розвитком інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; створити умови для більш ефективної подальшої цифровізації земельного адміністрування, узгодження кадастрових, реєстраційних і містобудівних систем, забезпечення прозорості управлінських рішень; уточнити правовий статус і розмежувати компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування, закріпивши механізми відповідальності за порушення або неефективне управління земельними ресурсами; побудувати ефективну модель нагляду, спрямовану не лише на контроль, а й на забезпечення науково-методичної, консультаційної та аналітичної підтримки громад у процесі реалізації земельних повноважень; сприяти узгодженню земельного регулювання з плануванням територій, розвитком інфраструктури та стратегічними пріоритетами територіальних громад.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – як підґрунтя проведення теоретико-прикладних досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – у процесі розроблення нових і вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, положення яких закріплюють адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, а також навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право», «Державне управління» тощо.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблематики та відповідні висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України» (м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р.), «Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.), «Modern Achievements in Legal Science and Practice (Riga, the Republic of Latvia, March 19–20, 2025).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок. Список використаних джерел містить 163 найменування на 20 сторінках

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Державна регіональна політика у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування

Земля є вкрай важливим і цінним ресурсом, який має особливе соціальне й економічне значення для суспільства, що підтверджено, зокрема, у змісті ст. 14 Конституції України, у якій землю визначено основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [53]. Термін «земля» може розглядатися в різних аспектах – як одна з планет Сонячної системи, земна куля, частина космічної системи, об'єкт природного походження, суходіл, ґрунти тощо [44, с. 7–8]. У будь-якому разі земля – предмет пильної уваги з боку держави й суспільства, а також міжнародної спільноти загалом. Згідно з дослідженнями М. В. Шульги, як планета чи земна куля земля є об'єктом правового регулювання в міжнародному праві. Земля може також розглядатися як середовище проживання людини й суспільства, що охоплює земну та повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню й ландшафт, тваринний і рослинний світ. У цьому значенні земля є об'єктом правового регулювання природоресурсного й екологічного права [44, с. 7]. В іншому значенні, як зазначає науковець, земля розглядається як предмет правового регулювання в земельному законодавстві й праві. У цьому контексті термін «земля» тлумачать як частину земної поверхні, яка розташована над надрами й іменована ґрунтовим шаром, у межах території, на яку поширюється

суверенітет держави. Як об'єкт господарювання земля є засобом виробництва в сільському й лісовому господарстві та є просторовим базисом для розміщення будинків, будівель і споруд [44, с. 7]. Учений М. В. Шульга акцентує на тому, що однією з найважливіших ознак землі як засобу виробництва є її ґрунтовий шар, що має унікальну властивість – родючість. У цьому зв'язку особлива роль належить земельним ресурсам у сфері сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва. Земля водночас є головним і невід'ємним складником довкілля, з нею пов'язані ліси, води, надра й інші природні ресурси. Вона існує незалежно від волі людини й суспільства як місце й умови людського життя та суспільного буття. Характерними рисами землі як природного об'єкта є її ресурсова незамінність і просторова обмеженість, нерухомість за станом існування та локальність за місцем розташування тощо [44, с. 7–8]. З огляду на зазначене, очевидно, що кожна держава прагне до збереження землі, забезпечення її раціонального й ефективного використання. Україна також зосереджує особливу увагу на земельних питаннях, вирішення яких здійснюється в межах окремого напрямку державної політики.

Державна політика, як зазначає О. П. Дем'янчук, є програмою дій, спрямованих на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети; системою дій, регулятивних заходів, законів і фінансових пріоритетів з того чи іншого напрямку, проголошеною органом влади або його представниками [31, с. 32]. Державну політику Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, Ю. П. Сурміна визначають як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності [35, с. 144–145]. Державна політика, як стверджують Ю. В. Ковбасюк, О. В. Рябічко та ін., – це пропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на

наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем [35, с. 144–145; 132]. Ефективність державної політики, як і державного управління, як констатує Ю. В. Ковбасюк, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни [35, с. 145]. Своєю чергою А. В. Перепелиця зауважує, що державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку й переважальних суб'єктивних суджень про свої інтереси в ньому. Сутність політики, акцентує дослідник, полягає в соціальній діяльності, спрямованій переважно на досягнення, утримання, зміцнення й реалізацію влади. Її головною метою є забезпечення раціонального й ефективного використання наявного ресурсного, виробничого, трудового та інтелектуального потенціалу країни; активізація праці, що ґрунтується на інтересах людини та має реальний вплив на якість і рівень задоволення людських потреб; мобілізація економіки для досягнення відповідних показників; здійснення взаємопов'язаних державних заходів в окремих сферах тощо [96, с. 36]. Дослідники В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус тлумачать державну політику як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмету розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [129, с. 12]. Натомість О. Л. Валевський пропонує визначати державну політику як такі дії органів державної влади з розв'язання проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства. Тобто державна політика – це діяльність, яка має на меті вирішення проблем суспільного розвитку [18]. На думку І. О. Кресіної, державна політика – це система цілеспрямованих заходів, які передбачають розв'язання тих чи інших суспільних проблеми, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни [56, с. 35].

Проаналізувавши численні дослідницькі підходи до розуміння сутності поняття державної політики, О. В. Лаврук доходить висновку, що формування (владними структурами) державної політики є безперервним циклічним процесом, який становить сукупність послідовних дій, взаємодію різних взаємопов'язаних елементів та інституцій з притаманними їм функціями й засобами досягнення кінцевих результатів (схвалення політики) [62, с. 260]. Політика, як зазначає вчений, є особливою сферою для функціонування суспільства, основою здійснення державної влади й управління з прийняття та реалізації державно-політичних рішень. Політика є тим універсальним механізмом, що регулює людські взаємовідносини, пов'язані зі здійсненням державної влади. У середовищі політики також функціонують процеси, що забезпечують формування органів державної влади, здійснення державного управління, прийняття та реалізацію моделі інкрементального процесу прийняття державноуправлінських рішень [62, с. 260]. Отже, підсумовує О. В. Лаврук, державна політика є одним з важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовано на поліпшення рівня проживання громадян і гарантування соціальної стабільності країни та її регіонів. Державна політика, як справедливо зауважує дослідник, повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, які відбуваються в державі й суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державноуправлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною та сприйнятливою для населення [62, с. 260–261]. Учений С. С. Волинець, поглиблюючи думку, яку сформулювали Е. Янг та Л. Куїнн, окреслює такі аспекти розуміння поняття «державна політика»: це – дії, що проголошуються та реалізуються владним органом, який має законодавчі,

політичні й фінансові повноваження це робити; реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми всього суспільства або лише певних його сфер і суспільних груп; курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія; рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може передбачати дії в спробі розв'язати проблему або ж ґрунтуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в межах поточної політики, тобто не зумовити жодних дій; рішення, що вже ухвалено, а не намір чи обіцянка щось зробити, те, що уряд дійсно робить [23; 158, с. 5–6].

Державна політика, зауважує С. С. Волинець, по-перше, зорієнтована на досягнення мети в спробі розв'язати або розглянути певні нагальні й перспективні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві, забезпечити розвиток компонентів суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо); по-друге, здійснюється одним або групою акторів; по-третє, передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується [23].

Учені Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін визначають державну політику як напрям дій (або бездіяльність), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем. Зміст державної політики, як зазначають дослідники, охоплює визначення проблеми, цілей та інструментів вирішення проблеми [32, с. 51].

Повним, на думку В. В. Тертички, є таке визначення державної політики: відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми (або сукупності проблем), яка впливає на життя суспільства [141, с. 82–84]. Обґрунтовуючи свою позицію, дослідник окреслює низку характерних властивостей державної політики, а саме: державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована

дія/бездія, що розробляється для досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованого); політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі дії/бездії державних інституцій і містить як розробку політики, так і її впровадження; не будь-яка політика впроваджується в життя через владні структури, досить часто для цього використовуються приватні організації чи окремі особи; державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги дії/бездії учасників процесу політики: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо; політика – це дієвість/пасивність державних інституцій, а не їхні плани (голослівна декларація); державна політика може бути позитивною, коли певні проблеми вирішуються, й негативною – за умови дії/бездії недосягнення поставленої мети чи досягнення протилежного; державна політика засновується на законі, тобто вона має бути легітимною; ґрунтується на монополії держави на законний примус чи насильство, тобто державні органи використовують певну шкалу інструментів для досягнення мети політики; слід розрізняти рішення й політику. Щоденні урядові рішення, зумовлені як політикою, так і обставинами, спонукають до проведення певної політики, але вони не є політикою [141, с. 82–84].

З огляду на викладене вище, державна політика є однією з провідних форм діяльності суб'єктів публічної влади, яка виникає як реакція на суспільні проблеми, потреби й запити та виражає ставлення правлячої еліти до реалій і викликів суспільного розвитку, характеризує розуміння нею кола, змісту та глибини проблем, шляхів і засобів їх розв'язання.

Тією чи іншою мірою кожна сфера суспільних відносин є предметом впливу відповідної державної політики. Окремою галуззю останньої є сфера земельних відносин – суспільних відносин щодо володіння, користування та розпорядження землею [45]. Земельні відносини, як зазначають дослідники, є суспільними відносинами між суб'єктами, взаємні права й обов'язки яких щодо землі врегульовані нормами земельного права. Для них, як зауважує

М. В. Шульга, притаманним є вольовий характер, оскільки, перш ніж сформуватися, вони проходять через свідомість людей. У правовідносинах відображено волю їх учасників [44, с. 34]. Суспільні відносини можуть виникати між їх учасниками у зв'язку з реалізацією правових імперативів і положень щодо використання землі як об'єкта права власності Українського народу й основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, і також у сфері здійснення суб'єктивних прав на землю, реформування земельних відносин, раціонального використання, відновлення й охорони землі, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин, захисту земельних прав тощо [44, с. 34]. Учені О. І. Баїк, У. П. Бобко, М. С. Долинська, А. О. Дутко, Н. М. Павлюк тлумачать земельні правовідносини як фактичні суспільні відносини, які є результатом вольової поведінки людей щодо землі, врегульовані відповідними нормами права, тобто такі, які виникають, здійснюються та припиняються відповідно до норм земельного права. Земельні відносини, врегульовані нормами права, набувають змісту правових відносин і є юридичною формою вираження та закріплення економічних відносин у процесі використання землі [43, с. 73]. Земельні правові відносини, як зазначають правники, виникають з утворенням держави та права. Вони є в усіх суспільно-економічних формаціях. Земельні відносини в Україні регулюються Конституцією України, Земельним кодексом (далі – ЗК) України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Земельні відносини, що виникають у процесі використання надр, лісів, вод, а також рослинного та тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗК України, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать ЗК України [42, с. 73–74]. Аналізуючи земельні відносини, В. Е. Залевський зазначає, що вони: 1) виникають щодо землі як об'єкта правового регулювання,

суб'єктами яких є, з одного боку, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), а з іншого – фізичні особи, юридичні особи, територіальні громади, які володіють, користуються й розпоряджаються земельною ділянкою на відповідній правовій підставі; 2) спрямовані на раціональне й ефективне використання землі всіма суб'єктами земельних правовідносин; 3) характеризуються поєднанням публічно-правових і приватноправових засад їх регулювання [41, с. 284].

Отже, сфера земельних відносин є дуже важливою для держави й суспільства, оскільки стосується використання та збереження національного багатства й одного з найцінніших ресурсів – землі, яка і є основним об'єктом цих правовідносин. У чинному Земельному кодексі України не закріплено поняття «землі», а лише зазначається, що об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [45]. Однак, якщо звернутися до Закону України «Про охорону земель», то можна виявити таке визначення терміна «земля» – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами й іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [120]. Такий підхід до тлумачення землі, як зазначає А. М. Мірошніченко, є дещо звуженим, однак саме в такому контексті його розуміє законодавець, коли йдеться про землю як об'єкт земельних правовідносин. Земля, як доводить правник, найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, надрами, водами, є основним засобом виробництва в сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства. Акцентуємо, що регулятивне значення таких визначень є обмеженим, проте вони певною мірою відображають, у якому значенні цей термін розглядається в земельному законодавстві [83, с. 17]. На думку М. В. Шульги, земля як об'єкт правовідносин це: 1) територія (територіально-просторова субстанція)

держави України; 2) об'єкт права власності Українського народу в межах території України; 3) основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави; 4) об'єкт здійснення суб'єктивного права власності та інших прав і виконання обов'язків суб'єктами; 5) фінансова й матеріальна основа місцевого самоврядування [44, с. 38–39]. Земля, як зазначає В. В. Носік, – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва в сільському господарстві абсолютної та додаткової вартості, що має розподілятися між сільським господарством, промисловістю й державою через приватну та суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження й підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці та розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина й усього Українського народу [89, с. 497].

Без детального розгляду різних доктринальних підходів щодо тлумачення поняття землі як об'єкта земельних відносин можемо дійти висновку, що її (тобто землі) важливість і цінність обумовлені перш за все тим, що вона: є просторовим базисом як держави загалом, так і різних форм організації населення зокрема; має важливе значення (як просторове, так і ресурсне) для народного господарства. У цьому контексті, як справедливо зауважує М. В. Шульга, земля стає об'єктом земельних відносин у зв'язку з використанням притаманних їй корисних властивостей і привласненням її продуктів, а також з її використанням як просторового базису [44, с. 8]. Надзвичайно важливе значення землі як засобу виробництва й джерела прибутку в поєднанні з об'єктивною (просторовою) обмеженістю та вичерпністю цього ресурсу робить її привабливим і бажаним об'єктом власності, володіння, користування. Тож для того, щоб погодити та збалансувати національні (загальносуспільні), групові й індивідуальні

інтереси у сфері земельних відносин, забезпечити належний рівень справедливості та безпеки в ній, узгодити ці відносини з принципами, цілями й пріоритетами суспільного розвитку, держава здійснює комплекс дій і заходів політико-правового, організаційно-управлінського, матеріально-фінансового, правоохоронного, освітньо-виховного й іншого характеру, які в сукупності становлять зміст державної політики у сфері земельних відносин. Державна політика у сфері земельних відносин, як зазначає О. О. Мозговий, є сукупністю нормативно визначених пріоритетів, орієнтирів розвитку й заходів регулювання земельних відносин, спрямованих забезпечити екологічну стійкість, раціональне, цільове, збалансоване та правомірне землекористування, відновлюваність земельних ресурсів, а також гарантованість реалізації прав і законних інтересів суб'єктів земельних відносин, їхню охорону й захист у випадку порушення, незаконного обмеження чи посягання з боку інших суб'єктів права [85, с. 271–272]. Досліджуючи поняття та сутнісний зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні, Т. Г. Титаренко зазначає, що земельну політику можна схарактеризувати як дії системи органів державної влади у сфері земельних відносин, спрямовані на раціональне використання й охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни та створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян. Державна політика регулювання земельних відносин, доводить Т. Г. Титаренко, – це багатовимірна система економічних, організаційних і правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання й охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни та створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян [144]. Отже, узагальнює фахівець, мета державної політики регулювання земельних відносин – це

досягнення раціонального використання й охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни та створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян [144]. Таким чином, як зауважує Е. Г. Титаренко, спрямованість державної політики регулювання земельних відносин в Україні повинна бути пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення суспільних інтересів як під час вступу в земельні відносини, так і за межами цих відносин, які визначаються системою прав і свобод громадян держави, які не лише формально фіксуються в положеннях Конституції України, а й мають реально забезпечуватися нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії [144]. Дослідниця Л. Польська не визначає державну політику у сфері земельних відносин, проте зауважує, що її дефініція має відображати збереження властивостей земель як необхідної умови життєдіяльності людини, забезпечення рівного права громадян на доступ до земельних ресурсів, забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель, відповідно до принципів сталого землекористування, проведення державних заходів, спрямованих на збереження й підвищення родючості ґрунтів через визначення механізмів дотримання технологій обробки земель та їх охорони, гарантування збереження ландшафтів і біорізноманіття, для задоволення оздоровчих, рекреаційних, культурних потреб людини, забезпечення безпеки діяльності всіх господарюючих суб'єктів на землі, які своєю сумлінною працею розвивають державу та дбають про її безпеку й добробут [104]. Державна політика регулювання земельних відносин, як зазначає А. О. Бойко, є як результуючий процес, який утворюється внаслідок системної дії двох попередніх: формування державної політики та реалізації державної політики. Водночас формування державної політики в сфері земельних відносин А. О. Бойко тлумачить як системний, упорядкований процес, що здійснюють вповноважені органи державної

влади, щодо розробки й наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів і термінів реалізації заходів щодо забезпечення розвитку й удосконалення земельних відносин в Україні. Своєю чергою реалізація державної політики, як акцентує правознавець, є похідним процесом від формування, хоча вони взаємопов'язані в частині забезпечення механізму зворотного зв'язку під час реалізації програмних заходів, і є програмно-цільовою, системною, координованою діяльністю органів державної влади щодо досягнення мети державної політики земельних відносин шляхом вирішення завдань у відповідних напрямах із застосуванням механізмів державного управління [13, с. 118].

Здійснення державної політики у сфері земельних відносин відбувається на загальнодержавному й регіональному рівнях. Відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики», державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, ОМС та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [113]. Своєю чергою А. В. Кінщак вважає, що державна регіональна політика – це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з огляду на поточний соціально-економічний стан регіонів і стратегічних завдань (відповідно до її стратегічних і поточних цілей та завдань). Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки й удосконалення територіальної організації суспільства. Державна регіональна політика, як

акцентує науковець, є елементом загальнодержавної стратегії економічного та соціального розвитку України [49].

Регіональна політика, як зауважує Т. М. Краснопольська, є державними заходами щодо перерозподілу ресурсів між регіонами країни заради певних цілей, що характеризуються довгостроковістю [55, с. 191]. Своєю чергою О. П. Челак тлумачить регіональну політику як сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану із взаємовідносинами між державою та районами, а також районами між собою [150, с. 214]. Державна регіональна політика, як акцентує О. П. Челак, є невід'ємним компонентом загальної політики держави. Її головне завдання полягає в забезпеченні розвитку території держави відповідно до прийнятої державної стратегії. Оскільки будь-який регіон країни є унікальним і неповторним, що зумовлено структурною неоднорідністю простору в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному й політичному аспектах, то будь-яку діяльність необхідно здійснювати з огляду на комплекс інтересів та особливостей кожного з регіонів, пріоритетності наявних там проблем [150, с. 217]. На думку Л. С. Тертишної, регіональною є державна політика, спрямована на збереження цілісності та єдності територій, досягнення балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку й рівні життя населення, створення однакових умов для всіх громадян незалежно від місця їх проживання [142, с. 182]. Державну регіональну політику, як зауважує дослідниця, слід тлумачити як таку, що спрямована на забезпечення соціально-економічного й суспільно-політичного регіонального розвитку. Роль держави в такому випадку, як констатує Л. С. Тертишна, зводиться до підтримки регіонів у вигляді нормативно-правового й матеріально-фінансового забезпечення,

визначення загальних пріоритетів регіонального розвитку країни [142, с. 184].

З огляду на викладене щодо розуміння поняття державної політики загалом і державної земельної та регіональної політики зокрема, вважаємо, що державну регіональну політику у сфері земельних відносин можна визначити як комплекс заходів (політико-правових, організаційно-управлінських, правоохоронних тощо), що здійснюються органами центральної та місцевої публічної влади, спрямованих на забезпечення належних умов для формування, протікання, розвитку й припинення зазначених суспільних відносин на рівні окремих регіонів і орієнтованих: з одного боку, на ефективне впровадження загальних засад центральної державної політики у сфері земельних відносин в окремих регіонах з урахуванням їх природно-географічних, екологічних, економічних, демографічних, культурних та інших особливостей, а з іншого – на отримання зворотної реакції (відповіді) від місцевої влади щодо наявного стану зазначеної сфери, нагальних у ній проблем, потреб і запитів, а також пропозицій стосовно врегулювання відповідних проблемних питань.

Одним із ключових суб'єктів здійснення державної регіональної політики є органи місцевого самоврядування, що впливає зі змісту чинного Закону України «Про засади державної регіональної політики» [113], у якому муніципальні органи визначаються і як партнери центральної влади щодо реалізації основних напрямів державної політики на регіональному рівні з урахуванням особливостей відповідних регіонів, і як об'єкт уваги й докладання зусиль органів центральної державної влади в частині зміцнення та розвитку гарантій і засад діяльності муніципального управління. Державна політика у сфері земельних відносин є одним із тих проявів публічного управління, до здійснення якого значною мірою залучено ОМС. Те, що сфера земельних відносин є одним із предметів відання муніципальної влади, засвідчують положення низки нормативно-правових

актів. Передусім зауважимо на Конституції України, у ст. 142 якої закріплено, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [53]. Згідно з Основним Законом, земля – це одна з обов'язкових і вкрай важливих складових фундаменту місцевого самоврядування. Вона, тобто земля, значною мірою зумовлює спроможності й перспективи розвитку територіальної громади, а тому логічним є те, що ОМС вповноважені вирішувати низку питань щодо здійснення державної політики у відповідному регіоні. Також зосередимо увагу на Земельному кодексі України, у якому зазначено, що ОМС є окремим і самостійним суб'єктом земельних відносин, і закріплено низку їхніх повноважень у цій сфері. Зміст положень цього кодексу засвідчує, що вони (тобто ОМС) є активними учасниками процедур (контрольних, реєстраційних, юрисдикційних) і заходів, пов'язаних зі здійсненням державної політики. Крім цього, зауважимо на Законі України «Про охорону земель», Кодексі про адміністративні правопорушення України, з якого випливає, що муніципальна влада є суб'єктом, який залучений до забезпечення реалізації державної політики щодо зміцнення законності та ствердження правової справедливості у сфері земельних відносин, а також щодо досягнення й підтримки високого рівня ефективності та раціональності використання земель. Не можна оминати й Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому органи муніципальної влади визначені як суб'єкти здійснення низки заходів і процедур у сфері використання земель.

Отже, з огляду на зміст чинного українського законодавства, можемо дійти висновку, що здійснення державної політики у сфері земельних відносин є одним з основних предметів відання ОМС, які зобов'язані

забезпечувати її належне втілення на регіональному рівні в інтересах територіальної громади (громад), задля забезпечення благополуччя населення відповідного регіону й належного розвитку останнього [65].

Здійснення ОМС державної регіональної політики у сфері земельних відносин є складною, багатоаспектною діяльністю, що передбачає використання владного ресурсу, зокрема можливість застосування примусу. А тому важливо, щоб вона відбувалася на чітко визначених правових засадах, які встановлюють принципи, завдання та функції ОМС у сфері земельних відносин, окреслюють поле юридичних можливостей та обов'язків цих суб'єктів публічної влади у взаємовідносинах як з представниками приватного сектору, так і з іншими носіями державно-владних повноважень. Серед інших галузей права особливу роль у регламентації питань здійснення державної регіональної політики ОМС відіграє адміністративне право. У своїх працях О. І. Остапенко зазначає, що адміністративне право формує спеціальний правовий режим реалізації управлінських повноважень, що є основною передумовою впорядкування сфери публічного управління. Закріплення в правових нормах визначених моделей поведінки – зокрема встановлення дозволів, обов'язків і заборон – надає управлінським відносинам юридичної визначеності та трансформує фактичні, неурегульовані зв'язки в правові відносини. Суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, безпосередньо пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю держави. Регулятивний вплив адміністративного права поширюється на ті відносини, що виникають, зазнають змін або припиняються в процесі виконання завдань і функцій публічного управління, тобто в процесі практичної діяльності органів публічної влади з управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [1, с. 36–37].

За визначенням С. В. Петкова, предмет адміністративного права охоплює сукупність однорідних суспільних відносин, які виникають: у ході

здійснення державного управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також під час реалізації виконавчих повноважень, делегованих державою ОМС, громадським об'єднанням та іншим недержавним інституціям; у процесі діяльності органів виконавчої влади й ОМС та їх посадових осіб, спрямованої на забезпечення реалізації та адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян, а також надання адміністративних (управлінських) послуг фізичним і юридичним особам; у межах внутрішньої організації та функціонування апаратів державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби чи служби в ОМС; у сфері здійснення адміністративного судочинства з метою відновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; під час застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності державних службовців і посадових осіб ОМС [94; 100, с. 42–43].

Отже, адміністративно-правове регулювання орієнтовано на сферу владовідносин (як вертикальних, так і горизонтальних), зокрема за участю ОМС, а також на регламентацію питань внутрішньоорганізаційного устрою та функціонування суб'єктів публічної влади. Здійснення ОМС державної регіональної політики у сфері земельних відносин безперечно є тією діяльністю, яка значною мірою регламентується засобами адміністративного права, адже досить широкий спектр відносин та інших юридично значущих аспектів, що супроводжують цю діяльність, мають яскраво виражений управлінський характер і матеріально-правові та процедурні засади їх реалізації регламентуються нормами адміністративного права й законодавства, а отже, забезпечуються адміністративними методами та засобами [65].

Детально адміністративно-правовий статус ОМС як суб'єктів здійснення державної регіональної політики у сфері земельних відносин,

наявні в їх розпорядженні інструменти та процедури реалізації цієї політики буде розглянуто в наступних підрозділах цього дослідження.

1.2. Органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин

Управління сферою земельних відносин, здійснення її адміністративно-правового регулювання – це складна, комплексна робота, до виконання якої залучено широке коло суб'єктів, зокрема, як ми зазначали в попередньому підрозділі, важливу роль у цьому відіграють ОМС, які є одними з ключових суб'єктів проведення на регіональному рівні державної політики в зазначеній сфері. Для того щоб більш детально й змістовно окреслити роль ОМС у системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин, передусім слід з'ясувати сутність і значення місцевого самоврядування як такого.

Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища й міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [53]. Схоже визначення зазначеного інституту закріплено в спеціальному нормативно-правовому акті з питань муніципального управління, а саме – у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право й реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [118]. У цьому нормативно-правовому акті

уточнено, що територіальна громада тлумачиться як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [118].

Важливість інститут самоврядування складно переоцінити, як зауважує Б. Носулько. Сучасну демократичну, соціальну, правову державу, як акцентує дослідник, неможливо уявити без місцевого самоврядування, що має належний рівень розвитку й самостійності. Адже сучасна держава ніколи не зможе бути успішною, якщо на її територіях не буде оптимально організовано самоврядування [90, с. 38]. На думку Б. Носулька, місцеве самоврядування – це система влади на окремій території недержавного рівня за умови, якщо місцеві громади, застосовуючи різні форми й ресурси, самостійно та незалежно від центральної влади розв'язують власні проблеми, що стосуються організації їх життєдіяльності [90, с. 38]. Становлення місцевого самоврядування є дуже важливим для України та її населення. Адже чим сильнішими будуть окремі територіальні громади та їх економіка, тим міцнішою ставатиме держава. Своєю чергою це має великий вплив на кожного з нас, адже ми є її невід'ємною частиною, від розвитку держави залежить наш економічний добробут [90, с. 38]. Погоджуємося з дослідником, що розвиток місцевого самоврядування є необхідною умовою зміцнення соціально-економічного потенціалу держави й національного благополуччя. Соціальний та економічний розвиток територіальної громади, як стверджує правознавець, – невід'ємний чинник, завдяки якому досягається високий соціальний, політичний та економічний рівень розвитку держави загалом. Для забезпечення цього процесу організація системи управління має бути ефективною, а розвиток ОМС стати стратегічним пріоритетом у розбудові держави, оскільки саме процеси децентралізації є засадничими в трансформації України в правову

демократичну державу із соціально орієнтованою ринковою економікою [90, с. 39]. Органи місцевого самоврядування, як зазначає Ю. Слободянюк, відіграють важливу роль у забезпеченні стабільного розвитку територіальних громад і створенні основи для сталого соціально-економічного зростання [136, с. 229]. За твердженням Г. П. Клімової, існування інституту місцевого самоврядування є обов'язковим для сучасної демократичної держави. Це пояснюється, по-перше, тим, що на місцях (наприклад, у конкретному населеному пункті) є теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави й інтересами конкретної громади, усунути які покликаний інститут місцевого самоврядування. Водночас чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави й територіальних громад. По-друге, необхідність існування інституту місцевого самоврядування визначається й тим, що за допомогою лише центрального державного регулювання неможливо вирішити всі без винятку проблеми, які виникають на місцях [50, с. 15]. Суть місцевого самоврядування полягає в праві населення, визнаному й закріпленому державою, самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення [50, с. 18]. Місцеве самоврядування, як зауважує Г. П. Клімова, – це не лише форма самоорганізації населення для рішення своїх завдань, а й форма здійснення публічної влади, влади народу. У зв'язку з цим діяльність ОМС характеризується і наявністю владних повноважень, обов'язковістю прийнятих рішень для фізичних, а також юридичних осіб і організацій, що знаходяться на території, у межах якої діють відповідні ОМС [50, с. 18]. Місцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, створення гнучкої системи місцевого управління, адекватно пристосованої до місцевих умов і особливостей. Воно сприяє розвитку ініціативи та самодіяльності громадян і, зрештою, розвитку демократії [50, с. 19].

Дослідники М. С. Гнатовський та Л. А. Радіонова зазначають, що в політико-юридичному контексті самоврядування є видом управлінської діяльності, сутність якого полягає у свідомому впливі на волю людей з метою спрямування їхньої поведінки. Тому місцеве самоврядування слід розуміти, по-перше, як управлінську діяльність відповідних суб'єктів щодо вирішення місцевих справ, а по-друге, як систему суспільних інститутів, які цю діяльність здійснюють [28]. На думку вчених, якщо управління можна уявити як сукупність відносин між тими, хто керує (суб'єктами управління), і тими, чия поведінка піддається управлінській регуляції, то самоврядування – це управління, суб'єкти й об'єкти якого збігаються; відповідно, управляють і є тими, ким управляють, одні й ті самі особи. У буквальному значенні терміна «самоврядування» суспільство, що ідеально самоуправляється, – це суспільство з неподільним пануванням натурального господарства в економіці, з безкомпромісністю й «самодостатністю» партій у політиці, з постійним дробленням держави на наділи [28]. Досліджуючи поняття місцевого самоврядування, Д. С. Батракова зазначає, що воно (тобто місцеве самоврядування), по-перше, є умовою, необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. На рівні місцевого самоврядування можна найбільш повно реалізувати один з основних принципів демократії – право громадян на управління справами співтовариства. Влада в демократичному суспільстві має бути якнайближче до народу, а народ повинен мати право на її здійснення. По-друге, самоврядування – це продукт демократії, одна з форм здійснення народом належної йому влади. Самоврядування є елементом, проявом демократії у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації [8, с. 150–152]. Місцеве самоврядування, як акцентує дослідниця, – це право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію та ведення місцевих справ. Таке право в межах території спільного проживання населення випливає з визнання первинного права індивідів самостійно управляти

собою. У демократичному суспільстві люди, діючи індивідуально, добровільно вступаючи в союзи з іншими людьми, управляють власними справами, не будучи об'єктами постійної опіки з боку держави [8, с. 152]. Місцеве самоврядування як публічно-правовий інститут, на думку Д. С. Батракової, – це явище багатоаспектне, багатопланове, складне за змістом, специфічне за формами здійснення. Воно є гарантованим державою правом громади, що проживає в межах території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів і представників, яким населенням делеговано певні повноваження [8, с. 150–152].

Отже, з огляду на викладені вище дослідницькі позиції, а також враховуючи положення чинного законодавства, можемо дійти висновку, що місцеве самоврядування є дуже важливою формою виявлення народовладдя та участі населення в управлінні суспільними справами в межах певної території. Оскільки матеріальною основою цієї території є земля, то зрозуміло, що управління земельними й тісно пов'язаними з ними відносинами та процесами є одними із пріоритетних напрямів здійснення муніципального управління. Реалізуючи зазначене управління населення, територіальна громада може діяти як безпосередньо, так і через свої відповідні органи й посадових осіб. Зазначимо, що в Європейській хартії місцевого самоврядування останнє розуміється як діяльність відповідних органів із вирішення питань місцевого значення. Зокрема, у ст. 3 зазначеної Хартії закріплено, що місцеве самоврядування означає право та спроможність ОМС у межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права та які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [37]. Однак водночас у Хартії зазначено, що це положення жодним

чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [37].

Відповідно до українського законодавства, місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо населенням сіл, селищ, міст, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [118]. У ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплено, що до системи місцевого самоврядування належать: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [118]. Крім того, у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради, згідно із зазначеним Законом, можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який водночас є і головою її виконавчого комітету [118]. Щодо компетенцій ОМС, то в Хартії зазначено, що головні повноваження та функції ОМС визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню ОМС повноваженнями й функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються ОМС, мають

бути повними та виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Якщо повноваження делегуються ОМС центральним чи регіональним органом, ОМС за можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються ОМС, з останніми мають проводитися консультації своєчасно (за можливості) й належним чином [37]. З огляду на зміст положень Європейської хартії місцевого самоврядування, можемо дійти таких висновків: по-перше, обсяги й межі компетенції ОМС щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин визначаються Законом; по-друге, ОМС не можуть бути обмежені у своїх повноваженнях щодо врегулювання питань у сфері земельних відносин органами центральної виконавчої влади. Будь-які зміни до компетенції ОМС (зокрема у сфері земельних відносин), як обмеження, так і розширення їх предмету відання та повноважень, здійснюються лише на законодавчому рівні, окрім випадків, якщо інше передбачене у відповідному Законі України; по-третє, здійснюючи державну політику у сфері земельних відносин, ОМС повинні діяти в інтересах місцевого населення та водночас враховувати загальнодержавні пріоритети та принципи, проголошені в цій сфері; по-четверте, реалізуючи державну політику в сфері земельних відносин ОМС повинні мати вільний доступ до взаємодії із суб'єктами центральної та регіональної виконавчої влади; по-п'яте, центральні й регіональні органи виконавчої влади можуть делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування з метою більш ефективного врегулювання питань місцевого значення з огляду на особливості умов життєдіяльності й розвитку відповідного регіону, місцевості.

Окреслимо детальніше роль ОМС у питаннях врегулювання земельних відносин. Передусім зосередимо увагу на місцевих радах, які власне є основними суб'єктами представницької влади на місцях.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські ради є ОМС, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні й районні ради є ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [118]. Зауважимо, що компетенцію обласних і районних рад у згаданому вище законі «Про місцеве самоврядування в Україні» врегульовано поверхнево. Зокрема, у ньому зазначено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання регулювання земельних відносин. Також у цьому нормативно-правовому акті встановлено, що районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження: надання замовникам або приватним партнерам/концесіонерам відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, розташованих на територіях територіальних громад, у яких не утворено уповноважені органи містобудування й архітектури; координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (випуском) земельних ділянок [118]. Натомість у Земельному кодексі України закріплено ширший перелік повноважень обласних рад у галузі земельних відносин, а саме: 1) розпорядження землями, що знаходяться в спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; 2) забезпечення реалізації державної політики в галузі використання й охорони земель; 3) погодження загальнодержавних програм використання й охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; 4) затвердження та участь у

реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; 5) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 6) організація землеустрою; 7) вирішення земельних спорів; 8) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [45]. Також акцентуємо на положеннях законів України «Про охорону земель» і «Про землеустрій» [117; 120]. Зокрема, у першому встановлено, що до повноважень обласних рад у галузі охорони земель належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання й охорони земель; участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання й охорони земель на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм щодо використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [120]. Водночас, відповідно до ст. 5 другого нормативно-правового акта, до повноважень обласних рад у сфері землеустрою належать: забезпечення реалізації державної політики в галузі використання й охорони земель; затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; організація землеустрою; координація робіт із землеустрою; вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону [117]. Щодо компетенції районних рад у галузі земельних відносин, то вони передбачають: розпорядження землями на праві спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району; забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель; участь у реалізації регіональних програм щодо використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; організація землеустрою та затвердження документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону; вирішення інших питань у галузі охорони земель згідно із законом; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання й охорони земель; організація землеустрою та затвердження землевпорядних

проектів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [45; 117; 120].

У чинному законодавстві увагу зосереджено й на повноваженнях у сфері земельних відносин муніципальної влади міст зі спеціальним статусом. Зокрема, до повноважень Київської та Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин належить: 1) розпорядження землями територіальної громади міста; 2) передання земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до Земельного кодексу України; 3) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до Земельного кодексу України; 4) вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування в порядку, передбаченому ЗК України; 5) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб міста; 6) припинення права користування земельними ділянками комунальної власності у випадках, передбачених ЗК України; 7) прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок; 8) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; 9) встановлення та зміна меж сіл, селищ, районів у містах; 10) організація землеустрою; 11) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства; 12) інформування населення щодо надання, вилучення (викупу) земельних ділянок; 13) вирішення земельних спорів; 14) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [45]. Зауважимо, що на відміну від зазначених вище обласних і районних рад, міські ради Києва та Севастополя мають виконавчі органи, до повноважень яких у земельній сфері належить: а) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону; б) здійснення державного контролю за використанням і охороною земель у межах і

порядку, встановлених законом; в) здійснення інших повноважень у галузі земельних відносин відповідно до закону [45].

Повноваження сільських, селищних, міських рад у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» також окреслено лише в загальному вигляді. Зокрема, у ст. 26 цього закону йдеться про те, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [118]. Однак у Земельному кодексі обсяг компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин викладений більш змістовно, зокрема це:

- 1) розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад;
- 2) передання земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- 3) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- 4) вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування відповідно до цього Кодексу;
- 5) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) організація землеустрою (що передбачає організацію та здійснення землеустрою, проведення ділянок усіх форм власності; організацію та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах і порядку, встановлених законом; координацію здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності);
- 7) інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм [117];
- 8) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- 9) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- 10) встановлення й зміна меж районів у містах з районним поділом;
- 11) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- 12) встановлення та

зміна меж сіл, селищ; 13) внесення до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) пропозицій щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, міст у випадках, передбачених законом; 14) вирішення земельних спорів; 15) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [45]. До кола повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад у Земельному кодексі належать такі: а) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону; б) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах і порядку, встановлених законом [45], а саме: розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони та використання земель згідно із законом; прийняття рішень про здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад державного контролю за використанням та охороною земель; економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель відповідно до закону [120]. Більш повно й деталізовано повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин викладені в ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначимо, що в цій статті міститься згадка про розмежування між власними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і тими, які їм делегуються. Зокрема, до власних (або самоврядних) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить: підготовка та внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними й санітарними мережами відповідних

населених пунктів; оприлюднення в мережі Інтернет геопросторових даних і метаданих, що створені коштами місцевого бюджету, коштами міжнародної технічної допомоги та передані ОМС, згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»; забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів у межах лісів комунальної власності [118]. Своєю чергою предмет відповідальності зазначених суб'єктів у контексті здійснення ними делегованих повноважень складають такі питання: координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади й ОМС; організація та здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах і порядку, встановлених законом; надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону; надання податковим органам у строки й в порядку, встановлені Податковим кодексом України, інформації щодо власників і користувачів, зокрема на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної сільської, селищної, міської ради, ради об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), що створена згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, а також іншої інформації, визначеної Податковим кодексом України [118].

З огляду на зазначене вище, можемо дійти таких висновків щодо ролі ОМС у системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин:

- по-перше, ОМС покликані забезпечити належне втілення ідей, принципів, напрямів і пріоритетів загальнодержавного курсу щодо управління сферою земельних відносин на рівні окремих регіонів з урахуванням специфіки їх умов і рівня розвитку;
- по-друге, муніципальна влада забезпечує дотримання режиму законності під час розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у комунальній власності;
- по-третє, ОМС забезпечують територіальну організацію підвідомчого їм регіону, вживають заходів щодо його раціонального облаштування з огляду на наявні виробничі й соціальні потреби територіальної громади;
- по-четверте, ОМС здійснюють облік земель, контроль за ефективністю та законністю їх використання;
- по-п'яте, до компетенції ОМС належить здійснення координації зусиль місцевих органів влади (як муніципальних, так і територіальних підрозділів органів виконавчої гілки влади) з питань реалізації державної політики у сфері земельних відносин;
- по-шосте, досліджувані органи здійснюють від імені держави юрисдикційних функцій у сфері земельних відносин;
- по-сьоме, муніципальні органи відповідальні за проведення інформаційної та просвітницької роботи з населенням територіальної громади з питань земельних відносин [70].

Отже, ОМС є самостійною й дуже важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка забезпечує ефективний розподіл функцій органів центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того, залученість ОМС до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів

територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній [70].

Детальніше й більш змістовно роль ОМС у системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення земельних відносин виражено в сукупності тих напрямів, за якими муніципальна влада реалізує згадані вище повноваження, а також тих адміністративних інструментів, якими вона користується, чому буде присвячено наступні підрозділи представленої дослідження.

1.3. Напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування

Досліджуючи проблематику участі ОМС у врегулюванні земельних відносин, важливо розглянути основні напрями, за якими діють ці суб'єкти публічної влади. У науковому дискурсі вже давно наголошено на необхідності перегляду й уточнення напрямів державної земельної політики, особливо в контексті проведення земельної реформи та реформи місцевого самоврядування. Зокрема, учені А. М. Третяк, В. М. Третяк, Т. М. Прядка та ін., досліджуючи стратегічні напрями державної земельної політики, зазначають, що перед владою стоять важливі питання: як залучити потенціал земельних та інших природних ресурсів в економічні процеси, щоб вони не перешкоджали підприємницькій діяльності, а приносили вигоду її учасникам та економіці України загалом; чи може земля стати рушієм розвитку промисловості України й водночас залишатися базовою умовою комфортного та здорового проживання населення країни; чи зуміємо ми зберегти та якісно відродити землі сільськогосподарського призначення в умовах зовнішніх викликів продовольчої безпеки країни [138, с. 30]. Оскільки відносини в контексті використання землі на

сучасному етапі відіграють таку важливу роль, вони можуть як уповільнювати економічний розвиток, так і створювати передумови для його зростання. Наразі земельні питання порушуються практично в усіх розроблюваних довгострокових стратегіях розвитку країни [138, с. 30]. Основні напрями розвитку державної земельної політики, як стверджують А. М. Третяк та ін., мають передбачати вирішення таких проблем, як: деградація земель; приведення інституції власності на землю до конституційних вимог; перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування й землеустрою та відновлення ролі держави в їх здійсненні; модернізація системи управління земельними ресурсами й землекористуванням [138, с. 31]. Крім того, проаналізувавши досвід зарубіжних країн, згадані вище дослідники також акцентують на тому, що неможливо досягнути ефективного управління у сфері земельних відносин без удосконалення й розвитку таких складників механізму здійснення державної політики в цій сфері: законодавства, яке встановлює права щодо земельних ділянок, зокрема й право власності та порядок передання прав, забезпечення гарантій власності, порядок вирішення земельних спорів. Ці питання вирішуються в Конституції України, Земельному та Цивільному кодексах, законах України про земельний кадастр і про реєстрацію речових прав тощо; розвитку землевпорядкування та землеустрою, удосконалення реєстрації земельних ділянок, прав власності й інших інтересів; організаційної структури (установи з управління землекористуванням, оцінці земельних ділянок та іншої нерухомості й ресурсів, інстанції вирішення земельних суперечок тощо) [138, с. 35].

Забезпечення ефективного управління земельними ресурсами, як зазначає В. О. Яременко, є одним з основних завдань держави на шляху до відновлення територій, підтримки аграрного сектору й захисту прав

власників і користувачів землі. Проблеми земельних відносин зумовлені, на його думку, зокрема й незавершеним станом земельних реформ. Минуло 34 роки проведення в державі земельної реформи, яка мала своїм головним наслідком соціалізацію землі, її перерозподіл між населенням. За цей час підвищилося значення землі як ресурсу для територіального розвитку продуктивних сил і фундаментального компонента навколишнього природного середовища, що спричинило численні економічні й екологічні кризи в землекористуванні. Ці кризи суттєво ускладнені відносинами власності землі, які є неврегульованими [159, с. 317]. Дослідник акцентує на тому, що нині є нагальна потреба в корекції земельної реформи й пошуку нових підходів до реформування земельних відносин у контексті українських і світових тенденцій. Ефективне державне управління земельними ресурсами територіальних громад є одним з ключових чинників соціально-економічного й екологічного відновлення України [159, с. 317]. Проаналізувавши досвід вітчизняних й іноземних науковців та експертів, В. О. Яременко пропонує діяти за такими напрямками для підвищення ефективності управління земельними ресурсами: 1. Підвищення прозорості у сфері управління землею. Серед першочергових завдань – створення відкритих і доступних баз даних, які дадуть змогу громадянам отримувати повну інформацію щодо земельних ділянок, їхнього правового статусу, цільового призначення та способів використання. Такий підхід, на думку дослідника, не лише сприяє підвищенню рівня довіри до державних інституцій, а й забезпечує більш раціональне та відповідальне використання земель. 2. Залучення місцевих громад і ОМС до процесу прийняття рішень [159, с. 319]. Така участь, як зауважує фахівець, надає можливість зважати на інтереси місцевого населення, зменшувати ризики конфліктів і сприяти формуванню збалансованого просторового розвитку, що враховує потреби всіх соціальних груп. 3. Використання сучасних технологій у сфері управління землею. Значну увагу слід зосередити на впровадженні

геоінформаційних систем, які дають змогу здійснювати детальний аналіз використання земельних ресурсів, ефективно планувати розвиток інфраструктури й знижувати екологічні ризики. 4. Забезпечення сталого використання земельних ресурсів. Один із ключових принципів сучасного державного управління землею – розробка реалізації довгострокових стратегій, які ґрунтуються на екологічних, економічних і соціальних чинниках. Такий підхід спрямовано на запобігання виснаженню природних ресурсів і забезпечення їх збереження для майбутніх поколінь [159, с. 319–320]. Учені І. А. Ясінецька, Т. М. Кушнірук, В. В. Гриб, розмірковуючи про вдосконалення державного управління земельними ресурсами та землекористування як економічну функцію права власності на землю, виокремлюють такі основні питання для вирішення: охорона й поліпшення земельних ресурсів; охорона навколишнього середовища й формування сприятливих умов для життя людей; створення системи розподілу земель на користь найбільш ефективних варіантів використання з урахуванням не лише індивідуальних витрат і вигод, а й суспільних; формування системи гарантування прав на землю; перерозподіл доходів від використання земельних ресурсів [161, с. 86]. Задля вирішення окреслених проблем науковці визначають такі найважливіші напрями державного регулювання (адміністрування) у сфері земельних відносин, а саме: контроль за використанням і розпорядженням земельними ресурсами; оподаткування земельних ресурсів; використання й розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у державній і комунальній власності; відчуження земель у приватних власників для використання в суспільних цілях [161, с. 86].

У своїх наукових розвідках щодо державної політики з регулювання земельних відносин О. Д. Гнаткович доходить висновку, що нині основними шляхами їх розвитку є: повна персоніфікація власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення; створення прозорої державної системи реєстрації прав власності на земельні ділянки й

розміщене на них майно; удосконалення методики оцінювання земель, урахування вартості земель сільськогосподарського призначення під час збалансування міжгалузевих відносин; формування інфраструктури ринку землі; створення системи земельного іпотечного кредитування; впровадження та фінансове забезпечення загальнодержавних програм використання й охорони земель, зокрема зменшення розораності земель, системи захисту їх від водної та вітрової ерозії, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, агролісомеліорації та меліорації земель, рекультивації порушених земель, стандартизації та нормування у сфері охорони земель; залучення проєктів організації територій новостворених землеволодінь і землекористувань до бізнес-планів відповідних сільськогосподарських підприємств; запровадження ефективної системи моніторингу ґрунтів, проведення суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Учений зосереджує увагу на тому, що в напрямі формування цивілізованих земельних відносин необхідним є становлення ринку землі в сільському господарстві й розвиток таких його атрибутів, як ціна, купівля-продаж землі, земельні аукціони тощо. Це потребує налагодження роботи органів інфраструктури ринку землі (страхові компанії, земельні банки, біржі тощо) за участю кваліфікованих землевпорядних кадрів. Особливу увагу слід звертати на створення земельних банків, які б фінансували вільний викуп земельних ділянок через надання потрібних кредитів із застосуванням прийнятних кредитних ставок [27].

Із зазначеного вище випливає, що погляди дослідників на пріоритетні напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин різняться, однак загалом більшість дослідників щодо основних напрямів державної земельної політики висловлюють доволі консолідовану позицію, а саме: 1) удосконалення нормативно-правового базису державної політики у сфері земельних відносин; 2) розвиток інституту землевпорядкування;

3) зміцнення державних гарантій законності в галузі використання земель і підвищення ефективності державного контролю; 4) підвищення зрозумілості, відкритості й прозорості процедур у сфері земельних відносин, зокрема за рахунок посилення темпів та якості цифровізації цієї сфери відносин; 5) поглиблення й підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади між собою та з громадянським суспільством. Щодо державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні, то науковці переважно говорять про те, що необхідно завершити процес узгодження земельної реформи та реформи з децентралізації влади з метою надання в розпорядження органів муніципальної влади широких можливостей для належного управління землями територіальних громад, зокрема для здійснення ефективного контролю за їх використанням.

На рівні офіційних документів питання напрямів державної земельної політики або визначено досить фрагментарно (як, наприклад, в указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019, у якому як важливу мету державної політики зазначено лише боротьбу з опустелюванням, припинення й повернення назад (розвертання) процесу деградації земель і зупинку процесу втрати біорізноманіття [125]), або сформульовано досить давно і, відповідно, вони потребують оновлення й уточнення. Якщо розглядати лише напрями управління земельними відносинами на регіональному рівні, то змістовних і конкретизованих офіційних позицій іще менше. Зокрема, для прикладу, у розпорядженні КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 року № 688-р йдеться про необхідність внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень ОМС з управління земельними ресурсами й посилення державного контролю за використанням і охороною земель [34]. Однак чіткого переліку напрямів політики в досліджуваній

сфері владою на офіційному рівні не закріплено, як це було зроблено, наприклад, в Указі Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 30 травня 2001 року № 372/2001. У цьому правовому акті, зокрема, зазначалося, що основними напрямками державної політики у сфері регулювання земельних відносин є:

- 1) забезпечення дальшого розвитку відносин власності на землю;
- 2) удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві;
- 3) подальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах;
- 4) розвиток ринку земель;
- 5) розвиток кредитування під заставу землі, зокрема іпотечного кредитування;
- 6) удосконалення порядку справляння плати за землю;
- 7) удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель;
- 8) землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;
- 9) підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами;
- 10) поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель;
- 11) удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку земельних відносин [119].

Такі прогалини у визначенні на законодавчому рівні напрямів державної політики у сфері земельних відносин намагаються компенсувати фахівці відповідних науково-дослідних установ. Зокрема, у цьому контексті зауважимо на напрацюваннях фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, які у своїй аналітичній записці «Пріоритетні напрями та завдання завершення земельної реформи в Україні», висвітлюючи проблематику функціонування ринку землі як однієї з ключових у контексті належного здійснення земельної реформи, наводять такі основні напрями законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення: 1. Посилення державного регулювання земельних відносин і землекористування через систему урядових органів; заснування регіональних (територіальних) недержавних

органів земельного ринку (які частково можуть фінансуватися коштами Держбюджету й місцевих бюджетів), до складу яких мають увійти представники власників землі та землекористувачів, посередницькі структури, професійні установи у сфері земельних відносин, місцеві державні адміністрації й ОМС.

2. Доопрацювання Закону України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення».
3. Визначення обмежень мінімальних розмірів і конфігурації земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь, зважаючи на імовірність загрози парцеляції земель сільськогосподарського призначення.
4. Передбачення особливих вимог щодо обороту меліорованих земель – допущення поділу земельних ділянок із розташованими на них меліоративними системами лише у випадках, якщо це негативно не вплине на ефективність використання меліорованих земель.
5. Удосконалення порядку й системи ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель з метою забезпечення сільськогосподарських землевласників і землекористувачів своєчасною інформацією про якісний стан земельних угідь.
6. Стимулювання раціонального використання й охорони земельних угідь землекористувачами шляхом надання податкових і кредитних пільг особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель і підвищення родючості ґрунтів [107].

Аналізуючи пріоритетні напрями розвитку земельних відносин у контексті проведення реформи з децентралізації, В. М. Русан та ін. акцентують на: 1) інституційному завершенні реформи земельної децентралізації та продовженні процесів передання управлінських рішень на рівень ОТГ; 2) запровадження принципу просторового планування використання територій і відмова від розподілу земель за категоріями; 3) запровадження нового виду права власності на землю – землі територіальних громад; 4) розвиток інституту землевпорядника; 5) удосконалення системи реєстрації у сфері земельних відносин шляхом максимальної синхронізації системи різних реєстрів з тим,

щоб довести термін виправлення помилок у системі кадастрових даних, оформлення й переоформлення цивільно-правових угод й інших операцій щодо земель, а також оформлення документів з нинішніх кількох днів до години-двох; б) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед голів територіальних громад і власників земельних ділянок з питань земельної децентралізації та ринкового обігу земель, а також створення й розвиток національної інфраструктури геопросторових даних і геопорталів територіальних громад [131].

З огляду на наведені вище дослідницькі позиції, а також враховуючи положення чинного законодавства, вважаємо, що до напрямів адміністративно-правового регулювання земельних відносин належать такі:

1) визначення концептуальних засад і перспектив розвитку регулювання сфери земельних відносин на загальнодержавному й регіональному рівнях. Концепція (лат. *conceptio* – сприйняття) – це спосіб розуміння, трактування процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму в процесі формування державної політики або розробленого й затвердженого в установленому порядку документа [35, с. 342]. Термін «концепція», як зазначає О. Куліш, запозичено з латини, де «*conceptio*» означає «зачаття» або «збір». Це поняття видозмінилося в сучасному світі, стало ключем до розуміння складних систем. Зокрема, у середньовічній філософії воно асоціювалося з процесом формування ідей. Натомість у сучасному контексті термін «концепція» трансформувався – адаптувався до цифрової ери [59]. Учений О. Куліш акцентує на тому, що концепція – це не лише абстрактне поняття, а й жива сутність, що формує наше сприйняття світу. У філософії вона є базовим блоком мислення, де, за Аристотелем, концепції є універсальними ідеями, що існують незалежно від об'єктів [59]. Своєю чергою Ю. В. Чабанова зауважує, що концепція як

провідний ідейний задум визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань [35, с. 342]. У державному управлінні, як зазначає дослідниця, доцільним є попередньо розробляти науково обґрунтовану концепцію з усіх значущих політичних і законодавчих рішень. Як документ концепцію розробляють державні органи з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачено заходи для вирішення конкретної проблеми [35, с. 342]. У питанні тлумачення терміна «концепція» І. Зайцева зазначає, що це фундаментальне поняття, яке використовується в різних сферах людської діяльності, впливаючи на формування способу мислення й розуміння світу. З огляду на це, розуміння того, що таке концепція, її основних характеристик і способів застосування, є критично важливим. Концепція – це система основних ідей, думок і принципів, які утворюють теоретичну або практичну основу для певної діяльності. Слово «концепція» походить від латинського терміна «conceptio», що означає «сприйняття» або «розуміння». У філософії концепцію розглядають як логічну форму мислення, яка відображає суттєві ознаки предметів і явищ [40]. Дослідниця виокремлює такі основні тлумачення концепції залежно від сфери застосування, а саме: у сфері філософії – це система понять і принципів, які становлять загальне розуміння певного явища або процесу; з практичної точки зору – це набір принципів і методів, призначених для досягнення конкретної мети; у науковому дискурсі – це теоретична база, на якій ґрунтуються дослідження й експерименти; у сфері бізнесу – це стратегія розвитку організації, спрямована на досягнення довгострокових цілей [40]. Учена І. Зайцева акцентує, що концепція відрізняється від звичайної ідеї своєю системністю та структурованістю. Якщо ідея – це лише натхнення або думка, то концепція – це розроблена й обґрунтована система поглядів [40].

Отже, концепція в контексті досліджуваної проблематики є структурованою системою науково обґрунтованих ідей і принципів, які визначають основні пріоритети, напрями, вектори функціонування й розвитку державної політики у сфері земельних відносин. Концепція виражає бачення офіційної влади щодо того, яким чином має бути влаштована досліджувана галузь, як вона має розвиватися, яких результатів слід досягнути. Концептуальні засади закріплюються у відповідному нормативно-правовому акті (найчастіше підзаконного рівня – Указ Президента України, постанова чи розпорядження КМУ, наказ міністерства, рішення місцевої ради на регіональному рівні), однак з іншого боку – концептуальні положення є орієнтирами для вдосконалення й розвитку національного законодавства (зокрема адміністративного) у сфері земельних відносин. Адже концепція має передбачати фіксацію найбільш гострих проблем у галузі земельних відносин і визначення ключових підходів для їх ефективного розв’язання, зокрема шляхом удосконалення якості нормативно-правового регулювання. Зауважимо, що в Україні була така концепція з питань державної земельної політики, однак її дія була розрахована на період до 2020 року. Зокрема, у червні 2009 року розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» було проголошено, що вкрай важливим є визначення й реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення земельних відносин і створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв’язанню екологічних і соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів [123]. Однак наразі ця концепція в низці аспектів застаріла й потребує оновлення, зокрема в частині більш детального обґрунтування наявних проблем у цій сфері, а також напрямів і

перспектив її розвитку з огляду на здійснення земельної реформи й посилення децентралізації публічної влади. У новій концепції державної політики у сфері земельних відносин увагу слід зосередити на її особливостях і розвитку в умовах дії правового режиму воєнного стану;

2) визначення правил ефективного землекористування. Землекористування – це користування землею в установленому законом порядку; обмежена на місцевості частина земельного фонду, надана державою користувачу для господарської або іншої діяльності [46]. Землекористування, як зазначає І. А. Маркіна, – це процес використання земельних ресурсів для різних цілей, здійснюваний на основі законодавчих норм і правил. Відповідно, сільськогосподарське землекористування – це використання земельних ресурсів для виробництва сільськогосподарської продукції як кінцевого, так і проміжного споживання. Тобто вид землекористування визначає цільовий характер його використання [77, с. 95]. У своїх працях І. П. Гетманьчик, О. М. Чумаченко та ін. зауважують, що в Україні землекористування та землеволодіння, відповідно до Земельного кодексу, належить до системи таких понять: земельна ділянка як частина земної поверхні зі встановленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами; право власності, володіння й користування на таку земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, які на ній знаходяться; право власності, володіння й користування на таку земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над і під поверхнею ділянки на висоту та на глибину, зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд [25, с. 45]. Учені зазначають, що такий підхід до розуміння суті землекористування, тобто лише з огляду на матеріальний аспект, має важливе значення в багатьох галузях знань, але недостатнє, й далеко не вичерпує всієї сукупності ознак, які йому притаманні [25, с. 45–46]. У теорії та практиці, як констатують

дослідники, слід розрізняти поняття землекористування як матеріального (фізичного) об'єкта та комплексу соціальних, економічних, містобудівних, сільськогосподарських, екологічних, правових та інших відносин, які забезпечують спеціальний порядок використання, володіння та в окремих випадках – розпорядження земельною ділянкою й особливу стійкість прав [25, с. 46]. Правники доходять висновку, що землекористування визначається в трьох аспектах: 1) як користування землею в установленому законом порядку (земельна ділянка); 2) як частина єдиного земельного фонду, що надана державою або набута у власність чи оренду окремим користувачем для господарської або іншої мети, обмежена на місцевості; 3) як об'єкт права, об'єкт економічних, екологічних, містобудівних, сільськогосподарських та інших земельних відносин, на який землекористувачу виданий документ, що посвідчує право на землю з визначеними межами, площею, складом угідь, майнових об'єктів і за необхідністю з геодезичними координатами межових знаків, що визначені в натурі [25, с. 46].

З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що землекористування – це комплексний інститут, який регламентується нормами як земельного, так і адміністративного права. Засобами останнього визначаються правила: розподілу земель, організації та ведення Державного земельного кадастру, здійснення оцінки земель, упорядкування землеустрою та ведення містобудівної документації, використання й розпорядження землями, які знаходяться у власності держави та (або) територіальної громади, відчуження земель на користь держави та (або) територіальної громади. Адміністративно-правова регламентація має на меті встановити чіткі й прозорі вимоги щодо: здійснення обліку земель, порядку виникнення та протікання відносин між приватними суб'єктами й органами публічної влади щодо користування та розпорядження

земельними ресурсами, реалізації державою та (або) територіальними громадами свого права на землю [64];

3) урегулювання механізму взаємодії та координації між суб'єктами публічної влади з приводу реалізації державної політики у сфері земельних відносин як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Відповідно до чинного законодавства, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), ОМС, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [51]. Учені Н. М. Махначова та О. В. Бондар, аналізуючи поняття суб'єкта публічного управління, зазначають, що його визначальною ознакою будуть повноваження з управління, а саме формування й реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. Тому питання визначення кола осіб, яких можна віднести до «суб'єктів публічного управління», слід вирішувати, аналізуючи їх повноваження й чинне законодавство України на момент розгляду [80, с. 164]. Дослідники акцентують, що термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміна «державний». «Публічне управління» та, відповідно, «суб'єкти публічного управління» як модель управління в суспільстві мають інше змістовне наповнення. Публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності (впливу), який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема й органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Публічне управління має забезпечувати підвищення ефективності управлінської діяльності із залученням високого рівня громадської підтримки під час впровадження управлінських рішень. Публічно-управлінську діяльність має бути спрямовано на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance», а також

консолідацію суспільства навколо спільних цілей [80, с. 164]. Проаналізувавши низку наукових досліджень, В. П. Власенко виокремлює такі найбільш суттєві ознаки суб'єктів публічного права, як: утворюються в установленому нормами публічного права порядку; метою їх створення та діяльності є забезпечення реалізації публічного інтересу; створення й функціонування не залежить від приватної волі та приватного інтересу особи; наділяються правом здійснювати державно-владну діяльність у межах повноважень, на підставі й у спосіб, передбачені законодавством (правотворчу, нормотворчу, правозастосовну й іншу діяльність); забезпечують реалізацію державного управління та виконання завдань і функцій держави, що передбачені Конституцією та законами України [22, с. 18]. Суб'єктів публічного права В. П. Власенко пропонує тлумачити як учасників публічно-правових відносин, що створюються у визначеному імперативними нормами права порядку з метою забезпечення реалізації публічного інтересу, які задля досягнення цієї мети наділяються державно-владними повноваженнями здійснювати соціально значущу діяльність [22, с. 18]. Отже, суб'єкти владних повноважень мають діяти виключно в суспільних інтересах, забезпечення й захист яких є ключовою місією кожного з цих суб'єктів. З метою більш ефективного й оперативного досягнення відповідних суспільно значущих цілей і завдань органи публічної влади можуть та мають взаємодіяти одне з одним, і відповідно координувати свої спільні зусилля. Це безперечно стосується і здійснення державної політики у сфері земельних відносин, яка передбачає проведення складної комплексної роботи на різних рівнях публічного управління. Тому важливо забезпечити чітку й детальну регламентацію завдань, принципів, напрямів і форм організації та здійснення взаємодії й координації, інструменти оцінювання її ефективності й доцільності. Така регламентація є необхідною для уникнення розпорошення зусиль, оперативного й дієвого реагування на відповідні потреби, запити та проблеми у сфері земельних

відносин, досягнення високого рівня ефективності, злагодженості, цілеспрямованості й послідовності в реалізації держаної політики в досліджуваній галузі;

4) врегулювання матеріально-правових і процедурних засад здійснення контролю у сфері земельних відносин. Одним з ключових напрямів діяльності органів публічної влади є контроль, який вони здійснюють у підвідомчій сфері в межах своїх повноважень. Контрольна діяльність передбачає певне втручання в ті відносини й процеси, які є об'єктом такого контролю, з метою оцінювання стану законності в них, а також з'ясування дотримання вимог раціональності й ефективності використання суб'єктами цих відносин відповідних об'єктів, предметів, якщо необхідність дотримання цих вимог передбачено в чинному законодавстві. Чітка регламентація повноважень суб'єктів контролю, принципів, форм, методів і процедур його здійснення є необхідною та обов'язковою умовою забезпечення законності, прозорості й ефективності контролю, недопущення зловживання владою і свавілля з боку зазначених суб'єктів;

5) врегулювання процедур, які супроводжують оподаткування земельних ресурсів. Податкове право – це комплекс юридичних норм, що забезпечують цілісне регулювання різновиду відносин, пов'язаних з надходженням у бюджети податків і зборів. Податкове право є відносно самостійним сектором фінансового права та займає автономне положення стосовно інших інститутів цієї галузі. Предметом податкового права є група однорідних суспільних відносин, які визначають надходження коштів від платників у бюджети у формі податків і зборів. Предмет регулювання охоплює рух грошей переважно у власність держави й територіальних громад знизу вгору (від платника в бюджет) у формі податків і зборів [101, с. 50]. Як зазначають Р. Л. Сопільник та ін., податкове право – це частина фінансового права, яка містить закони й підзаконні нормативні акти,

правові норми, якими закріплюються принципи побудови податкової системи, права, обов'язки й відповідальність учасників податкових правовідносин, види платежів, а також теоретичні положення вчених, що пояснюють ті чи інші явища, обставини, терміни тощо. Податкове право – складний фінансово-правовий інститут, який регулює владні відносини зі встановлення, введення та справляння податків і зборів, а також відносини, що виникають у процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до відповідальності за здійснення податкового правопорушення [102, с. 10–11]. Отже, податкове право є дуже важливим для врегулювання відносин, які стосуються встановлення та справляння податків (зокрема у сфері використання земельних ресурсів), а також здійснення податкового контролю. Водночас податкове право майже не регламентує публічно-сервісні процедури, які визначаються саме засобами адміністративного права, що має на меті встановити простий і зрозумілий порядок взаємовідносин суб'єктів публічного та приватного права з питань здійснення оподаткування, зокрема земельних ресурсів [68];

б) здійснення адміністративної юрисдикційної діяльності у сфері земельних відносин. Проаналізувавши наявні в юридичній літературі трактування юрисдикції, Ю. С. Назар виокремив такі її ознаки: підставою для здійснення юрисдикційної діяльності є наявність правового конфлікту, який у подальшому конкретному юридичному провадженні отримує своє юридичне оформлення; розгляд правового конфлікту здійснюється спеціально вповноваженим органом; специфіка розгляду правового конфлікту супроводжується дотриманням установлених норм процесуального законодавства; розв'язанню конфліктного розгляду справи завжди властиве прийняття рішення у вигляді особливого юрисдикційного акта, який, на відміну від інших правозастосовних рішень, характеризується своїм змістом і формою реалізації; юридичний акт на підставі розгляду

правового конфлікту в необхідних випадках передбачає застосування відповідної правової санкції або поновлення порушеного права [4, с. 10–11]. Сутність адміністративної юрисдикції, як зазначає Ю. С. Назар, розкривається через розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення, у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те суб'єктами, які наділені правом розглядати спори й накладати адміністративні стягнення. Фахівець акцентує на тому, що адміністративна юрисдикція може мати як вузьке, так і широке значення. Зокрема, у вузькому значенні адміністративна юрисдикція характеризується з позицій правоохоронної діяльності, предметом якої є правопорушення та прийняття відповідних до адміністративного законодавства постанов із дотримання процедури їх реалізації. У широкому значенні адміністративну юрисдикцію визначають як таку, що охоплює всю владно-розпорядчу діяльність компетентних органів щодо вирішення правових спорів (питань) індивідуального характеру, які виникають у сфері права із застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду [4, с. 13]. Щодо особливостей адміністративної юрисдикції, то О. І. Безпалова зазначає, що вона є особливим видом правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі (без звернення до суду) й накладення адміністративних стягнень [9, с. 80]. Характерною особливістю такої діяльності, як акцентує вчена, є те, що потреба в ній виникає під час спору про право або в разі виявлення порушення закріплених у законодавстві правил. Тобто обов'язковою умовою здійснення адміністративної юрисдикції є наявність факту вчинення адміністративного правопорушення або наявність спору про право. У зв'язку з цим можна виокремити такі основні функції

адміністративної юрисдикції: охоронна, регулятивна й виховна [9, с. 80]. Дослідниця О. І. Безпалова доходить справедливого висновку, що основне призначення адміністративно-юрисдикційної діяльності полягає у: наданні правової оцінки відповідності поведінки об'єкта правового впливу вимогам, що встановлені на рівні відповідних нормативно-правових актів; розгляді в разі виявлення порушень законодавства справ про адміністративні правопорушення, винесенню за ними рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень і виконанні прийнятих рішень [9, с. 80]. Отже, з огляду на зазначене, можемо констатувати: адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана з вирішенням уповноваженими суб'єктами (зокрема ОМС) спірних ситуацій, що виникають у сфері земельних відносин, може стосуватися як спору про права, так і вирішення питання про притягнення особи (осіб) до юридичної відповідальності у сфері земельних відносин. Належна регламентація адміністративно-юрисдикційної діяльності є дуже важливою для забезпечення режиму законності в досліджуваній сфері, оперативного й ефективного відновлення порушеної правової справедливості та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, з метою їх виховання й виправлення [68];

7) визначення засад оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин. Одним з основних принципів державної політики у сфері земельних відносин, як ми зазначали вище, є ефективність. Для того, щоб з'ясувати, чи дієвою та результативною є зазначена політика, чи вона відповідає її чинним цілям, а також потребам і запитам суспільства, держава має визначити механізм перевірки відповідності цієї політики певному набору критеріїв, на підставі чого зробити висновки про необхідність коригування чи кардинальної зміни її реалізації [68].

Отже, успішне здійснення державної політики у сфері земельних відносин, їх належне забезпечення й розвиток неможливі без якісної адміністративно-правовою регламентації, яка має здійснюватися за низкою напрямів. Водночас наведена вище сукупність напрямів реалізації зазначеного регулювання не є вичерпною, проте, на наше переконання, вона досить повно відображає роль адміністративного права в регламентації досліджуваної сфери відносин [68].

Висновки до розділу 1

Визначено, що державна політика є однією з основних форм діяльності суб'єктів публічної влади, яка виникає як реакція на суспільні проблеми, потреби та запити й виражає ставлення правлячої еліти до реалій і викликів суспільного розвитку, характеризує розуміння нею кола, змісту й глибини проблем, шляхів і засобів їх розв'язання.

Обґрунтовано, що важливість і цінність землі зумовлені передусім тим, що вона: є просторовим базисом як держави загалом, так і різних форм організації населення; має величезне значення (як просторове, так і ресурсне) для народного господарства. Крім того, зауважено на надзвичайно важливому значенні землі як засобу виробництва та джерела прибутку в поєднанні з об'єктивною (просторовою) обмеженістю та вичерпністю цього ресурсу, унаслідок чого вона є привабливим і бажаним об'єктом власності, володіння, користування. Тож для того, щоб належним чином збалансувати національні (загальносуспільні), групові й індивідуальні інтереси у сфері земельних відносин, забезпечити належний рівень справедливості та безпеки в ній, узгодити ці відносини з принципами, цілями та пріоритетами суспільного розвитку, держава здійснює комплекс дій і заходів політико-правового, організаційно-

управлінського, матеріально-фінансового, правоохоронного, освітньо-виховного й іншого характеру, які в сукупності становлять зміст державної політики у сфері земельних відносин.

З'ясовано, що державну регіональну політику у сфері земельних відносин доцільно тлумачити як комплекс заходів (політико-правових, організаційно-управлінських, правоохоронних тощо), що здійснюються органами центральної та місцевої публічної влади, спрямованих на забезпечення належних умов для формування, протікання, розвитку й припинення зазначених суспільних відносин на рівні окремих регіонів, а також, з одного боку, на ефективне впровадження загальних засад центральної державної політики у сфері земельних відносин в окремих регіонах з урахуванням їх природно-географічних, екологічних, економічних, демографічних, культурних та інших особливостей, а з іншого – на отримання зворотної реакції (відповіді) від місцевої влади щодо наявного стану зазначеної сфери, нагальних у ній проблем, потреб і запитів, а також пропозицій щодо врегулювання відповідних питань.

Аргументовано, що одним з основних суб'єктів здійснення державної регіональної політики є ОМС, що впливає зі змісту Закону України «Про засади державної регіональної політики», у якому муніципальні органи визнаються і як партнери центральної влади щодо реалізації основних напрямів державної політики на регіональному рівні з урахуванням особливостей відповідних регіонів, і як об'єкт уваги й докладання зусиль органів центральної державної влади в частині зміцнення та розвитку гарантій і засад діяльності муніципального управління. Доведено, що державна політика у сфері земельних відносин є одним із тих проявів публічного управління, до здійснення якого значною мірою залучено ОМС.

Здійснено аналіз положень Конституції України, відповідно до яких земля – це один з обов'язкових і важливих складників фундаменту місцевого самоврядування. Вона (земля) значною мірою зумовлює

спроможності й перспективи розвитку територіальної громади, а тому логічним є те, що власне ОМС вповноважені вирішувати низку питань щодо здійснення державної політики у відповідному регіоні. Своєю чергою в Земельному кодексі України зазначено, що ОМС є окремим і самостійним суб'єктом земельних відносин, і закріплено сукупність їхніх повноважень у цій сфері. Зміст положень зазначеного кодексу засвідчує, що ОМС є активними учасниками низки процедур (контрольних, реєстраційних, юрисдикційних) і заходів, пов'язаних зі здійсненням державної політики.

Встановлено, що здійснення державної політики у сфері земельних відносин є одним з основних предметів відання ОМС, які зобов'язані забезпечувати її належне втілення на регіональному рівні в інтересах територіальної громади (громад), задля забезпечення благополуччя населення відповідного регіону й належного розвитку останнього.

Акцентовано, що адміністративно-правове регулювання спрямовано на сферу владовідносин (як вертикальних, так і горизонтальних), зокрема за участю ОМС, а також на регламентацію питань внутрішньоорганізаційного устрою та функціонування суб'єктів публічної влади. Здійснення ОМС державної регіональної політики у сфері земельних відносин є тією діяльністю, яка регламентується засобами адміністративного права, адже досить широкий спектр відносин та інших юридично значущих аспектів, що супроводжують цю діяльність, мають яскраво виражений управлінський характер, і матеріально-правові та процедурні засади їх реалізації регламентуються нормами адміністративного права й законодавства, а отже, забезпечуються адміністративними методами та засобами.

Висвітлено положення Європейської хартії місцевого самоврядування, на основі чого зроблено такі висновки: по-перше, обсяги й межі компетенції ОМС щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин визначаються Законом; по-друге, ОМС не можуть бути обмежені в повноваженнях щодо врегулювання питань у сфері земельних відносин

органами центральної виконавчої влади. Будь-які зміни до компетенції ОМС (зокрема у сфері земельних відносин), як обмеження, так і розширення їх предмету відання й повноважень, здійснюються лише на законодавчому рівні, окрім випадків, якщо інше передбачене у відповідному Законі України; по-третє, здійснюючи державну політику у сфері земельних відносин, ОМС повинні діяти в інтересах місцевого населення та водночас ураховувати загальнодержавні пріоритети й принципи, проголошені в цій сфері; по-четверте, реалізуючи державну політику у сфері земельних відносин, ОМС повинні мати вільний доступ до взаємодії із суб'єктами центральної та регіональної виконавчої влади; по-п'яте, центральні й регіональні органи виконавчої влади можуть делегувати свої повноваження ОМС з метою ефективнішого врегулювання питань місцевого значення з огляду на особливості умов життєдіяльності та розвитку відповідного регіону, місцевості.

Схарактеризовано роль ОМС у системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин, а саме: по-перше, ОМС покликано забезпечити належне втілення ідей, принципів, напрямів і пріоритетів загальнодержавного курсу щодо управління сферою земельних відносин на рівні окремих регіонів з огляду на специфіку їх умов і рівня розвитку; по-друге, муніципальна влада забезпечує дотримання режиму законності під час розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у комунальній власності; по-третє, ОМС забезпечують територіальну організацію підвідомчого їм регіону, вживають заходів щодо його раціонального облаштування з урахуванням наявних виробничих і соціальних потреб територіальної громади; по-четверте, ОМС здійснюють облік земель, контроль за ефективністю й законністю їх використання; по-п'яте, до компетенції ОМС належить здійснення координації зусиль місцевих органів влади (як муніципальних, так і територіальних підрозділів органів виконавчої гілки влади) з питань реалізації державної політики у

сфері земельних відносин; по-шосте, досліджувані органи здійснюють від імені держави юрисдикційні функції у сфері земельних відносин; по-сьоме, муніципальні органи відповідальні за проведення інформаційної та просвітницької роботи з населенням територіальної громади з питань земельних відносин.

Констатовано, що ОМС є самостійною та важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка сприяє оптимізації діяльності центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того, залученість ОМС до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній.

Виокремлено такі напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин: 1) визначення концептуальних засад і перспектив розвитку регулювання сфери земельних відносин на загальнодержавному й регіональному рівнях; 2) визначення правил ефективного землекористування; 3) врегулювання механізму взаємодії та координації між суб'єктами публічної влади з приводу реалізації державної політики у сфері земельних відносин як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях; 4) врегулювання матеріально-правових і процедурних засад здійснення контролю у сфері земельних відносин; 5) врегулювання процедур, які супроводжують оподаткування земельних ресурсів; 6) здійснення адміністративної юрисдикційної діяльності у сфері земельних відносин; 7) визначення засад оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин.

Зауважено, що концепція в контексті досліджуваної проблематики є структурованою системою науково обґрунтованих ідей і принципів, які

визначають основні пріоритети, напрями, вектори функціонування й розвитку державної політики у сфері земельних відносин. Концепція виражає бачення офіційної влади того, яким чином має бути влаштована досліджувана галузь, як вона має розвиватися, яких результатів слід досягнути тощо. Концептуальні засади закріплюються у відповідному нормативно-правовому акті (найчастіше підзаконного рівня – Указ Президента України, постанова чи розпорядження КМУ, наказ певного міністерства, рішення місцевої ради на регіональному рівні), однак з іншого боку – концептуальні положення є орієнтирами на вдосконалення й розвиток національного законодавства (зокрема адміністративного) у сфері земельних відносин. Адже концепція має передбачати фіксацію найбільш гострих проблем у галузі земельних відносин і визначення ключових підходів для їх ефективного розв’язання, зокрема шляхом удосконалення якості нормативно-правового регулювання.

Визначено, що землекористування – це комплексний інститут, який регламентується нормами як земельного, так і адміністративного права. Засобами останнього встановлюються правила: розподілу земель, організації та ведення Державного земельного кадастру, здійснення оцінки земель, здійснення землеустрою та ведення містобудівної документації, використання й розпорядження землями, які знаходяться у власності держави та (або) територіальної громади, відчуження земель на користь держави та (або) територіальної громади. Адміністративно-правова регламентація має на меті встановити чіткі й прозорі вимоги щодо: здійснення обліку земель, порядку виникнення та протікання відносин між приватними суб’єктами й органами публічної влади з приводу користування та розпорядження земельними ресурсами, реалізації державою і (або) територіальними громадами свого права на землю.

Акцентовано, що з метою ефективного й оперативного досягнення відповідних суспільно значущих цілей і завдань органи публічної влади

можуть та мають взаємодіяти одне з одним, і відповідним чином координувати свої спільні зусилля. Це стосується і здійснення державної політики у сфері земельних відносин, яка передбачає проведення складної комплексної роботи на різних рівнях публічного управління. Тому важливо забезпечити чітку й детальну регламентацію завдань, принципів, напрямів і форм організації та здійснення взаємодії й координації, інструменти оцінювання її ефективності й доцільності. Така регламентація є необхідною для уникнення розпорошення зусиль, оперативного й дієвого реагування на відповідні потреби, запити та проблеми у сфері земельних відносин, досягнення високого рівня ефективності, злагодженості, цілеспрямованості та послідовності в реалізації державної політики в досліджуваній галузі.

Зазначено, що одним з основних напрямів діяльності органів публічної влади є контроль, який вони здійснюють у підвідомчій сфері в межах своїх повноважень. Контрольна діяльність передбачає певне втручання в ті відносини й процеси, які є об'єктом такого контролю, з метою оцінювання стану законності в них, а також з'ясування дотримання вимог раціональності й ефективності використання суб'єктами цих відносин відповідних об'єктів, предметів, якщо необхідність дотримання цих вимог передбачена чинним законодавством. Чітка регламентація повноважень суб'єктів контролю, принципів, форм, методів і процедур його здійснення є необхідною та обов'язковою умовою забезпечення законності, прозорості й ефективності контролю, недопущення зловживають владою та свавілля з боку зазначених суб'єктів.

Доведено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана з вирішенням уповноваженими суб'єктами (зокрема ОМС) спірних ситуацій, що виникають у сфері земельних відносин, може стосуватися як спору про права, так і вирішення питання про притягнення особи (осіб) до юридичної відповідальності у сфері земельних відносин. Належна регламентація адміністративно-юрисдикційної діяльності є дуже важливою для

забезпечення режиму законності в досліджуваній сфері, оперативного й ефективного відновлення порушеної правової справедливості та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, з метою їх виховання й виправлення.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1. Адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин

Здійснюючи свої повноваження у сфері регулювання земельних відносин, ОМС використовують певний набір адміністративних інструментів. У широкому значенні інструментом є знаряддя, яке дає змогу суб'єкту досягнути (або полегшує досягнення, сприяє йому) певної мети. Поняття інструменту в контексті здійснення публічного управління досліджується багатьма дослідниками як у загальному значенні, так і в контексті адміністрування в конкретній галузі чи сфері суспільного життя. Для прикладу, Н. П. Новак і Є. В. Сердюк, досліджуючи проблематику інструментів публічного адміністрування запобігання тінізації економіки в Україні, зазначають, що ці інструменти становлять системну сукупність правових, організаційних та інформаційних дій, спрямованих на досягнення публічно значущих результатів у межах компетенції адміністративних органів. У сфері запобігання тінізації економіки вони забезпечують реалізацію контролю, планування, правового впливу, електронного врядування й інших форм адміністративної діяльності. Такі інструменти використовуються для виявлення та попередження нелегальної економічної активності, формування прозорого підприємницького середовища й підвищення підзвітності суб'єктів господарювання. Їх ефективність, як зауважують фахівці, залежить від нормативної визначеності, узгодженості механізмів впливу та здатності реагувати на динаміку економічних загроз.

Успішне застосування інструментів передбачає не лише правове регулювання, а й розвиток управлінських спроможностей держави [88, с. 293]. Отже, Н. П. Новак та Є. В. Сердюк доходять висновку, що інструменти публічного адміністрування слід визначити як форми реалізації адміністративної діяльності, які виражаються через сукупність однорідних за правовою природою дій, що здійснюються в межах компетенції адміністративних органів з метою досягнення публічно значущих результатів. До таких інструментів належать: нормативно-правові акти, адміністративні акти, договори, планування, фактичні дії, засоби переконання й примусу, контроль, правові режими, а також електронне врядування. Кожен із зазначених адміністративних інструментів має власне функціональне призначення й застосовується залежно від характеру завдання адміністративного впливу. Такі інструменти спрямовано на забезпечення ефективного управління, дотримання правових норм і запобігання порушенням у публічній сфері [88, с. 293–294]. Натомість В. В. Галуцько та ін. зауважують, що установлення норм права для публічного адміністрування залишилися б не реалізованими намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів. Інструменти публічного адміністрування, на думку дослідників, – це комплекс заходів, які використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом [3, с. 164]. Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім вираженням форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно через реалізацію їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється

специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [3, с. 164]. Отже, інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [3, с. 164].

Висвітлюючи сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації, К. Примаков тлумачить їх як зовнішній прояв однорідних за своїм характером і змістом груп адміністративно-правових дій публічної адміністрації, які реалізуються у визначених у законодавстві формі, у межах повноважень відповідних суб'єктів, за встановленою процедурою з метою реалізації завдань і функцій публічної адміністрації, забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин [106, с. 192]. Інструменти діяльності публічної адміністрації, як акцентує К. Примаков, є зовнішнім виразом її діяльності: встановлюються нормами законодавства; їх юридична природа й вибір зумовлюються повноваженнями публічної адміністрації; реалізація відбувається за встановленими адміністративними процедурами [106, с. 192]. У дослідженнях Е. О. Казміришин доводить, що заміна категорій «форми і методи державного управління» категорією «інструменти публічного адміністрування» або її аналогом «адміністративно-правові інструменти» є логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору [47, с. 79]. Категорію «адміністративно-правовий інструмент» Е. О. Казміришин пропонує тлумачити як юридичні засоби (прийоми), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування. Таке визначення адміністративно-правових інструментів, зауважує правник,

узгоджується з їх функціональним призначенням під час регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України [47, с. 79]. Проаналізувавши численні науково-дослідні позиції, Е. О. Казміришин наводить такі характерні риси адміністративно-правових інструментів: вони мають публічно-правову природу; суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою та метою діяльності суб'єкта публічного адміністрування; у разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати; вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації [47, с. 79].

Аналізуючи забезпечення економічної безпеки нашої держави, О. В. Першин зазначає, що управлінська діяльність держави у сфері розвитку національної економіки й забезпечення економічної безпеки вимагає комплексного використання об'єктивних економічних і соціальних закономірностей шляхом цілеспрямованого, узгодженого, стратегічного адміністративно-правового унормування. Останнє неможливе без використання потенціалу широкого кола різноманітних суб'єктів, зокрема не наділених державно-владними повноваженнями [97, с. 514]. Водночас, як зауважує науковець, прогресивним знаряддям, яке може забезпечити належне правове регулювання, є категорія «адміністративні інструменти». Характерною їх особливістю як правової категорії є використання типових адміністративно-правових форм і методів регулювання, змістовно наповнених суттєвим зв'язком зі сферою застосування управлінського впливу (як-от фінанси, податки, мито, інші сфери економіки). «Інструмент адміністрування», на думку О. В. Першина, слід розуміти як спосіб

правового унормування, який є засобом використання, спрямування, стимулювання або іншого коригуючого впливу на об'єктивно наявні закономірності й можливості. Своєю чергою «адміністративні інструменти в сфері економічної безпеки» передусім спрямовано на оперування економічними, соціальними й безпековими потенціалами суспільства [97, с. 514].

У своїх працях К. О. Чепкова зазначає, що в доктрині адміністративного права можна знайти такі підходи до визначення інструментів публічного адміністрування: це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп публічних дій адміністративних органів, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу; уся сукупність засобів (прийомів), що використовують суб'єкти публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління; зовнішньо виражені засоби (форми) та способи й прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування й сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері [151, с. 47–48]. Характеризуючи теоретичні підходи, К. О. Чепкова виокремлює коло основних сутнісних характеристик інструментів публічного адміністрування, а саме: 1) інструменти публічного адміністрування мають правову природу, що забезпечує їхню легітимність і законність. Вони використовуються в межах компетенції адміністративних органів відповідно до чинного законодавства та є засобом правового врегулювання суспільних відносин; 2) ці інструменти є зовнішнім виразом адміністративної діяльності адміністративних органів. Вони використовуються лише для досягнення публічних інтересів, забезпечення правопорядку й реалізації державної політики. Інструменти публічного

адміністрування безпосередньо впливають на суспільні процеси, сприяючи забезпеченню публічного адміністрування; 3) інструменти публічного адміністрування можуть бути адаптовані й видозмінені відповідно до викликів у сфері суспільних відносин; 4) інструменти публічного адміністрування забезпечують прозорість і підзвітність адміністративних органів. Вони сприяють відкритості процесу прийняття управлінських рішень і контролю з боку громадськості, що підвищує рівень довіри до державних інституцій; 5) інструменти публічного адміністрування мають багатофункціональний характер, оскільки їх застосування надає можливість вирішувати різноманітні питання публічного адміністрування. Вони спрямовані на забезпечення ефективності публічного адміністрування, виконання правових норм і захист прав та свобод громадян [149; 151, с. 48].

Досліджуючи інструменти публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні, О. П. Махмурова-Дишлюк визначила їх як юридичні знаряддя адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації (правові, організаційно-правові й організаційні), що реалізуються в межах відповідної, визначеної законом компетенції з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб, які постраждали внаслідок збройних конфліктів в Україні [79, с. 40].

З огляду на викладені вище дослідницькі позиції щодо тлумачення поняття й сутності адміністративних інструментів, а також кола ознак, які їх характеризують, можемо визначити адміністративні інструменти ОМС у сфері регулювання земельних відносин як сукупність однорідних дій ОМС, що мають окреслений законодавством спосіб зовнішнього вираження й порядок реалізації з метою забезпечення ефективного виконання завдань і досягнення цілей здійснення публічного управління сферою земельних відносин на регіональному рівні. Інструменти публічного адміністрування опосередковують виявлення владної волі суб'єктів місцевого

самоврядування та забезпечують практичне втілення їх владних повноважень у досліджуваній сфері. Адміністративний інструмент – це певне поєднання форми, методу (методів) і повноважень суб'єкта публічного управління, який вказує на те, у якому вигляді та в який спосіб цей суб'єкт здійснює свій управлінський вплив на предмет його відання та реалізує свої законодавчо визначені можливості й обов'язки у відповідній сфері суспільного життя [66].

Основними адміністративними інструментами місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на нашу думку, є такі:

1) нормативно-правові акти. Відповідно до чинного Закону України, нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку в письмовій формі (крім випадків, визначених ч. 2 ст. 47 цього Закону), який містить норму (норми) права й передбачає неодноразову реалізацію [122]. Норма права в цьому законі тлумачиться як загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, яке охороняється та забезпечується державою [122]. У Кодексі адміністративного судочинства України закріплено, що нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який передбачає довгострокове й неодноразове застосування [51]. Нормативні акти, як зазначає В. Д. Бакуменко, – це рішення органів державної влади нормативного характеру, тобто приписи, які розраховано на постійну або багаторазову дію [35, с. 483]. Ці акти мають відповідати принципам верховенства права, законності, ухвалюватися уповноваженим на те суб'єктом, у визначеній законом формі й за встановленими процедурою та правилами нормотворчої техніки, не можуть суперечити актам вищої

юридичної сили, повинні офіційно доводитися до відома населення в установленому законом порядку. Вони є обов'язковими до виконання й додержання суб'єктами, на яких поширюється дія цих актів [35, с. 483].

Нормативно-правовий акт, як зауважує В. А. Яцук, – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі й порядку, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певні норми права з метою врегулювання суспільних відносин, що потребують державно-організаційного впливу [161].

Характерними ознаками, що окреслюють сутність нормативно-парового акта як регулятивного інструмента, є такі: приймається або санкціонується вповноваженими органами державної влади, місцевого самоврядування або народом (шляхом референдуму); завжди містить нові норми прав або змінює (скасовує) чинні; ухвалюється з дотриманням певної процедури; має форму письмового акта-документа й точно визначені реквізити; публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка; розрахований на багаторазове застосування; адресований неперсоніфікованому колу осіб; містить основні структурні елементи; підлягає обов'язковій державній реєстрації та обліку в Єдиному державному реєстрі нормативних актів; опрацьовується з урахуванням правил юридичної техніки (вимоги щодо використання мови, юридичної термінології, юридичних конструкцій тощо) [161].

Натомість М. В. Цвік, О. В. Петришин та ін. тлумачать нормативно-правовий акт як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначених законом порядку й формі, який містить норми права [39, с. 278]. Нормативно-правові акти, як зазначають дослідники, характеризуються такими специфічними ознаками: вони мають правоутворююче призначення, тобто оформлюють встановлення, зміну, доповнення, скасування норм права; приймаються лише нормотворчими суб'єктами й у межах їх компетенції; розробляються

та приймаються з додержанням особливої нормотворчої процедури, основними стадіями якої можуть бути нормотворча ініціатива, розроблення, розгляд, обговорення проєктів нормативних актів, прийняття та введення їх у дію; ухвалюються у формах, визначених для кожного з них Конституцією й законами України [39, с. 278–279]. Також учені зазначають низку вимог, яким має відповідати нормативно-правовий акт як офіційний письмовий документ: по-перше, він повинен мати внутрішню структуру й офіційні реквізити; по-друге, нормативно-правові акти підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку; по-третє, вони опрацьовуються з урахуванням правил юридичної техніки; по-четверте нормативні акти оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях [39, с. 279–281]. Отже, нормативно-правовий акт як інструмент регулювання спрямовано на встановлення певних правил організації та протікання суспільних відносин у тих сферах суспільного життя, які держава вважає важливими. Нормативно-правовий акт забезпечує фіксацію й доведення до широкого загалу офіційної позиції (бачення, розуміння) публічної влади щодо того, яким чином мають бути влаштовані ті чи інші сфери суспільного життя з огляду на проголошені соціальні цінності, принципи, пріоритети, потреби й запити суспільного життя. Нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент має підзаконний характер і спрямовується на уточнення, конкретизацію та розвиток загальних положень законів, а також на визначення порядку реалізації останніх. Досліджуючи місце правотворчості в публічному адмініструванні, В. В. Галуцько та ін. зазначають, що ухвалення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами й посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних. Це зумовлено тим, що загальні норми й правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують

додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування [3, с. 167]. Нормативним актам, на думку науковців, притаманні такі ознаки: вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань; без них не може існувати публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи й законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права, які сформульовано в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового врегулювання, і тому виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування; вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге, є нормами адміністративного права. Це правотворчий підзаконний напрям адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру, які мають владний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації; здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів; ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації в установленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою; можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку; у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони; з ними пов'язане розв'язання публічною адміністрацією численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя [3, с. 167–168]. Дослідники доходять

висновку, що видання нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрям діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [3, с. 168].

Отже, нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин дає змогу муніципальній владі встановлювати в певному регіоні загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки у сфері земельних відносин. Через нормативно-правові акти ОМС забезпечують реалізацію державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні – встановлюючи матеріально-правові, а також процедурні вимоги щодо поведінки суб'єктів у зазначеній сфері, муніципальні органи адаптують загальні норми, ухвалені в централізованому порядку, до умов та особливостей конкретного регіону [69]. Найчастіше такі нормативно-правові акти, що приймаються у вигляді рішень відповідних рад, стосуються: особливостей статусу й використання певних земель територіальної громади, порядку реалізації контролю у сфері земельних відносин, встановлення податків на землю, запровадження програм охорони, збереження й відновлення земельних ресурсів (наприклад, рішення Київської міської ради від 25 вересня 2003 року № 16/890 «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві», рішення Бурштинської міської ради Івано-Франківської області від 8 квітня 2024 року № 89/59-24 «Про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель», рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року № 241/2463 «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві», рішення Київської міської ради від 23 жовтня

2003 року № 117/990 «Про оформлення права користування земельними ділянками»);

2) адміністративний акт. Цей адміністративний інструмент, який на відміну від нормативно-правового акта має індивідуальний (персоніфікований), а не загальний, знеособлений характер. Адміністративний акт, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [108]. Також слід зауважити Кодекс адміністративного судочинства України, у якому закріплено визначення індивідуального акта, який тлумачать як акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [51]. Науковці зазначають, що індивідуальний (або адміністративний) акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини. Причому дослідники акцентують, що видання індивідуальних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [3, с. 175–

176]. Характерними ознаками індивідуального акта в науковій літературі визначено такі: адресний, індивідуальний характер; акт стосується конкретного суб'єкта правовідносин – фізичної або юридичної особи; видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування; має спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права; має зовнішній характер дії; вектор на досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [3, с. 176; 143; 147; 151, с. 49]. Таким чином, слід погодитися з твердженням, що адміністративний акт – це рішення або юридично значуща адресна дія індивідуального характеру, що має зовнішній вплив і видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного права й досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміни або припинення їхніх прав та обов'язків [147].

Отже, адміністративний (або індивідуальний) акт як адміністративний інструмент ОМС, за допомогою якого вони регулюють відносини в земельній сфері, дає змогу цим суб'єктам публічної влади індивідуалізувати загальні нормативно-правові приписи, пристосовуючи їх до конкретних ситуацій і чітко визначених осіб. Такі адміністративні інструменти забезпечують реалізацію органами муніципальної влади їх організаційно-установчих, кадрових, правонаділяючих і правоприпиняючих, договірних, контрольних та юрисдикційних повноважень у досліджуваній сфері. Адміністративний акт – це адресне владне волевиявлення ОМС, яке призводить до настання певних правових наслідків (у вигляді виникнення, зміни та (або припинення) прав і обов'язків) для чітко визначених суб'єктів у сфері земельних відносин і вичерпується в момент його застосування, крім випадків, прямо передбачених Земельним кодексом України. Відповідно до зазначеного кодексу, адміністративний акт у сфері земельних

відносин: який є підставою для виникнення речових прав на земельну ділянку, не втрачає чинності після державної реєстрації відповідного речового права та продовжує діяти протягом усього часу існування такого права; яким надається дозвіл (згода) на розроблення документації із землеустрою, погодження такої документації, не втрачає чинності після затвердження відповідної документації та продовжує діяти протягом усього часу реалізації заходів із землеустрою, передбачених такою документацією; яким вносяться відомості до Державного земельного кадастру про об'єкт такого кадастру, діє протягом усього часу існування відповідного об'єкта [45];

3) адміністративний договір. Адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їхньому волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері та укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; д) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [51]. До основних ознак адміністративного договору (угоди) належать такі: одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єктом владних повноважень; змістом адміністративного договору є права й обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; реалізується на нормах адміністративного права; викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення

правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення й відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [3, с. 184; 10; 48; 63].

З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що адміністративний договір як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин дає змогу ОМС більш гнучко й ефективно вирішувати проблемні питання у сфері земельних відносин. Укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського суспільства, ОМС вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно права, обов'язки, гарантії, форми й напрями діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у земельній сфері визначаються в таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей. Ті завдання, функції та обов'язки, що передбачено в адміністративному договорі, його учасники беруть на себе добровільно, а не внаслідок застосування одностороннього владного наказу. Укладання меморандумів чи інших форм адміністративних договорів надає можливість органам муніципальної влади делегувати свої повноваження й набувати повноважень інших суб'єктів публічної влади, залучати додаткові джерела ресурсів для ефективного здійснення державної політики у сфері земельних відносин, визначати й узгоджувати напрями та обсяги спільних зусиль у досліджуваній сфері тощо. Особливо корисним та ефективним такий адміністративний інструмент, на нашу думку, є в питаннях здійснення охорони й відновлення земель, науково-дослідної та методичної, інформаційно-роз'яснювальної й просвітницької роботи [67];

4) фактичні дії. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер і спрямована на досягнення фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і проведення перевірок. Однак не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. До основних видів фактичних дій належать інформування населення, проведення перевірок, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів та адміністрування реєстрів [127, с. 125]. Фактичні дії становлять значний обсяг роботи ОМС, зокрема щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин. Фактичні дії супроводжують організаційно-управлінську роботу, проведення контрольних заходів, здійснення технічних операцій, сервісну діяльність органів муніципальної влади у сфері земельних відносин. Фактична дія не призводить до юридичних наслідків у досліджуваній сфері суспільних відносин, однак забезпечує їх належне «просування» й розвиток. Вони (тобто фактичні дії) сприяють реалізації як повноважень ОМС, так і прав та законних інтересів приватних суб'єктів, зокрема громадян. Отже, фактична дія може розглядатися як вольовий поведінковий акт ОМС чи їх посадових осіб, що спрямовано на отримання конкретного практичного результату, необхідного для реалізації повноважень зазначеного суб'єкта публічної влади та задоволення потреб, запитів, інтересів інших суб'єктів у цій сфері без настання для них юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Тобто фактична дія не спричиняє появу в особи якихось прав чи обов'язків, однак забезпечує необхідні умови для їх можливого виникнення надалі, чи нормального втілення вже наявних [67].

На нашу думку, власне таким має бути перелік основних інструментів регулювання ОМС у сфері земельних відносин. Водночас він не є вичерпним, його можна доповнити такими інструментами, як: контроль,

координація, заохочення, примус та юридична відповідальність, на яких часто акцентують дослідники. Однак вважаємо, що вони є не окремими інструментами адміністрування, а радше поєднанням тих, що були нами розглянуті вище, адже і контроль, і координація, і притягнення до відповідальності, і заохочення, і примус є сукупністю нормативних приписів, правозастосовних та (або) фактичних дій, заснованих на субординаційних, координаційних чи договірних засадах [67].

2.2. Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин

Розглядаючи діяльність ОМС у сфері регулювання земельних відносин, акцентуємо, що таке регулювання передбачає встановлення й реалізацію не лише матеріальних, а й процедурних правил і механізмів, які також мають важливе значення для здійснення муніципальною владою на регіональному рівні державної політики в галузі земельних відносин. Тож у цьому підрозділі буде окреслено поняття й сутнісний зміст, призначення та різновиди адміністративної процедури в контексті проблематики, яка досліджується.

Термін процедура є одним з основних для правової сфери загалом та адміністративної галузі зокрема. Поняття «процедура» (від франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) означає порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [156]. Особливість правової процедури полягає в тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура в контексті права – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовності дій і спрямований на досягнення прав, результату. Сутність правової процедури зумовлена характером

матеріального права, відношення, реалізації якого вона служить [156]. Правова процедура, як зауважує О. О. Середа, є законодавчо встановленими засобами реалізації норм права, що гарантують досягнення мети правового регулювання у сфері суспільних відносин. Ознаки правової процедури є відображенням якостей, властивостей і відносин предметів [133, с. 6]. З огляду на юридичну змістовність і правову урегульованість процедур, О. О. Середа пропонує визначати такі її ознаки: 1) наявність чіткого цільового напрямку здійснення правової процедури. Вона встановлена законодавством для впорядкування, організації відносин у відповідній сфері; 2) процедури є активним проявом деліктоздатності суб'єктів, які в них беруть участь. Сама по собі, без ініціативного прояву учасника правова процедура не починається й не відбувається; 3) процедури є обмеженими в часі. Завершення процедури може залежати від настання певної події, виконання конкретної вказівки або від графіка роботи певного державного органу. Законодавство передбачає часові обмеження процедур; 4) визначена результативність правових процедур. Процедура завжди здійснюється для настання конкретного (відомого) результату. Тобто на початку процедури відомо, чим вона закінчиться та які це матиме наслідки; 5) наявність юридичної фіксації. Результат здійснення правової процедури має бути зафіксовано документально, що фактично підтверджує її виконання [133, с. 6]. З огляду на викладене, учена пропонує визначати правову процедуру як нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямом, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у визначені строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію [133, с. 6].

Отже, правова процедура – це визначений засобами права порядок вчинення юридично значущих дій для забезпечення їх законності. Крім того, процедура є важливим засобом забезпечення ефективності та прозорості діяльності, а також передбачуваності й прогнозованості її

можливих наслідків. Як зауважує М. В. Білак, попри значну кількість тлумачень поняття «правова процедура», її основна мета – щоб суб’єкти права (передусім державні посадові особи) діяли правомірно, тобто належно, згідно з визначеними нормами права, які відповідають критеріям природного права, моральності, розумності, справедливості [11]. Правова процедура встановлює межі вчинення повноважень органом публічної влади та в разі її неналежного дотримання дає підстави для оскарження таких дій особою, чий інтерес вона зачіпає, у суді. Встановлена правова процедура як складник принципу законності та принципу верховенства права є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час прийняття рішень і вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлення до особи [11]. Розкриваючи сутнісний зміст правової процедури, М. В. Білак акцентує, що вона спрямована на забезпечення загального принципу юридичної визначеності, складником якої є принцип легітимних очікувань як один з елементів принципу верховенства права. В умовах існування української демократичної держави «правова процедура» передусім важлива для осіб, які прагнуть відчувати відповідальність за ухвалені державою рішення й мати впевненість у тому, що органи влади будуть дотримуватися принципу верховенства права, та очікують справедливого ставлення до людини, поваги до її гідності з боку держави [11]. Цілком справедливим є твердження дослідниці про те, що важливі процедурні рішення здебільшого апелюють до природи влади чи її органів. Певний орган влади лише тоді має змогу підпорядковувати своїй владі громадян, якщо вони вірять, що влада спрямовує свою діяльність на досягнення важливих соціальних цілей, тобто вона повинна мати громадське раціональне визнання. Останнє можливе в разі, якщо буде дотримано «правової процедури» в діях органів публічної влади чи суб’єктів владних повноважень, а також гарантуватиметься справедливе ставлення до неї, захист її законних інтересів, що загалом становить

сутність легітимності дій влади. Правова процедура наповнює зміст діяльності суб'єктів владних повноважень, визначає принципи та правила здійснення ними дискреційних повноважень, встановлює обмеження щодо них і запобігає їхньому свавільному застосуванню, пояснює необхідність їх застосування й дотримання в контексті справедливого ставлення до особи. Таким чином, запровадження внутрішніх правових процедур органів публічної влади пов'язане з необхідністю обмеження їхнього владного впливу на особу, її захисту від них [11]. У своїх дослідженнях О. О. Мамалуй доходить висновку, що процедурою є зовнішньо об'єктивовані відносини процедурного характеру, які виявляються в процесі своєї реалізації. Якщо йдеться про процедуру як статичну категорію, то в певному контексті вона розглядається як системно об'єктивована нормативна конструкція, що визначає порядок реалізації суспільних відносин. У статичному значенні вони тлумачаться як форма реалізації суспільних відносин. У такому контексті процедура розглядається безвідносно до її зовнішньої об'єктивації – за відповідного підходу вона є нормативною основою та визначальним вектором, у межах якого й повинні розвиватися суспільні відносини [75, с. 86].

Отже, процедура у сфері права – це встановлений законодавством порядок, який є необхідним для забезпечення законності, прозорості й послідовності юридично значущих дій учасників суспільних відносин. Зауважимо, що це не лише вказівка на вектор необхідної поведінки та послідовність її реалізації, а й засіб обмеження владного впливу суб'єктів публічної адміністрації. Залежно від того, засобами якої саме законодавчої галузі врегульовано процедури, вони можуть бути цивільно-правовими, господарсько-правовими, кримінально-правовими, податковими, адміністративними тощо. У контексті нашого дослідження найбільш інтерес становлять останні.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX закріплено, що адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду й вирішення справи. Останню законодавець розуміє як справу, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [108].

Офіційна позиція щодо визначення поняття адміністративної процедури хоч і відображає функціональне призначення цього правового явища, проте не висвітлює повною мірою його сутнісних ознак. Тому проаналізуємо різні дослідницькі підходи до з'ясування сутності цього терміна. Зокрема, І. В. Юрійчук пропонує таке визначення поняття «адміністративна процедура»: це нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду й вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб і забезпечення верховенства права в українському соціумі [157, с. 154]. Своєю чергою В. В. Галуцько, О. М. Правоторова вважають, що основними ознаками адміністративної процедури є такі: ґрунтується на нормах чинного законодавства; визначає порядок розгляду адміністративних справ; упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування; спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичної та юридичної особи; завершується ухваленням адміністративного акта. З огляду на ці ознаки, дослідники визначили адміністративну процедуру як встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що

завершується ухваленням адміністративного акта [3, с. 231–232]. У своїх дослідженнях І. В. Бойко аналізує адміністративну процедуру як сукупність правил для прийняття адміністративних актів, а в деяких випадках, також їх виконання, що є нормативною підставою для діяльності публічної адміністрації, основним призначення якої є забезпечення реалізації та захист прав приватної особи. Значення цих правил, як зауважує І. В. Бойко, полягає в тому, що: адміністративна процедура – це стандарт діяльності публічної адміністрації з вирішення справ щодо приватної особи шляхом прийняття актів, якими таким особам надаються права або на них покладаються обов'язки, а також у деяких випадках і виконання таких актів; адміністративна процедура вміщує найкращі принципи, практики діяльності публічної адміністрації, що дають змогу впровадити концепцію належного адміністрування в практичну діяльність; адміністративна процедура надає можливість захистити особу від свавілля публічної адміністрації; вона упереджує від конфліктів, дає змогу ефективно вирішити їх, а також знижує навантаження на судову систему; адміністративна процедура як прояв європейської конвергенції наближає Україну до стандартів Європейського Союзу у сфері публічного адміністрування [15, с. 234–235]. Висвітлюючи основні питання адміністративної процедури, О. Т. Зима, О. М. Соловйова зауважують, що в правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Визначальною, як наголошують фахівці, є категорія «порядок», яку розуміють як сукупність послідовно вчинюваних дій і прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату. У діяльності публічної адміністрації, як акцентує О. Т. Зима та ін., процедура є центральною, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на

реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації [14, с. 5]. З огляду на зазначене, правознавці доходять висновку, що адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління. Ознаками адміністративної процедури, на думку дослідників, є такі: має правовий характер, оскільки принципи й правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; містить норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; має безспірний характер, тобто за допомогою адміністративної процедури вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки під час оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, є різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі [14, с. 7–8].

Отже, ураховуючи наведені вище дослідницькі підходи, можемо дійти висновку, що адміністративні процедури ОМС у сфері регулювання земельних відносин слід розглядати як встановлений чинним законодавством порядок реалізації ОМС своєї адміністративної компетенції у сфері земельних відносин. Процедура встановлює послідовність дій зазначених суб'єктів щодо управління земельними відносинами,

визначаючи в такий спосіб межі їх владної діяльності, а також найбільш: відповідний режиму законності; сприятливий пріоритетам і потребам суспільного розвитку; оперативний, прозорий, зрозумілий і результативний алгоритм дій досліджуваних суб'єктів публічної влади у сфері земельних відносин. Акцентуємо, що адміністративна процедура у сфері земельних відносин є необхідною для того, щоб забезпечити законність та ефективність, зрозумілість і прогнозованість дій суб'єктів владних повноважень, передусім у відносинах із громадянами й колективними суб'єктами приватного права, захистити їх від свавілля та зловживань, а також забезпечити їхні права й законні інтереси надійним підґрунтям для оскарження дій (бездіяльності) ОМС у разі виникнення такої необхідності.

До кола основних адміністративних процедур, що реалізуються ОМС у сфері земельних відносин, на нашу думку, належать такі:

1) дозвільні. Відповідно до чинного законодавства, яким регламентується сфера господарської діяльності, дозвільна (погоджувальна) процедура – це сукупність дій, що здійснюються адміністраторами й дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Документ дозвільного характеру – це 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 в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або її видів [111]. Також слід зауважити на Положенні про дозвільну систему, у якому закріплено, що

дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку й використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття й функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави й безпеки громадян [116]. Тож дозвільна процедура є встановленим законодавством порядком дій щодо надання дозволу на певну діяльність чи певний об'єкт, предмет. Дозвільна процедура – це алгоритм легітимації та санкціонування певних прав, статусу або дій. Науковці зауважують, що під дозвільними процедурами слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій. Основними завданнями дозвільних процедур є: забезпечення безпеки громадян та інтересів держави; надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності; унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл. Дозвіл може мати вигляд (форму): ліцензії, сертифікату, спеціального дозволу, рішення, погодження тощо [3, с. 235]. У сфері земельних відносин дозвільні процедури опосередковують реалізацію матеріального права на отримання особами землі у власність або в користування. Згідно із Земельним кодексом України, сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або в користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб. Рішення зазначених органів приймається на підставі: проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі формування нової земельної ділянки (крім поділу й об'єднання) та/або надання земельної ділянки зі зміною її цільового призначення; технічних документацій із землеустрою щодо поділу й об'єднання земельних ділянок у разі поділу та/або об'єднання земельних ділянок. Надання в користування земельної ділянки в інших випадках

здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). У такому разі розроблення такої документації здійснюється на підставі дозволу, наданого ОМС, крім випадків, коли особа, зацікавлена в одержанні земельної ділянки в користування, набуває право замовити розроблення такої документації без надання такого дозволу. Особа, зацікавлена в одержанні в користування земельної ділянки із земель комунальної власності за документацією із землеустрою, звертається із заявою про надання дозволу на розробку документації із землеустрою до відповідного ОМС, які передають у власність або користування такі земельні ділянки [45]. Законодавством встановлені вимоги щодо змісту такої заяви, порядку її подання, строків і наслідків розгляду. Зокрема, у заяві зазначають орієнтовний розмір земельної ділянки та її цільове призначення. До заяви додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування й розмір земельної ділянки, письмова згода землекористувача, засвідчена нотаріально (у разі вилучення земельної ділянки). Органам місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки комунальної власності у користування відповідно до повноважень, заборонено вимагати додаткові матеріали й документи, не передбачені чинним законодавством. У разі звернення із заявою про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки особи, яка є публічним партнером (концесієдавцем), відповідно до законів України «Про публічно-приватне партнерство», «Про концесію», та зацікавлена в отриманні в користування земельної ділянки для здійснення публічно-приватного партнерства, зокрема реалізації проекту, що здійснюється на умовах концесії, або уповноваженої нею особи до заяви додається копія рішення про доцільність здійснення публічно-приватного партнерства, зокрема у формі концесії [45]. Якщо із заявою про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки звертається інвестор зі значними

інвестиціями, з яким укладено спеціальний інвестиційний договір у порядку, передбаченому Законом України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями», або уповноважена ним особа, то до заяви додається копія укладеного спеціального інвестиційного договору й копія документів, що підтверджують повноваження уповноваженої особи [45]. Згідно із Земельним кодексом України, ОМС у межах їх повноважень у місячний строк розглядає заяву й дає дозвіл на розроблення документації із землеустрою або надає мотивовану відмову в його наданні. Підставою відмови в наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку [45]. Важливо, що недотримання ОМС вимог щодо строків розгляду заяви на надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, яке має завершуватися наданням такого дозволу або мотивованою відмовою в його наданні, особа, зацікавлена в одержанні в користування земельної ділянки із земель комунальної власності, і якій належить право власності на об'єкт нерухомості (жилий будинок, іншу будівлю, споруду), розташований на такій земельній ділянці, у місячний строк із дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення документації із землеустрою без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє ОМС. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки. У випадку якщо такий дозвіл надано, ОМС, що передають земельні ділянки комунальної власності у власність і користування, зобов'язані протягом десяти робочих днів з дня прийняття

рішення про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою або з дня повідомлення особою, зацікавленою в одержанні в користування земельної ділянки із земель комунальної власності, про замовлення документації із землеустрою без надання дозволу на її розроблення, передбаченого цією частиною, відобразити на картографічній основі Державного земельного кадастру орієнтовне місце розташування земельної ділянки, зазначити дату й номер відповідного рішення, а також майбутнє цільове призначення земельної ділянки [45].

Отже, дозвільні процедури, з одного боку, покликані забезпечити законність, прозорість і контрольованість процесу передання ОМС комунальних земель у власність або у користування, а з іншого – захисти права й законні інтереси осіб, які мають намір реалізувати свої суб'єктивні можливості та легітимні прагнення в земельній сфері. Дозвільна процедура уніфікує послідовність дій щодо реалізації зазначеного права та (або) інтересу й унеможливорює оминання заінтересованими особами тих чи інших етапів або надання їм якихось привілеїв чи пільг, якщо це не передбачено Законом. Тобто адміністративна дозвільна процедура забезпечує правову рівність і справедливість у реалізації права на отримання землі у власність або користування. Водночас процедура зобов'язує ОМС реагувати на заяву суб'єкта щодо отримання відповідного дозволу в чітко встановлені строки та з конкретними, юридично значущими наслідками. Порушення ОМС дозвільної процедури, зокрема вимог щодо строків її реалізації, у встановлених законом випадках може бути підставою для продовження здійснення особою свого права чи інтересу у сфері земельних відносин без отримання такого дозволу;

2) реєстраційні. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – офіційне визнання й 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. Наприклад, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV, органом місцевого самоврядування можуть бути делеговані повноваження щодо здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [118]. Реалізуючи реєстраційні процедури у сфері земельних відносин, ОМС здійснюють офіційне засвідчення (підтвердження) і фіксацію певного права, статусу чи факту в зазначеній сфері;

3) контрольні. Визначення контролю, як зазначає О. М. Вініченко, – це дискусійне питання, адже на сьогодні немає його однозначного трактування. Узагальнюючи думки вчених щодо тлумачення поняття «контроль», науковець наводить такі найбільш суттєві характеристики, які притаманні цій категорії: нагляд, спостереження, перевірка; ефективне управління; досягнення визначеної мети. Тобто контроль – це нагляд, спостереження, перевірка як засіб отримання інформації для функціонування й розвитку, шляхом здійснення ефективного управління, з метою досягнення визначеної мети. Наведене узагальнене стисле визначення охоплює всі аспекти сутності контролю й характеризує його незалежно від форми й виду [20, с. 28]. Як елемент системи управління контроль повинен вирішувати такі завдання: визначення у внутрішньому й зовнішньому середовищі факторів, що впливають на функціонування та розвиток організації з метою своєчасного реагування; дослідження тенденцій розвитку організації, його напрям і глибину; своєчасне виявлення порушень, помилок та оперативне реагування з метою їх знешкодження; використання результатів контролю з метою оцінки роботи організації та персоналу, ефективності й надійності системи управління за визначений період [20, с. 28]. Контроль як соціальне явище, зазначає А. М. Михненко, є механізмом регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом), спрямований на те, щоб досягнути неухильного

виконання суспільними інститутами, соціальними групами й окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень. Контроль є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства, усіх його сфер, колективів, організацій [35, с. 338–339]. Як елемент державного управління контроль – це важлива функція державної влади й управління, яка дає змогу не лише виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви й можливості. Контроль у сфері державного управління передбачає всебічне й постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення та здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів [35, с. 339]. З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що контрольна процедура – це порядок перевірки об'єкта й предмета контролю, оцінювання його стану та відповідності встановленим вимогам, стандартам, критеріям, а також вжиття в разі необхідності коригувальних, превентивних і правоохоронних заходів, спрямованих на усунення проблем і відхилень в об'єкті (предметі) контролю, запобігання можливим правопорушенням, забезпечення притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності й відновлення режиму законності. Це повною мірою стосується і здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, який спрямовано на: оцінку доцільності й ефективності використання земель, перевірку законності операцій із земельними ресурсами, встановлення ефективності заходів з охорони земель та їх відновлення. Контрольні процедури у сфері земельних відносин регламентуються низкою нормативно-правових актів, а саме: Земельним кодексом України, законами України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель»,

«Про землеустрій», постановою КМУ «Про затвердження Положення про моніторинг земель» тощо;

4) процедури з відчуження землі, що перебуває в приватній власності, в інтересах суспільних потреб територіальної громади чи з мотивів суспільної необхідності. У чинному законодавстві закріплено, що відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за плату в державну чи комунальну власність шляхом їх викупу чи примусового відчуження для потреб держави, територіальної громади, суспільства загалом. Водночас законодавець роз'яснив, що примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є переходом права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду. Також нормотворець офіційно розтлумачив сутнісний зміст понятійно термінологічних конструкцій «суспільна необхідність» і «суспільна потреба». Зокрема, суспільна необхідність – це обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку. Своєю чергою суспільна потреба – це обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба в земельних ділянках, зокрема й тих, на яких розміщено об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом [109]. Такий різновид адміністративної процедури покликаний забезпечити сувору відповідність закону,

доцільність, обґрунтованість і прозорість дій ОМС, спрямованих на припинення права приватної власності особи на земельну ділянку та його перехід до територіальної громади. Ця процедура реалізується ОМС лише в тих випадках, коли таке відчуження обґрунтоване об'єктивними умовами й обставинами суспільного життя, якщо від цього залежить благополуччя населення й досягнення цілей суспільного розвитку;

5) юрисдикційні. Розглядаючи напрями діяльності ОМС щодо регулювання сфери земельних відносин, ми акцентували на їхніх юрисдикційних повноваженнях, які пов'язані з вирішенням спірних ситуацій у зазначеній сфері та розглядом питань про притягнення осіб до юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері земельних відносин. Тож юрисдикційні процедури визначають алгоритм дій ОМС щодо розгляду скарг, а також вирішення питань про факт вчинення особою правопорушення у сфері земельних відносин і притягнення її до адміністративної відповідальності;

б) технічні. Ці процедури визначають порядок вчинення органами самоврядування фактичних дій, спрямованих на сприяння реалізації ОМС їхніх сервісних, контрольних, юрисдикційних та інших повноважень. Цей різновид процедури стосується послідовності реалізації технічних операцій, що супроводжують відповідні реєстри, розгляд звернень громадян, проведення оціночних та інспекційних, моніторингових заходів.

Отже, адміністративна процедура є важливим елементом механізму регулювання ОМС відносин у земельній сфері. Вони покликані забезпечити уніфікований (стандартизований) порядок дій цих суб'єктів публічної влади як під час вчинення юридично значущих дій (тобто таких, наслідками яких є виникнення, зміна чи припинення прав та обов'язків для суб'єктів досліджуваних правовідносин, зміни в правовому режимі певних об'єктів), так і під час здійснення інших дій, що прямо не тягнуть за собою зазначених наслідків, однак стосуються реалізації владних повноважень.

Функціональне призначення адміністративної процедури – це визначення певного алгоритму, послідовності дій ОМС під час здійснення публічного управління у сфері земельних відносин. Суспільне значення цієї процедури полягає в обмеженні, забезпеченні високого рівня законності, прозорості й контрольованості владної діяльності зазначених суб'єктів, недопущення випадків її зловживанням і проявів владного свавілля у відносинах із громадянами й колективними суб'єктами приватного права.

2.3. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин

У сучасній системі земельного врядування ефективність рішень визначається не лише якістю локального менеджменту, а й ступенем включеності ОМС у ширший інституційний контекст. Саме взаємодія з державними структурами й громадськими організаціями забезпечує необхідну повноту інформації, узгодженість нормативних підходів і збалансованість інтересів, без чого регулювання земельних відносин втрачає цілісність. Місцевий рівень є тим простором, де земельні рішення мають найбільш відчутні наслідки, проте вони потребують підтримки централізованих механізмів контролю якості даних, правозастосування й ресурсного забезпечення. Державні інституції виконують функцію гаранта законності та стратегічного орієнтира, надаючи місцевим громадам можливість діяти в межах загальнонаціональної політики, проте з огляду на локальні особливості.

На думку І. Л. Олійник, у сучасній філософії поняття взаємодії використовується для позначення того, як речі впливають одна на одну, відображаючи зв'язки між різними об'єктами, а також характеризуючи

способи людського існування, діяльності й пізнання. Під взаємодією розуміють як прямі, так і зворотні впливи елементів одне на одного, обмін речовиною, енергією та інформацією між різними системами, організмами й середовищем, а також різні форми співпраці людей у ситуаціях колективної діяльності. Взаємодія охоплює як безпосередні, так і опосередковані зв'язки між об'єктами чи системами. Наприклад, у класичній механіці прямі взаємодії виявляються у вигляді зіткнень або відштовхувань тіл, через які передається рух. У соціальній сфері таким прикладом може бути безпосереднє спілкування між людьми. Подібне трактування взаємодії має універсальний характер і може використовуватися для опису будь-яких процесів і форм прояву свідомості [92].

Поняття взаємодії, як зазначає І. В. Романський, можна розглядати з точки зору різних галузевих дисциплін, наприклад: у соціології її тлумачать як обмін інформацією, ресурсами, ідеями та впливами між індивідами, групами, організаціями й суспільствами. Вона зазвичай досліджується в контексті соціальних структур, ролей і норм; у сфері логіки взаємодія є процесом, під час якого об'єкти або системи взаємодіють одне з одним, щоб відобразити взаємовідносини, логічні операції і спільність або відмінність між їхніми аргументами й висновками. Це може передбачати застосування правил логіки для обробки інформації та визначення логічності вказаних висновків; натомість у психології взаємодія може розглядатися як специфічний процес, за допомогою якого індивіди або групи людей спілкуються, впливають одне на одного. У цьому контексті вивчаються аспекти міжособистісних стосунків, процесів сприйняття, взаємозв'язку між свідомістю та психікою, а також між зовнішнім середовищем і психічними процесами; у філософії взаємодія постає як основний аспект міжособистісних відносин і фундаментальний процес, що визначає взаємозв'язки між об'єктами у світі. Філософи розглядають питання про природу взаємодії і можливість пізнання через спостереження взаємодії об'єктів [130]. Варто погодитись із

думкою А. М. Подоляка, який серед визначальних ознак взаємодії виокремлює такі, як: 1) погодженість діяльності як обов'язкова ознака взаємодії елементів системи, що використовується у військовій науці. Вона впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдине ціле – систему. Погодженість передбачає низку відповідних дій і використання загальних або доповнювальних форм і методів реалізації цих дій; 2) певна кількість суб'єктів. Допускається участь, як мінімум, двох сторін, причому кожна з цих сторін можуть представляти кілька учасників; 3) поєднання зусиль суб'єктів, що визначають відносини співпраці між ними й мають спільні цілі та інтереси для сторін, які взаємодіють. Зважаючи на практичні потреби й теоретичні засади, можна виокремити дві основні концепції взаємодії. Перша полягає в тому, що взаємодія – це погоджена діяльність. Ця концепція призводить до виникнення ілюзії прямої регламентації владного характеру. Сутність другої концепції полягає в тому, що взаємодія – це доповнення можливостей одне одного на умовах спільної користі від цього для всіх учасників взаємодії. Саме друга концепція забезпечує об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не може відбутися без ініціативи, як мінімум, однієї зі сторін. Крім того, необхідна наявність зустрічних пропозицій іншої сторони щодо ініціатора; 4) партнерський характер відносин, що здійснюється в межах співпраці, причому сторони рівні й незалежні одна від одної; 5) законність, відповідно до якої реалізуються дії та використовуються форми, методи, сили й засоби [103, с. 338–339].

Узагальнюючи низку наукових поглядів вчених, Є. Ю. Бараш визначає взаємодію як погоджену в часі й місці спільну діяльність, спрямовану на досягнення загальної мети. Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи одне одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Причому необхідно зважати на те, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не лише

у внутрішньо організаційній діяльності системи, а й у зовнішніх її функціях. Отже, взаємодія виявляється в процесі взаємовпливу й використанні можливостей одне одного для досягнення власних цілей. Таким чином, взаємодія виникає там і тоді, де взаємозв'язок між суб'єктами об'єднаний спільною метою. Крім цього, взаємодія полягає не лише в безперервному впливі одне на одного, а також і під час використання взаємодіючими сторонами можливостей одне одного для досягнення власних цілей [7, с. 131–132].

Наведені вище наукові думки дають змогу дійти висновку, що взаємодія ОМС з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами – це упорядкована, систематизована й урегульована нормами чинного законодавства спільна, взаємоузгоджена діяльність відповідних суб'єктів, яка спрямована на ефективну реалізацію державної земельної політики, а також на прийняття правомірних і збалансованих рішень щодо використання й розподілу земельних ресурсів. Значення відповідної взаємодії полягає в тому, що вона: забезпечує узгодженість рішень, що стосуються земельних питань; сприяє прозорості й громадському контролю; допомагає залучати експертів, а також зовнішні ресурси (фінансові, економічні, людські тощо); підвищує якість управління землею й мінімізує ризики виникнення конфліктних ситуацій; гарантує забезпечення балансу інтересів громади, держави та суспільства.

Специфіку такої взаємодії найбільш доцільно визначати завдяки аналізу норм чинного законодавства та правозастосовної практики. Передусім слід зосередити увагу на тому, що наразі в Україні у зв'язку із веденням бойових дій запроваджено правовий режим воєнного стану. Відповідно до чинного законодавства, «воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним

органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та ОМС повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [121]. Законом також закріплено, що в період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в ОМС, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка й документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти й досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також за наявності в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік [121].

Також ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» безпосередньо пов'язана з питанням регулювання земельних правовідносин. Зокрема, у ній вказано, що в разі необхідності переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій обласна, Київська міська військова адміністрація, з території якої переміщуються (евакууються) виробничі потужності, та обласна військова адміністрація (а в разі припинення або скасування воєнного стану

на відповідній території – обласна, Київська міська державна адміністрація), на територію якої такі потужності переміщуються (евакууються), приймають спільне рішення, яким визначаються: 1) перелік осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; 2) перелік підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій [121]. Порядок визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій, затверджується Кабінетом Міністрів України [121]. Крім того, у Законі зазначено, що такий порядок повинен передбачати також збирання відомостей, необхідних для розгляду питання про встановлення й зміну цільового призначення земельної ділянки, відповідно до Земельного кодексу України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [121].

У період воєнного стану ОМС змушені адаптувати свою роботу під нові реалії задля підтримки стабільного соціально-економічного середовища в громадах. Значення місцевого самоврядування постійно підвищується, адже від його функціонування залежить підтримка добробуту населення, стійкості громад і збереження функціонування критичної інфраструктури, яка останнім часом зазнає значних пошкоджень унаслідок ракетних обстрілів. Водночас одним з головних завдань ОМС є забезпечення якісного зв'язку з громадськістю в період воєнного часу. Мешканці громад найбільше зазнають негативного впливу від дії воєнного стану на території країни. Тому робота ОМС має передбачати забезпечення

якісної взаємодії між владою та громадою, проведення місцевої соціальної політики, яка орієнтована на допомогу (здебільшого матеріальну) вразливим верствам населення, внутрішньо переміщеним особам і тим, які зазнали безпосередньої шкоди від активних бойових дій. Тому ОМС в умовах воєнного стану адаптують не лише свою роботу, а й забезпечують безпеку та всебічну підтримку в такий складний час громадянам відповідних територій. Ці процеси трансформацій є безперервними й вимагають подальших досліджень у цьому напрямі [86].

Зазначимо, що Україною було здійснено впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2023–2025 роках. Участь у цій Ініціативі є важливим складником демократичного розвитку України, оскільки передбачає впровадження механізмів відкритого урядування й посилення партнерства Уряду, громадянського суспільства й бізнесу. Завдяки міжсекторальній співпраці в межах реалізації Ініціативи в Україні вже впроваджено низку суспільно важливих реформ, зокрема у сфері державних закупівель, відкритості інформації про бенефіціарних власників, продажу державного майна, будівництва інфраструктури, надання адміністративних послуг, доступу до відкритих даних [115]. Планом дій визначено шляхи забезпечення прозорості системи надрокористування. Зокрема, у документі зазначено, що нині в Україні немає онлайн-бібліотеки геологічної інформації та не врегульовано доступ до первинних геологічних даних, що ускладнює доступ до відповідної інформації громадян та їх об'єднань, суб'єктів господарювання. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами» від 1 грудня 2022 року № 2805-IX Кодекс України про надра доповнено ст. 51, яка передбачає функціонування єдиної державної електронної геоінформаційної системи користування надрами – багатофункціональної інтегрованої інформаційно-комунікаційної системи, що забезпечує інформаційну підтримку й супроводження процесу

надкористування в Україні та становить сукупність взаємопов'язаних інформаційних систем, реєстрів і баз даних, програмно-інформаційних комплексів, програмно-технічних і технічних засобів електронної комунікації, які забезпечують поєднання визначених інформаційних ресурсів у сфері надкористування, обробку й захист інформації, внутрішню та зовнішню інформаційну взаємодію [115].

Важливою особливістю взаємодії ОМС з державними інституціями у сфері регулювання земельними відносинами є здійснення державного контролю в цій сфері. Основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель, згідно зі ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», є: забезпечення дотримання органами державної влади, ОМС, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушень законодавства України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів з їх усунення; забезпечення дотримання власниками землі й землекористувачами стандартів і нормативів в області охорони й використання земель, запобігання забруднення земель і зниження родючості ґрунтів, погіршення стану рослинного та тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [81].

Основним суб'єктом здійснення відповідного контролю є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр). Держгеокадастр для виконання покладених на нього завдань має право: 1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за їх згодою), працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками); 2) одержувати безоплатно від державних органів та органів

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи й матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань [110]. Держгеокадастр під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими й іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами й організаціями [110]. Отже, ОМС повинні активно допомагати та сприяти Держгеокадастру в процесі реалізації останньою контрольних функцій.

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) розробила рекомендації для ОМС щодо запровадження та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, відповідно до ст. 6-1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». У роз'ясненні визначено:

1. Алгоритм запровадження державного контролю за використанням та охороною земель (з шаблонами відповідних документів).
2. Кваліфікаційні вимоги для державного інспектора.
3. Особливості державного контролю суб'єктів господарювання.
4. Особливості державного контролю фізичних осіб.
5. Відповідальність за порушення земельного законодавства:
 - 5.1. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства;
 - 5.2. Кримінальна відповідальність за порушення земельного законодавства;
 - 5.3. Заходи щодо відновлення порушеного права (з прикладами реалізації): щодо стягнення коштів за користування земельною ділянкою без достатніх правових підстав; щодо забруднення земельної

ділянки; щодо невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами; перелік нормативно правових актів щодо практичної реалізації прикладів.
6. Перспективи запровадження державного контролю ОМС [126].

Важливим інструментом реалізації досліджуваної взаємодії є проведення спільних нарад. Наприклад, директор департаменту розвитку громад та територій, дорожнього, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури Івано-Франківської обласної державної адміністрації Р. Дунич узяв участь у регіональній онлайн-наradі про практику використання закону щодо спрощення зміни цільового призначення сільськогосподарської землі на землі промисловості й енергетики. До наради під керівництвом заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку Д. Кисилевського долучилися представники органів містобудування та архітектури, облдержадміністрацій, голови громад Івано-Франківської, Волинської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей, урядовці й народні депутати. Учасники обговорили приклади позитивних економічних змін унаслідок реалізації закону, пропозиції та критичні зауваження з метою вдосконалення окремих деталей законодавства [91].

Зауважимо, що не всі випадки взаємодії ОМС та обласної державної адміністрації відображаються в медіа або на сайтах, адже іноді це внутрішня робота адміністрацій або переговори без публічного висвітлення. Якщо зміна землекористування стосується чутливих об'єктів (наприклад, питання природоохорони, надання землі під інфраструктуру тощо), рішення щодо них часто супроводжуються обговоренням на різних рівнях, але інформація може бути розпорошеною й не систематизованою.

Отже, зазначене вище дає змогу дійти висновку, що особливостями взаємодії ОМС з державними інституціями у сфері регулювання земельними відносинами є такі:

1) наявність чіткого розподілу повноважень, які є різнорівневими. Зокрема, у таких взаємовідносинах ОМС вирішують питання розпорядження землями громади, тоді як державні органи забезпечують стандарти, реєстрацію, контроль, погодження й нагляд у досліджуваній сфері тощо;

2) у таких відносинах ОМС та інші державні інституції рідко є рівними партнерами, що пов'язано зі специфікою повноважень, а також завдань, які ці суб'єкти виконують у сфері регулювання земельних відносин;

3) ОМС та інші державні інституції мають кардинально різний характер, унаслідок чого більшість процедур потребують узгодження;

4) у таких відносинах вищі органи державної влади, зокрема обласні військові адміністрації / обласні державні адміністрації, виконують координаційні та контрольні-наглядові функції;

5) спільна відповідальність за стратегічні ресурси й безпеку, адже така взаємодія орієнтована на узгодження локальних і національних пріоритетів у поводженні із землею;

6) основу взаємодії становлять інформаційно-кадастрові ресурси (Державний земельний кадастр, реєстри речових прав), що вимагає синхронізації дій, обміну даними й технічної сумісності;

7) в умовах воєнного стану взаємодія ускладнюється через різну безпекову ситуацію на окремих територіях.

Акцентуємо, що ОМС та інститути громадянського суспільства (далі – ІГС) активно взаємодіють у реалізації спільних ініціатив, зокрема грантових проєктів. Такий формат партнерства є ефективним інструментом для виконання конкретних завдань на місцевому рівні. Важливо підкреслити, що значна частина грантових програм передбачає або навіть заохочує співпрацю між ОМС та ІГС. Ефективним механізмом взаємодії також є спільна організація заходів. ОМС та ІГС можуть разом проводити зустрічі,

форуми, конференції, а також ініціювати громадські обговорення, опитування й інші публічні події, у яких важливо залучати представників обох сторін. Такі заходи сприяють обміну інформацією, напрацюванню пропозицій і виробленню спільних підходів. Найпоширенішою формою консультативно-дорадчих органів ОМС є громадські ради. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, громадська рада визначається як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, створений для забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної та регіональної політики. Цією постановою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю та Типове положення про громадську раду при органах виконавчої влади різних рівнів. Для ОМС зазначені норми мають рекомендаційний характер [82].

Аналізуючи особливості організації роботи ОМС зі зверненнями громадян в умовах воєнного стану на прикладі Дніпровської міської ради, А. Ю. Мунько виокремлює певні тенденції змін. Зокрема, змінилася кількість запитів (звернення, заяв, скарг, пропозицій), які реєструють на департаменти міської ради. Згідно з внутрішніми статистичними даними управління по роботі зі зверненнями громадян Дніпровської міської ради, структура звернень є наразі такою: 20 % від загальної кількості становлять звернення до соціального департаменту (надання соціальних виплат для вразливих верств населення, переселенців, військовослужбовців); 20 % – звернення до департаменту щодо роботи з активами, управління земельними відносинами (щодо надання документів на землю, надання земельної ділянки в оренду, надання землі учасникам бойових дій); 20 % – звернення до департаменту житлового господарства (поліпшення житлових умов, надання житлового переміщення в комунальних закладах, становлення на квартирний облік, надання квартир учасникам бойових дій);

15 % – звернення до департаменту гуманітарної політики; 10 % – звернення до департаменту благоустрою та інфраструктури; 5 % – звернення громадян зі скаргами й пропозиціями; 5 % – звернення до інших департаментів [86].

Згідно із законодавством, ОМС зобов'язані створювати умови для участі громадян у прийнятті рішень. Механізми участі передбачають громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції та консультативно-дорадчі органи. Для проведення публічних консультацій використовують такі формати, як опитування, круглі столи, відкриті зустрічі, що дає змогу враховувати думки широкого кола жителів. Важливим інструментом підтримки участі громадян є громадський бюджет, у межах якого жителі та громадські організації мають можливість пропонувати власні проекти та брати участь у голосуванні. Залучення громадських коштів дає змогу реалізовувати важливі для громади проекти, створюючи відчуття приналежності й відповідальності серед мешканців. Громадські організації також беруть активну участь у формуванні цільових програм, що забезпечує врахування потреб різних груп населення. ОМС та громадські організації активно працюють над реалізацією спільних проектів, зокрема грантових. Ця взаємодія сприяє обміну досвідом та інноваційними підходами, що надає можливість швидко реагувати на локальні виклики. Також передбачено проведення спільних заходів, конференцій, зустрічей, які слугують майданчиком для обговорення актуальних питань і прийняття спільних рішень [19].

Важливим напрямом взаємодії ОМС з громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами є проведення громадських слухань. Зокрема, С. С. Вітвицький акцентує, що громадські слухання – це демократичний інститут залучення громадськості до управління державними справами, форма громадського контролю за законністю в діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення

територіальною громадою й ОМС/органами виконавчої влади на місцях питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості та законності проєктів нормативних актів органів місцевої та здійснюваного місцевого управління; проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо [21, с. 313]. Жителі мають право проводити громадські слухання – зустрічатися для обговорення питань з депутатами міської ради й посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких заслуховувати зазначених осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо вирішення питань місцевого значення. Предметом громадських слухань можуть бути будь-які питання місцевого значення, віднесені до повноважень ОМС. Проведення громадських слухань є обов'язковим щодо: 1) прийняття, внесення змін до Статуту; 2) проєктів програмних документів, крім стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього; 3) проєкту бюджету місцевого самоврядування; 4) інших питань, визначених законом або Статутом [30].

Паланська Об'єднана Територіальна Громада Черкаської області за підтримки Проєкту USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку» та спільно із Всеукраїнською Аграрною Радою запрошують представників бізнесу, медіа та громадськості взяти участь у громадських обговореннях: «Перспективне використання земель Паланської Об'єднаної Територіальної Громади», що передбачено в межах виконання пілотного проєкту щодо організації землеустрою на території Паланської ОТГ. Реалізація такого проєкту сприятиме запровадженню прозорих земельних відносин і є відображенням ефективної взаємодії бізнесу та громади. У межах цього проєкту було розроблено відкритий і прозорий перспективний план використання земель Паланської ОТГ. На громадських обговореннях представлено онлайн-карти та схеми землеустрою. Відповідні напрацювання готові до імплементації в інших громадах [98].

Цей приклад, а також інші заходи подібного характеру демонструють, що механізм громадських слухань на місцевому рівні – не лише декларація, а реальна практика, яку застосовують у процесі затвердження земельної/містобудівної документації. Такі слухання дають змогу мешканцям, бізнесу, громадським організаціям впливати на рішення щодо розподілу чи використання земель, перевіряти, чи враховано соціальні й екологічні інтереси. Вони також засвідчують, як ОМС на практиці організовують процедури публічності й залучення громади до прийняття рішень, що стосуються землі.

З огляду на зазначене вище, можемо виокремити такі особливості взаємодії ОМС з громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами:

1) така спільна діяльність передбачає, що процес прийняття земельних рішень реалізується у формі рівноправного діалогу між владою та громадськістю;

2) зміст взаємодії залежить від безпекової ситуації на певній території, адже окремі громади знаходяться в зоні ведення бойових або прифронтових територіях;

3) має врегульований характер, у якому статус громадськості в цьому питанні є чітко визначеним, а комунікація має нормативну форму й не залежить від «доброї волі» ОМС;

4) такі взаємовідносини часто мають конфліктно-консенсусний характер, адже в процесі вирішення земельних питань часто виникають протиріччя (забудова, зміна цільового призначення, доступ до природних ресурсів);

5) наявність підвищених вимог щодо прозорості процедур у сфері регулювання земельних відносин, а також підзвітності ОМС громадськості;

б) існування високого рівня корупційних ризиків з боку ОМС, які стають перешкодою на шляху нормального функціонування спільної діяльності;

7) якість та ефективність взаємодії залежить від довіри та репутації сторін;

8) активне використання публічних і цифрових майданчиків у процесі взаємодії. Зокрема, така спільна діяльність відбувається через: публічні слухання, відкриті презентації, цифрові геопортали, онлайн-збори тощо;

9) у кожній громаді взаємодія будується по-різному та залежить від активності громади, історії конфліктів, економічної цінності землі.

Отже, проведений у роботі аналіз дає змогу дійти висновку, що в сучасних умовах узгоджена взаємодія ОМС з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин постає як системний чинник і гарантія стабільності й раціонального використання територіальних ресурсів, зокрема земельних. Лише за наявності багаторівневого діалогу можна забезпечити збалансованість локальних інтересів з національними пріоритетами, оскільки земля водночас є об'єктом приватної ініціативи, простором громадських потреб і стратегічним ресурсом держави. Включення публічних інституцій різного рівня дає змогу мінімізувати конфлікти між користувачами, підвищити прозорість рішень і гарантувати, що будь-які зміни в земельному устрої ґрунтуються на правовій визначеності й суспільному консенсусі. Громадські організації своєю чергою посилюють легітимність регуляторних механізмів через експертний супровід, моніторинг і громадський контроль, що робить земельну політику не лише формально коректною, а й соціально прийнятною. Така триєдина взаємодія створює умови, за яких місцеві громади можуть адаптувати земельні рішення до власних потреб, не виходячи за межі правової держави й водночас сприяючи демократичному врядуванню.

Висновки до розділу 2

З'ясовано, що адміністративні інструменти ОМС у сфері регулювання земельних відносин доцільно тлумачити як сукупність однорідних дій ОМС, що мають визначений законодавством спосіб зовнішнього вираження та порядок реалізації з метою забезпечення ефективного виконання завдань і досягнення мети здійснення публічного управління сферою земельних відносин на регіональному рівні. Інструменти публічного адміністрування опосередковують виявлення владної волі суб'єктів місцевого самоврядування та забезпечують практичне втілення їх владних повноважень у досліджуваній сфері. Адміністративний інструмент – це поєднання форми, методу (методів) і повноважень суб'єкта публічного управління, який вказує на те, у якому вигляді й у який спосіб цей суб'єкт здійснює управлінський вплив на предмет його відання та реалізує свої законодавчо визначені можливості й обов'язки в певній сфері суспільного життя.

Доведено, що нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин дає змогу муніципальній владі встановлювати в певному регіоні загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки у сфері земельних відносин. Через нормативно-правові акти ОМС забезпечують реалізацію державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні – встановлюючи матеріально-правові, а також процедурні вимоги щодо поведінки суб'єктів в зазначеній сфері, муніципальні органи адаптують загальні норми, прийняті в централізованому порядку, до умов і особливостей конкретного регіону. Найчастіше такі нормативно-правові акти, що приймаються у вигляді рішень відповідних рад, стосуються: особливостей статусу й використання певних земель територіальної громади, порядку реалізації контролю у сфері

земельних відносин, встановлення податків на землю, запровадження програм охорони, збереження й відновлення земельних ресурсів.

Акцентовано, що адміністративний (або індивідуальний) акт як адміністративний інструмент ОМС, за допомогою якого вони регулюють відносини в земельній сфері, дає змогу цим суб'єктам публічної влади індивідуалізувати загальні нормативно-правові приписи, пристосовуючи їх до конкретних ситуацій і чітко визначених осіб. Такі адміністративні інструменти забезпечують реалізацію органами муніципальної влади їх організаційно-установчих, кадрових, правонаділяючих і правоприміняючих, договірних, контрольних та юрисдикційних повноважень у досліджуваній сфері. Отже, адміністративний акт – це адресне владне волевиявлення ОМС, яке призводить до настання певних правових наслідків (у вигляді виникнення, зміни та/або припинення прав і обов'язків) для чітко визначених суб'єктів у сфері земельних відносин і вичерпується в момент його застосування, окрім випадків, прямо передбачених Земельним кодексом України.

Зауважено, що адміністративний договір як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин надає можливість ОМС більш гнучко й ефективно вирішувати проблемні питання земельних відносин. Укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського суспільства, ОМС вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно права, обов'язки, гарантії, форми й напрями діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у земельній сфері визначаються в таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей. Ті завдання, функції й обов'язки, що передбачено в адміністративному договорі, його учасники беруть на себе добровільно, а не внаслідок застосування одностороннього владного наказу. Укладання меморандумів чи інших форм адміністративних договорів дає змогу

органам муніципальної влади делегувати свої повноваження й набувати повноважень інших суб'єктів публічної влади, залучати додаткові джерела ресурсів для ефективного здійснення державної політики у сфері земельних відносин, визначати й узгоджувати напрями та обсяги спільних зусиль у досліджуваній сфері тощо. Особливо корисним та ефективним такий адміністративний інструмент є, на нашу думку, щодо питань здійснення охорони й відновлення земель, науково-дослідної та методичної, інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи.

Визначено, що адміністративні процедури ОМС у сфері регулювання земельних відносин слід тлумачити як встановлений чинним законодавством порядок реалізації органами місцевого самоврядування своєї адміністративної компетенції в досліджуваній сфері суспільного життя. Процедура встановлює послідовність дій зазначених суб'єктів щодо управління земельними відносинами, визначаючи таким чином межі їх владної діяльності, а також найбільш відповідний наявному режиму законності; сприятливий пріоритетам і потребам суспільного розвитку; оперативний, прозорий, зрозумілий і результативний алгоритм дій досліджуваних суб'єктів публічної влади у сфері земельних відносин. Констатовано, що адміністративна процедура у сфері земельних відносин необхідна для того, щоб забезпечити законність та ефективність, зрозумілість і прогнозованість дій суб'єктів владних повноважень, передусім у відносинах з громадянами й колективними суб'єктами приватного права, захистити їх від свавілля та зловживань, а також забезпечити їх права й законні інтереси надійним підґрунтям для оскарження дій (бездіяльності) органів місцевого самоврядування в разі виникнення такої необхідності.

Обґрунтовано, що дозвільна процедура є встановленим законодавством порядком дій щодо надання дозволу на певну діяльність чи

певний об'єкт, предмет. Дозвільна процедура – це алгоритм легітимації та санкціонування певних прав, статусу або дій.

Схарактеризовано, що дозвільні процедури в контексті представленої в роботі проблематики, з одного боку, спрямовано на забезпечення законності, прозорості та контрольованості процесу передання органами місцевого самоврядування комунальних земель у власність або в користування, а з іншого – на захисти прав та законних інтересів осіб, які мають намір реалізувати свої суб'єктивні можливості й легітимні прагнення в земельній сфері. Дозвільна процедура уніфікує послідовність дій щодо реалізації зазначеного права та (або) інтересу й унеможлиблює оминання заінтересованими особами тих чи інших етапів або надання їм привілеїв чи пільг, якщо цього прямо не передбачено Законом. Тобто адміністративна дозвільна процедура забезпечує правову рівність і справедливість у реалізації права на отримання землі у власність або користування. Водночас процедура зобов'язує ОМС реагувати на заяву суб'єкта щодо отримання відповідного дозволу в чітко встановлені строки та з конкретними, юридично значущими наслідками. Порушення ОМС дозвільної процедури, зокрема вимог щодо строків її реалізації, у встановлених законом випадках може бути підставою для продовження здійснення особою свого права чи інтересу у сфері земельних відносин без отримання такого дозволу.

Аргументовано, що процедури з відчуження землі, що перебуває в приватній власності, в інтересах суспільних потреб територіальної громади чи з мотивів суспільної необхідності покликано забезпечити сувору відповідність закону, доцільність, обґрунтованість і прозорість дій ОМС, спрямованих на припинення права приватної власності особи на земельну ділянку та її перехід до територіальної громади. Ця процедура реалізується ОМС лише в тих випадках, коли таке відчуження обґрунтоване об'єктивно існуючими умовами й обставинами суспільного життя, коли від цього

залежить благополуччя населення та досягнення цілей суспільного розвитку.

Узагальнено, що адміністративна процедура є важливим елементом механізму регулювання ОМС відносин у земельній сфері. Вони покликані забезпечити уніфікований (стандартизований) порядок дій цих суб'єктів публічної влади як під час вчинення юридично значущих дій (тобто таких, наслідками яких є виникнення, зміна чи припинення прав та обов'язків для суб'єктів досліджуваних правовідносин, зміни в правовому режимі певних об'єктів), так і під час здійснення інших дій, що прямо не тягнуть за собою зазначених наслідків, однак стосуються реалізації владних повноважень. Функціональне призначення адміністративної процедури – це визначення певного алгоритму, послідовності дій органів місцевого самоврядування під час здійснення публічного управління у сфері земельних відносин. А суспільне значення цієї процедури полягає в обмеженні, забезпеченні високого рівня законності, прозорості й контрольованості владної діяльності зазначених суб'єктів, недопущення випадків її зловживанням і проявів владного свавілля у відносинах із громадянами й колективними суб'єктами приватного права.

З'ясовано, що взаємодія ОМС з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин – це упорядкована, систематизована й урегульована нормами чинного законодавства спільна, взаємоузгоджена діяльність відповідних суб'єктів, яку спрямовано на ефективну реалізацію державної земельної політики, а також на прийняття правомірних і збалансованих рішень щодо використання й розподілу земельних ресурсів. Значення відповідної взаємодії полягає в тому, що вона: забезпечує узгодженість рішень, що стосуються земельних питань; сприяє прозорості та громадському контролю; дає змогу залучати експертів, а також зовнішні ресурси (фінансові, економічні, людські тощо); підвищує якість управління землею й мінімізує ризики виникнення конфліктних

ситуацій; гарантує забезпечення балансу інтересів громади, держави та суспільства.

Доведено, що особливостями взаємодії ОМС з державними інституціями у сфері регулювання земельних відносин є такі: 1) наявність чіткого розподілу повноважень, які є різнорівневими. Зокрема, у таких взаємовідносинах ОМС вирішують питання розпорядження землями громади, тоді як державні органи забезпечують стандарти, реєстрацію, контроль, погодження й нагляд у досліджуваній сфері тощо; 2) ОМС та інші державні інституції рідко є рівними партнерами, що пов'язано зі специфікою повноважень, а також завдань, які ці суб'єкти виконують у сфері регулювання земельних відносин; 3) ОМС та інші державні інституції мають кардинально різний характер, через що більшість процедур потребують узгодження; 4) у таких відносинах вищі органи державної влади, зокрема обласні військові адміністрації / обласні державні адміністрації, виконують координаційні та контрольні-наглядові функції; 5) є спільна відповідальність за стратегічні ресурси й безпеку, адже таку взаємодію спрямовано на узгодження локальних і національних пріоритетів у поводженні із землею; 6) основу взаємодії складають інформаційно-кадастрові ресурси (Державний земельний кадастр, реєстри речових прав), що передбачає синхронізацію дій, обмін даними й технічну сумісність; 7) в умовах воєнного стану взаємодія ускладнюється внаслідок безпекової ситуації на окремих територіях.

Акцентовано, що механізм громадських слухань на місцевому рівні є не лише декларацією, а й реальною практикою, яку застосовують у процесі затвердження земельної/містобудівної документації. Такі слухання дають змогу мешканцям, бізнесу, громадським організаціям впливати на рішення щодо розподілу чи використання земель, перевіряти, чи враховані соціальні й екологічні інтереси. Вони також відображають, як ОМС на практиці

організують процедури публічності й залучення громади під час прийняття рішень, що стосуються землі.

Виокремлено такі особливості взаємодії ОМС з громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин: 1) така спільна діяльність передбачає, що процес прийняття земельних рішень реалізується у формі рівноправного діалогу між владою та громадськістю; 2) зміст взаємодії залежить від безпекової ситуації на певній території, адже окремі громади знаходяться в зоні ведення бойових або прифронтових територіях; 3) має врегульований характер, у якому статус громадськості в цьому питанні є чітко визначеним, а комунікація має нормативну форму й не залежить від «доброї волі» ОМС; 4) такі взаємовідносини часто мають конфліктно-консенсусний характер, адже в процесі вирішення земельних питань часто виникають протиріччя (забудова, зміна цільового призначення, доступ до природних ресурсів); 5) наявність підвищених вимог щодо прозорості процедур у сфері регулювання земельних відносин, а також підзвітності ОМС громадськості; 6) існування високого рівня корупційних ризиків з боку ОМС, які часто стають перепорою на шляху нормального функціонування спільної діяльності; 7) якість та ефективність взаємодії залежить від довіри й репутації сторін; 8) активне використання публічних і цифрових майданчиків у процесі взаємодії. Зокрема, така спільна діяльність відбувається через: публічні слухання, відкриті презентації, цифрові геопортали, онлайн-збори тощо; 9) у кожній громаді взаємодія формується по-різному та залежить від активності громади, історії конфліктів, економічної цінності землі.

Зроблено висновок про те, що в сучасних умовах узгоджена взаємодія ОМС з державними й громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин постає як системний чинник і гарантія стабільності й раціонального використання територіальних ресурсів, зокрема земельних. Лише за наявності багаторівневого діалогу можна забезпечити

збалансованість локальних інтересів з національними пріоритетами, оскільки земля водночас є об'єктом приватної ініціативи, простором громадських потреб і стратегічним ресурсом держави. Включення публічних інституцій різного рівня надає можливість мінімізувати конфлікти між користувачами, підвищити прозорість рішень і гарантувати, що будь-які зміни в земельному устрої ґрунтуються на правовій визначеності й суспільному консенсусі. Громадські організації своєю чергою посилюють легітимність регуляторних механізмів через експертний супровід, моніторинг і громадський контроль, що робить земельну політику не лише формально коректною, а й соціально прийнятною. Саме така триєдина взаємодія створює умови, за яких місцеві громади можуть адаптувати земельні рішення до власних потреб, не виходячи за межі правової держави й водночас сприяючи демократичному врядуванню.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

3.1. Гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами

Забезпечення ефективного функціонування територіальних громад у сфері управління земельними відносинами передбачає створення ефективної системи гарантій для здійснення відповідними суб'єктами своєї діяльності за відповідним напрямом. Загалом гарантії – це встановлені суспільством, державою або інститутами умови, засоби й механізми, які забезпечують реальність, стабільність і захищеність прав, свобод чи певних видів діяльності, унеможлиблюючи їх порушення та створюючи підстави для їх ефективного реалізації

У широкому значенні, згідно з тлумаченням Б. І. Стахури, гарантії найбільш доцільно визначати як всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які спрямовано на повну реалізацію й усебічну охорону прав і свобод громадян, на усунення причин і умов їх неналежного здійснення та захист від порушень [137, с. 90–91]. Науковець також акцентує, що, встановлюючи зміст і обсяг прав і свобод людини, держава бере на себе гарантію виконання цих установок. Крім того, гарантії можуть розглядатися як система умов, засобів і способів, що забезпечують рівні можливості для виявлення, набуття і реалізації прав і свобод [137, с. 90–91].

Учені С. П. Коталейчук та П. Я. Пісний зосереджують увагу на тому, що гарантії є юридичними засобами забезпечення повного, неухильного й безперешкодного здійснення кожним своїх прав і свобод, охорони прав і

свобод від можливих протиправних посягань та їх захисту від будь-яких незаконних порушень. Науковці зауважують, що часто гарантії характеризують як певні фактори або різноманітні умови забезпечення прав і свобод особи. Проте фактори й умови не належать до гарантій, вони є лише загальними передумовами забезпечення прав і свобод особи [54, с. 493]. Як зазначає Є. О. Гіда, гарантії прав і свобод людини та громадянина – це система конкретних засобів, завдяки яким стає реальним ефективною реалізація громадянами своїх прав і свобод, їх охорона й захист у разі правопорушення. Їх головне призначення полягає в забезпеченні всіх і кожного рівними правовими можливостями для набуття, реалізації, охорони й захисту суб'єктивних прав і свобод. Причому роль і значення гарантій прав і свобод людини та громадянина визначається тим, що вони є сукупністю різних факторів в економічній, політико-правовій, культурній та інших сферах життя суспільства, що створюють максимум можливих на конкретному етапі розвитку суспільства й держави умов і передумов для реального втілення в життя прав і свобод людини та громадянина [26, с. 186, 414].

Отже, здійснений у роботі аналіз дає змогу дійти висновку, що гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є системою правових, організаційних, управлінських, процедурних і процесуальних механізмів, які забезпечують реальне й ефективно здійснення, захист і відновлення прав територіальної громади у сфері використання, розпорядження й управління землею. Таким чином, у своїй сукупності зазначені гарантії спрямовано на те, щоб унеможливити порушення прав громади під час розпорядження, користування й охорони земель. Зауважимо, що в Законі України «Про місцеве самоврядування» закріплено обмежений перелік відповідних гарантій. У науковій літературі є різні підходи щодо їх класифікації.

Зокрема, Г. В. Толгачова у своєму дослідженні зазначає, що найбільш поширеною в юридичній науці є класифікація гарантій за їх практичним призначенням. Вона передбачає поділ на загальні гарантії, які охоплюють комплекс об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини, їх захист і відновлення в разі порушення, та спеціальні гарантії, що визначаються як система юридичних інструментів, які сприяють реалізації, охороні й поновленню прав і свобод суб'єктів права, надаючи їм державно-владного та загальнообов'язкового характеру. На думку дослідниці, загальні гарантії поділяються залежно від сфер суспільних відносин на такі групи: а) політичні – основоположні принципи державного устрою, до яких належать народовладдя; державний суверенітет, що охоплює верховенство, самостійність, незалежність і неподільність державної влади; розподіл владних повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками, які є незалежними й водночас взаємопов'язаними; політичний плюралізм та інші засади; б) соціально-економічні – система взаємозв'язків і відносин громадянського суспільства та цілісність соціально-економічного простору; в) організаційно-правові – визначена законом діяльність державних і недержавних інституцій, спрямована на забезпечення, охорону й захист прав і свобод людини; г) ідеологічні (духовно-моральні) – відображаються в суспільному визнанні загальнолюдських гуманістичних цінностей, ідей демократичної правової та соціальної держави, принципів громадянського суспільства, верховенства права й соціальної справедливості [145, с. 66–67]. У своїй науковій розвідці С. С. Сериков акцентує, що гарантії є забезпечувальним елементом механізму підтримки підприємницької діяльності. Їх можна схарактеризувати як систему зобов'язань з боку уповноважених суб'єктів щодо реалізації засобів, що спрямовано на створення умов (правових, соціальних, економічних, політичних тощо) для сталого розвитку підприємницької діяльності на засадах рівності й свободи,

а також зменшення негативного впливу соціальних, економічних, природних, політичних та інших чинників, що мають глобальний або місцевий характер. Зазначені гарантії, на переконання науковця, слід розподілити на групи з огляду на такі критерії: 1) за часом реалізації – на загальні та спеціальні. Загальні гарантії діють впродовж чинності тих нормативно-правових актів, якими їх закріплено, і стосуються підтримки підприємницької діяльності як фактору розвитку економіки країни, однієї з важливих умов соціальної та політичної стабільності. Спеціальні гарантії діють у визначений проміжок часу й спрямовані максимально захистити підприємницьку діяльність за особливо несприятливих умов (пандемія, бойові дії, надзвичайний стан тощо); 2) за сферою застосування: а) нормативні – їхнім виявом є закріплення конкретних заходів підтримки, її принципів, чітких умов отримання її підприємцями; організаційні – виявляються в забезпеченні доступної участі у визначених програмах, заходах підтримки, наявності зрозумілого процесуального алгоритму її отримання; б) інституційні – виявляються в наявності широкої системи різних за способом організації суб'єктів надання підтримки; в) фінансові – передбачають можливість отримати грошово-інструментальну допомогу щодо провадження підприємництва за рахунок інших осіб, зокрема: держави, територіальних громад, спеціальних фондів тощо; г) правозахисні – спрямовані на виявлення порушень прав і законних інтересів підприємців на отримання підтримки своєї діяльності, а також їх відновлення. Такі гарантії виявляються в моніторингу, контролі законності надання підтримки й у визначених законодавством випадках, притягнення до відповідальності винних, також до них слід віднести можливість судового оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів надання підтримки тощо [134].

Своєю чергою С. М. Бортник запропонував класифікувати юридичні гарантії діяльності поліцейських за кількома критеріями. По-перше, з огляду на наявність прямого зв'язку з принципами функціонування

Національної поліції, він виокремлює такі гарантії: а) визнання поліцейського представником держави; б) дотримання законності в його діяльності; в) встановлення обмежень щодо доступу до інформації, яка стосується окремих аспектів службової діяльності. По-друге, залежно від сфери поширення гарантій пропонується такий поділ: а) загальноправові – законність, якість і повнота законодавчого регулювання, його чіткість і незаперечність тощо; б) міжгалузеві – захист поліцейського від будь-якого неправомірного втручання у виконання службових функцій; забезпечення безпеки поліцейського, членів його сім'ї та осіб, звільнених зі служби, від протиправних посягань на життя та здоров'я у зв'язку з професійною діяльністю; установа спеціальних заходів державного захисту; законодавче визначення особливостей юридичної відповідальності за правопорушення, вчинені щодо поліцейських (членів їх сімей та колишніх працівників); в) галузеві – закріплення повноважень поліцейських виключно на рівні закону; особливі правила придбання засобів самозахисту; встановлені обмеження щодо підпорядкування поліцейських. По-третє, розрізняють трудові гарантії, до яких належать особливості регулювання службового часу, часу відпочинку, а також грошового й пенсійного забезпечення поліцейських [17].

Отже, з огляду на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та правозастосовної практики, можемо виокремити такі гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами:

1) конституційні гарантії. Відповідно до досліджень Ю. С. Шемшученка, вони є механізмом забезпечення дотримання, виконання, застосування й використання конституції та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими фізичними та юридичними особами. Гарантії, що визначаються в Конституції, мають найвищу юридичну силу, є основою

правових гарантій, які спрямовано передусім на охорону Конституції України, а також передбачених нею інститутів, зокрема: основ державного й суспільного ладу; прав, свобод і обов'язків людини та громадянина; форм прямого народовладдя; Президента України; органів законодавчої, виконавчої та судової влади; інститутів місцевого самоврядування, територіального устрою України тощо [156]. Натомість В. Ф. Годованець акцентує, що в сучасних демократичних державах гарантії конституційних прав і свобод людини слід розглядати як сукупність установлених конституцією процесуальних норм, що є засобом захисту основних матеріальних прав і свобод людини, а також передбачені конституцією правозахисні інститути й основні принципи їх діяльності та особливі правила, які містяться в конституції та встановлюють межі й умови можливого обмеження прав і свобод людини [29, с. 115]. Отже, конституційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами ґрунтуються: по-перше, на визнанні землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; по-друге, на закріпленні принципу народовладдя, який передбачає, що громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. крім того, власне норми Конституції України закріплюють право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, включно з розпорядженням комунальною власністю, до якої належать і землі місцевої громади. Такі гарантії забезпечуються тим, що ОМС отримують повноваження управляти земельними ресурсами в межах, визначених законом, а держава зобов'язана створювати умови для реалізації цих повноважень, не допускаючи їх необґрунтованого обмеження;

2) законодавчі (нормативно-правові) гарантії. Такі гарантії в контексті дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами виявляються передусім у тому, що норми права формують чіткі межі компетенції громади, закріплюючи її статус як повноправного

суб'єкта, який володіє й розпоряджається землями комунальної власності. Правові акти встановлюють, що будь-які дії щодо земель громади повинні здійснюватися в межах прозорої процедури, основними принципами якої є відкритість, підзвітність та обов'язкове врахування позиції мешканців. У законах і підзаконних актах закріплено, що рішення про передання земель, зміну їх цільового призначення чи включення до містобудівної документації не можуть ухвалюватися без дотримання встановлених етапів погодження, оприлюднення й опрацювання зауважень громадськості. Завдяки цьому правове регулювання перешкоджає будь-якій формі прихованого чи одноосібного впливу на розподіл земельних ресурсів. Важливим елементом законодавчих гарантій є закріплення прозорості земельної інформації. Норми, що регулюють ведення кадастру, доступ громадян до матеріалів землеустрою, оприлюднення містобудівних рішень і звітів щодо використання земель, утворюють правовий простір, у якому громада може не лише контролювати дії органів влади, а й запобігати зловживанням іще на стадії їх зародження;

3) організаційні гарантії. Це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладено відповідні функції та повноваження щодо організації та здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони та захисту свободи людини й громадянина [6, с. 157]. Учена Я. А. Малихіна дійшла висновку, що організаційні гарантії – це діяльність держави, її органів, посадових осіб і громадських організацій у сферах правотворчості та правозастосування, а також у здійсненні процедурних, режимних, контрольних та інших заходів. Метою організаційних гарантій є підвищення ефективності використання внутрішніх і міжнародних гарантій прав особистості [73]. Отже, організаційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні такої системи структур, процедур та управлінських механізмів, які не лише формально

визначають компетенцію громади, а й забезпечують її реальну здатність впливати на ухвалення рішень щодо земель. Їхня сутність полягає в тому, що місцеве самоврядування отримує не лише юридичні повноваження, а й організаційно оформлену можливість діяти. Зазначене виявляється в тому, що: є виборні представницькі органи, виконавчі структури, спеціалізовані підрозділи й служби, які відповідають за ведення земельного кадастру, контроль за використанням земель, підготовку проєктів землеустрою та реалізацію програм розвитку територій. Завдяки цьому громада не є абстрактним суб'єктом, а набуває інституційної форми, здатної системно управляти своїми земельними ресурсами. Організаційні гарантії виявляються також у встановленні процедур, що забезпечують сталість і безперервність управління;

4) гарантії незалежності. Загалом незалежність – це стан або властивість особи, спільноти, організації чи держави діяти на основі власної волі та рішень, не перебуваючи під зовнішнім примусом або контролем. Вона означає можливість самостійно визначати свою поведінку, цілі й спосіб їх досягнення, зберігаючи свободу від стороннього впливу. Гарантії незалежності в межах дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні таких правових і організаційних умов, за яких громада може самостійно й відповідально ухвалювати рішення щодо землі, не зазнаючи необґрунтованого тиску з боку вищих державних органів, приватних інтересів чи посадових осіб. Їхній зміст розкривається через визнання громади первинним носієм місцевої влади, що означає, що саме вона, а не будь-хто інший, визначає напрями використання, планування й розвитку своїх земельних ресурсів. Отже, у цьому контексті незалежність виявляється не як відокремленість від держави, а як гарантована можливість реалізовувати власні повноваження в межах закону без зовнішнього втручання, яке може зашкодити внутрішнім інтересам громади в межах управління земельними правовідносинами.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, які визначено Конституцією України, цим та іншими законами як повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, і в інших випадках, передбачених законом [118];

5) економічні гарантії. За К. М. Романенко, економічні гарантії – це загальний соціально-економічний і матеріально-технічний потенціал українського суспільства, значною мірою – матеріальний базис освітньої діяльності, що знаходиться переважно в державній власності. Також до них належить підвищення внутрішнього валового продукту й національного доходу України, модернізаційні процеси в економіці та технологічній сфері, збільшення ресурсів як держави, так і громадянського суспільства, його інститутів і кожного громадянина [128, с. 160]. Як зазначає О. М. Тараненко, економічні гарантії в широкому значенні – це наявність: 1) ефективної економіки; 2) належного рівня добробуту населення; 3) добросовісної конкуренції; 4) фактичної свободи колективних та індивідуальних суб'єктів економічних відносин; 5) усвідомлення суб'єктами економічних відносин необхідності додержання фіскальних обов'язків перед державою; 6) підвищення продуктивності праці й обсягу виробництва; 7) встановлення рівності економічних можливостей суб'єктів суспільних відносин тощо [139]. Учені О. Г. Кушніренко та Т. М. Слінько економічні гарантії прав і свобод визначають як економічний лад суспільства, який має забезпечувати неухильне зростання й розвиток різних форм власності на засоби виробництва; спосіб виробництва; економічну свободу громадян та їх об'єднань у виборі форм у процесі здійснення підприємницької діяльності; соціально орієнтовану ринкову економіку тощо [61, с. 117]. Отже, проведений аналіз дає змогу дійти висновків, що

економічні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами пов'язані з тим, що громада повинна мати реальну матеріальну основу, яка забезпечує її спроможність самостійно розпоряджатися земельними ресурсами й використовувати їх для розвитку території. Ці гарантії розкриваються через закріплення за громадою права власності на землю як на основний складник комунальних активів, що створює фінансову основу для місцевого самоврядування й перетворює землю не лише на об'єкт управління, а й на джерело економічної стабільності. Економічний зміст незалежності громади полягає в можливості отримувати надходження від орендної плати, земельного податку, продажу чи сервітутного використання ділянок, а також у праві спрямовувати ці кошти на потреби території, забезпечуючи розвиток інфраструктури, охорону довкілля, благоустрій і реалізацію соціальних програм. Фінансова самодостатність зменшує ризик зовнішнього тиску на громаду й надає їй можливість ухвалювати рішення, які відповідають інтересам мешканців, а не вимушеним економічним обставинам. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», держава фінансово забезпечує здійснення ОМС наданих законом повноважень органів виконавчої влади в повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання ОМС відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків ОМС, обов'язково супроводжуються переданням їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються ОМС у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати ОМС, що виникли внаслідок рішень органів державної влади й попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою [118];

б) інформаційні гарантії. На думку Р. І. Богданова, поняття інформації активно використовується в багатьох сферах суспільного життя. Наприклад:

1) у сфері соціології інформація – це сукупність знань, повідомлень і даних, які передаються між індивідами або соціальними групами в процесі соціальної взаємодії, формуючи суспільні відносини та впливаючи на соціальні структури й поведінку; 2) у психології поняття «інформація» розглядають як сукупність стимулів і даних, які впливають на когнітивні процеси людини, зокрема сприйняття, пам'ять, мислення та емоції, та сприяють формуванню індивідуальної поведінки та психічного стану; 3) у сфері теорії управління інформація є ресурсом, що складається з оброблених даних, які використовуються для прийняття управлінських рішень, планування, організації, мотивації та контролю в межах організації для досягнення її цілей [12]. Інформація – це завжди результат, продукт діяльності людини, орієнтований на створення нових відомостей або зняття відомостей з інших об'єктів матеріального або духовного світу, для об'єднання цих відомостей у певний продукт і товар, необхідний для суспільства. Визначальною є теза, що для права слід використовувати якісну теорію інформації, а не кількісну, яка ігнорує зміст інформації [99]. Отже, інформаційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами ґрунтуються на тому, що ефективно та справедливо розпорядження земельними ресурсами можливе лише за умов відкритості, доступності й достовірності інформації про землю та рішення, що стосуються її використання. Їхня сутність полягає в тому, що громада має право знати, якими є межі земель комунальної власності, хто і на яких підставах користується ділянками, які плани забудови чи зміни цільового призначення готуються, які інвестиційні проекти пропонуються, а також які наслідки має кожне управлінське рішення для розвитку території. Доступ до таких даних дає громаді змогу здійснювати реальний контроль за ОМС, запобігати корупційним практикам і втручанням приватних інтересів у процесі розподілу землі. Поінформованість перетворює громаду з пасивного спостерігача на

активного учасника управління. Інформаційні гарантії також забезпечують прозорість процедур ухвалення рішень. Публікація проєктів землеустрою, містобудівної документації, схем планування територій, результатів громадських обговорень і ухвалених місцевих актів створює умови, за яких будь-яка зміна у використанні земель стає відкритою для аналізу, дискусії й оцінки з боку мешканців;

7) гарантії прозорості діяльності ОМС. Як зауважує І. В. Арістова, прозорість – це найважливіша компонента демократичного процесу, без якої від концепції народовладдя залишаться лише зовнішні ритуали, байдужі виборцю. За допомогою повноцінного інформаційного середовища створюється основа для ефективних рішень, які приймаються суспільством, яке таким чином самостійно формує право [5, с. 287–288]. Однією із важливих гарантій є забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного й суспільного життя з огляду на громадську думку, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень [112]. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, зокрема впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі,

пріоритети й завдання у відповідній сфері державного управління (зокрема проекти державних і регіональних програм економічного, соціального й культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплено, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних і святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [112]. Отже, у контексті представленої в роботі проблематики сутність гарантії прозорості полягає не лише у формальному доступі до документів, а й у тому, що вся інформація про підготовлені й прийняті рішення, проекти забудови, зміни меж земельних ділянок, результати аукціонів, укладені договори та економічні наслідки управлінських кроків є доступною для мешканців до моменту, коли такі рішення набувають незворотності. Таким чином, прозорість упорядковує систему управління, зокрема: усуває можливість прихованих домовленостей, унеможливорює тіньовий обіг земель і запобігає зловживанням посадових осіб, оскільки кожен їх крок перебуває під громадським контролем. У сфері земельних відносин прозорість посилює демократичну участь, адже інформаційно відкрите середовище надає громаді можливість брати участь у формуванні місцевої політики на рівних умовах із посадовцями;

8) процесуальні гарантії захисту прав територіальної громади. Як зазначає П. М. Кубрак, процесуальні гарантії – це передбачена

кримінальним процесуальним законом система засобів, умов та такий політико-правовий режим і соціально-економічні складники, які в сукупності забезпечують функціонування верховенства права, що сприяє досягненню мети й виконанню завдань кримінального провадження [58]. Зазначене дає можливість дійти висновку, що процесуальні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у встановленні таких процедур і правил, які забезпечують справедливість, послідовність і передбачуваність усіх дій, що стосуються землі, а також захищають громаду від свавільних або необґрунтованих рішень. Їхня сутність полягає в тому, що будь-яке управлінське рішення – від підготовки проєкту землеустрою до зміни цільового призначення ділянки або укладення договору – має ухвалюватися лише у визначеному законом порядку, що передбачає обов'язковість процедурних етапів, дотримання строків, чіткість підстав і способів фіксації результатів. Завдяки цьому громада отримує можливість не лише контролювати процеси, а й бути впевненою, що вони не можуть бути змінені або проігноровані заради чийхось особистих інтересів. Не менш важливим складником цих гарантій є можливість оскарження рішень. Коли громада або окремі її члени можуть звернутися до суду чи адміністративних органів для перевірки законності дій посадовців, процес набуває додаткового захисного рівня. Будь-яке процедурне порушення – не проведення слухань, відсутність мотивувальної частини рішення, ігнорування зауважень або недотримання строків – може стати підставою для визнання акта незаконним. Це змушує ОМС діяти чітко й відповідально, дотримуючись установленної процедури в інтересах громади.

У підсумку представленого підрозділу дисертаційного дослідження узагальнимо, що сучасний стан реалізації гарантій дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами виглядає суперечливим. З одного боку, нормативна база та інституційні

механізми стали набагато сильнішими, а з іншого – їхня реальна ефективність значною мірою залежить від практики застосування, яка суттєво відрізняється між громадами. Формально громади отримали значно ширші повноваження внаслідок децентралізації: вони можуть самостійно розпоряджатися землями, формувати політику їх використання, брати участь у плануванні територій і контролювати дії місцевої влади. Це створює підґрунтя для реального самоврядування, де місцева спільнота визначає особливості використання своїх територіальних ресурсів. Однак фактична реалізація цих прав нерідко ускладнена нестачею кваліфікованих фахівців, обмеженими фінансовими ресурсами й нерівними інституційними спроможностями між громадами. У багатьох випадках громади формально мають право контролювати земельні рішення, але на практиці не володіють достатньою інформацією або інструментами впливу, щоб запобігати порушенням. Таким чином, стан гарантій можна схарактеризувати як такий, що має достатньо сильну правову основу й поступово розвивається в бік більшої реальної ефективності, але все ще потребує підсилення інституційної спроможності, підзвітності місцевих органів, покращення якості процедур та активнішої участі громади в земельних процесах.

3.2. Розвиток адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні

Наразі питання децентралізації, попри повномасштабну військову агресію, усе ще є актуальним і важливим. Зазначений аспект засвідчує Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, якою визначено, що активні бойові дії на території України призвели до поглиблення диспропорцій у розвитку регіонів і збільшення кількості

територій, які потребують державної підтримки й застосування спеціальних механізмів та інструментів стимулювання їх розвитку, до яких належать: території активних бойових дій та прилеглі до них території (безпековий фактор, релокація підприємств та трудова міграція, масове переміщення населення до інших регіонів та іноземних держав); території з міжнародними безпековими обмеженнями, які розташовані вздовж кордону з Російською Федерацією, Республікою Білорусь, Придністровським регіоном Республіки Молдова та які межують з тимчасово окупованими територіями (вилучення земель з господарського обігу, потенційне руйнування підприємств та об'єктів інфраструктури, втрата логістичного потенціалу); гірські території Українських Карпат, на яких розташовані населені пункти, яким надано статус гірських відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» (скорочення державної підтримки їх розвитку); прибережні території, прилеглі до морського узбережжя або узбережжя морських заток і лиманів (втрата логістичного потенціалу та криза в галузі туризму); регіональні полюси зростання – території, територіальні громади, які характеризуються значно кращими демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, зростання яких позитивно впливає на суміжні території та регіон загалом; сільські території та малі міста з населенням до 50 тис. осіб (зростання навантаження на соціальну й інженерну інфраструктуру у зв'язку з переміщенням населення з територій, де ведуться (велися) бойові дії, і релокацією підприємств в умовах воєнного стану); тимчасово окуповані території України, у межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації

Російської Федерації (неможливість провадити діяльність державних органів України й ОМС) [114].

Зазначимо, що за напрямом «розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики» основними завданнями є: удосконалення на законодавчому рівні діяльності ОМС, місцевих держадміністрацій і військових (військово-цивільних) адміністрацій в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення; розмежування повноважень між ОМС різних рівнів, а також між ОМС і місцевими органами виконавчої влади за принципом субсидіарності й на засадах децентралізації; запровадження системи здійснення нагляду за дотриманням законності актів ОМС відповідно до принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування; запровадження механізму координації місцевими державними адміністраціями діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; створення умов для ефективної взаємодії ОМС різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій [114].

Також у контексті представленої в роботі проблематики зауважимо на Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, у якій зазначено, що однією з основних причин виникнення проблеми нераціонального використання земель та їх неналежної охорони є відсутність досконалої системи нормативно-правових актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване екологічно й економічно припустиме використання земель в умовах наявності значної кількості дрібних землеволодінь і землекористувань. Тому виникла нагальна потреба в розробленні відповідних проєктів законів України, постанов Кабінету Міністрів України й інших нормативно-правових актів, нормативних документів державного планування у сфері регулювання використання й охорони земель. Недостатньо розроблені нормативно-технічні документи щодо використання земель, зокрема норми й правила у сфері землеустрою.

Також не розроблено нормативи в галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів [124]. Крім того, у зазначеній вище Концепції вказано, що зміни земельних відносин в Україні, розвиток і широке впровадження інформаційних технологій, необхідність забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах глобальних змін клімату й нових економічних викликів вимагають удосконалення системи інформаційного забезпечення здійснення контролю за станом земельних ресурсів. Попри значний обсяг накопиченої інформації, її розпорошеність між різними джерелами даних перешкоджає об'єктивному оцінюванню стану земель і ґрунтів, плануванню та заходів з їх охорони [124].

Загальнодержавну цільову програму використання та охорони земель (далі – Програма) розроблено з метою реалізації державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, створення екологічно безпечних умов проживання населення та провадження господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, збереження функцій ґрунтового покриву, збереження ландшафтного й біологічного різноманіття в умовах ринкового середовища та з урахуванням глобальної зміни клімату [124]. На здійснення заходів Програми розроблено регіональні програми використання й охорони земель з урахуванням стану земельних ресурсів і місцевих особливостей, можливостей матеріального та ресурсного забезпечення виконання запланованих заходів шляхом розроблення й впровадження: схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад; комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади; цифрових процесів під час здійснення землеустрою й моніторингу земель; автоматизованих інформаційно-аналітичних систем і дистанційного зондування Землі; критеріїв і технологій для здійснення моніторингу земель

і земельних відносин, зокрема на основі алгоритмів штучного інтелекту; комплексної обробки даних про землю й земельні ділянки з різних джерел офіційних реєстрів країни; автоматизованої платформи для моніторингу земель і якості ґрунтів на всіх рівнях управління на основі сучасних цифрових процесів і технологій; інформаційної взаємодії між державними реєстрами за унікальними ідентифікаторами об'єктів інформаційної системи для обміну інформацією за ними [124].

Аналіз положень Стратегії регіонального розвитку 2021–2027 років та Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, засвідчив, що вони не містять чіткого окреслення проблем діяльності ОМС у сфері регулювання земельних відносин, що, як вбачається, створює серйозний методологічний розрив між загальнонаціональними цілями й реальними інституційними можливостями громад у цій галузі. Зазначене є серйозною проблемою, адже якщо на стратегічному та концептуальному рівні не фіксуються слабкі місця у відповідній сфері, це призводить до хаотичності державної політики й непослідовності дій законодавця в цьому напрямі.

З огляду на стратегічні й концептуальні аспекти розвитку ОМС та земельних правовідносин, зазначимо, що нині в науковій літературі активно обговорюється необхідність прийняття Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. До прикладу, дослідники А. М. Третяк, В. М. Третяк, Ю. Л. Скляр та інші зосередили увагу на аналізі Концепції Державної програми розвитку земельних відносин на період до 2030 року. Автори зазначили, що на сьогодні є низка негативних чинників, які безпосередньо впливають на розвиток земельних відносин в Україні. Зокрема, це відсутність системної державної земельної політики, системи рентного механізму регулювання земельних відносин і землекористування, дієвої інфраструктури ринку земель сільськогосподарського призначення, земельного, природоохоронного,

лісового, водного, рекреаційного законодавства в частині відносин прав власності на землю та інші природні ресурси, а також планування землекористування та фінансування фундаментальної й прикладної землевпорядної науки. Учені акцентують, що важливим кроком для вирішення зазначених проблем є інституційний компонент, у якому необхідно задекларувати програму дій з метою досягнення ефективних земельних відносин і суспільного добробуту й довгострокової продуктивності земельних та інших природних ресурсів, а також збереження екосистем для наступних поколінь. Отже, прийняття Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року сприятиме прийняттю Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року [146].

Підтримуючи цю позицію, зауважимо, що нині важливим завданням законодавця є розроблення й прийняття Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року. Цей документ має бути розраховано до 2035 року, оскільки виклики сьогодення, втрата земельних ресурсів створює нові, безпрецедентні виклики, загрози й наслідки, які доведеться долати ще багато років. Метою вказаного документу, як вбачається, має бути формування цілісної, інституційно узгодженої та законодавчо стабільної моделі адміністративного регулювання земельних відносин, яка забезпечить спроможність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інших державних і недержавних інституцій, ефективно, прозоро й однаково управляти земельними ресурсами, створюючи передумови для збалансованого розвитку територій.

Завданнями, які має вирішити Концепція в контексті висвітленої в роботі проблематики, є такі:

- забезпечити науково обґрунтоване унормування адміністративних процедур у земельній сфері та встановлення єдиних стандартів діяльності громад, що мінімізують правову варіативність і неоднозначність розуміння;
- передбачити механізми підсилення управлінських, аналітичних та інших функцій громад, включно з підготовкою кадрів і розвитком інституційної спроможності ОМС;
- створити умови для більш ефективної подальшої цифровізації земельного адміністрування, узгодження кадастрових, реєстраційних і містобудівних систем, забезпечення прозорості управлінських рішень;
- уточнити правовий статус і розмежувати компетенцію державних органів та ОМС, закріпивши механізми відповідальності за порушення або неефективне управління земельними ресурсами;
- побудувати ефективну модель нагляду, орієнтовану не лише на контроль, а й на забезпечення науково-методичної, консультаційної та аналітичної підтримки громад у процесі реалізації земельних повноважень;
- сприяти узгодженню земельного регулювання з плануванням територій, розвитком інфраструктури та стратегічними пріоритетами територіальних громад.

Визначаючи напрями розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності ОМС щодо правового регулювання земельних відносин в Україні, зосередимо увагу на прогалинах у відповідному нормативно-правовому забезпеченні. Зокрема, учені Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та інші зауважують, що під час визначення поняття «прогалина в законодавстві» слід враховувати, що йдеться лише про ті суспільні відносини, які можуть бути врегульовані правовими нормами. Наприклад, інтимні взаємини подружжя не належать до сфери правового регулювання, тому відсутність відповідних положень у сімейному законодавстві не можна вважати недоліком правового впливу. Дослідники також зазначають, що нерегульованість окремих суспільних

відносин має як об'єктивну, так і суб'єктивну природу й зумовлюється розвитком суспільства й іншими чинниками. У періоди стабільного, поступового розвитку правова система функціонує стало, а суспільні відносини є максимально впорядкованими. Натомість у часи революційних змін правова система не встигає оперативно адаптуватися й заповнювати відсутні елементи, що і спричиняє виникнення прогалин у законодавстві. Водночас процес зближення держав призводить до трансформації національних правових систем і формування нових суспільних відносин, які потребують правового регулювання. Крім названих об'єктивних чинників, виокремлюють і суб'єктивні причини появи прогалин у законодавстві, а саме: неспроможність законодавця відобразити в нормативних актах усе різноманіття життєвих ситуацій, що потребують юридичного врегулювання; нездатність передбачити виникнення нових обставин, зумовлених безперервним розвитком суспільних відносин, і своєчасно реагувати на них шляхом законодавчих дій; технічні помилки, допущені під час розроблення нормативно-правових актів і застосування засобів юридичної техніки [140].

На думку О. Колотової, прогалини в законодавстві характеризуються такими рисами: повна або часткова відсутність правових норм, які регулюють певні суспільні відносини; наявність оцінних положень, позитивне застосування яких залежить від рівня правосвідомості посадових осіб, що здійснюють правозастосування; існування прогалин є серйозним недоліком, оскільки унеможлиблює належний правовий вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства; прогалини в праві створюють нестандартні обставини й зумовлюють нетиповий характер правозастосовної діяльності, яка втрачає звичну логічну послідовність і системність; такі прогалини виникають як результат об'єктивного розвитку суспільних відносин, а інколи – внаслідок дії суб'єктивних чинників, що пов'язані з недоліками в правотворчості чи правозастосуванні з боку законодавчих, виконавчих або судових органів [52, с. 55]. Також дослідниця

акцентує, що прогалини в праві необхідно відрізнити від таких явищ, що виявляються під час правозастосування: «кваліфіковане мовчання законодавця», коли питання навмисно не врегульовано, щоб надати правозастосовному органу свободу вирішення; «помилка в праві», тобто неправильне розуміння законодавчим органом реальних умов; ситуація, коли потреба в правовому регулюванні є лише уявною та ґрунтується на хибному сприйнятті обставин; «темнота» правових норм – їхня неясність, яка усувається шляхом тлумачення; колізії правових норм [52, с. 55].

Отже, прогалини в адміністративному законодавстві, яке визначає повноваження й порядок діяльності ОМС у сфері земельних відносин, – це відсутність або неповнота змісту нормативно-правових приписів, необхідних для належного, чіткого й послідовного правового регулювання земельних питань на місцевому рівні. Такі прогалини виявляються в ситуаціях, коли законодавство не містить достатніх норм, щоб ОМС могли реалізовувати свої земельні повноваження відповідно до принципів законності, визначеності й ефективності управління, або коли окремі процедури, права та обов'язки не визначено належним чином.

Зауважимо, що в науковій літературі фактично не представлені недоліки діяльності ОМС у контексті правового регулювання земельних відносин в Україні. Такі питання переважно досліджувалися окремо одне від одного. Наприклад, С. Л. Мартищенко виокремлює такі групи загальних проблем і недоліків адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні: 1) політико-правові: незадовільні темпи здійснення реформи, невідповідність проміжних результатів адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади запланованим; зниження якості й ефективності управлінських, зокрема політичних, рішень, що приймаються на місцях; відсутність конституційної основи проведення реформи, що ставить під сумнів деякі заходи, наприклад, новий адміністративно-територіальний устрій і територіальну

організацію місцевої влади; 2) організаційні: проблеми надання якісних послуг населенню, що стосується передусім зниження доступності для деяких регіонів медичних та освітніх послуг, а також деяких інших видів соціальних послуг і послуг, що надаються через центри надання адміністративних послуг; нестача висококваліфікованих кадрів;

3) фінансово-бюджетні: відсутність відповідальності ОМС та їх посадових осіб за власну некомпетентність у розпорядженні коштами місцевого бюджету; нерівномірність розподілу фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад, деякі з яких є більш привабливими для бізнесу за своїм географічним, природним, кліматичним становищем тощо, а інші – менш привабливими; 4) адміністративно-контрольні: підвищення рівня корупції та зловживань серед ОМС; проблема забезпечення адміністративного контролю за правомірністю рішень ОМС у поєднанні зі збереженням самостійності ОМС та недопустимості втручання держави в їх діяльність тощо [78].

Більш деталізованою є позиція Ю. Мальчин, який вказує, що нинішній стан місцевого й регіонального самоврядування визначається:

- а) відсутністю дієвої системи гарантій виконання функцій та повноважень ОМС та належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного їх забезпечення;
- б) недостатнім виконанням державою своїх зобов'язань щодо створення умов для розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства;
- в) значною кризою житлово-комунального господарства, системи енерго-, паливо- та водозабезпечення і соціальної інфраструктури;
- г) поглибленням кризи соціально-економічного стану територіальних громад та регіонів;
- д) неспроможністю вирішення нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України [74].

Крім того, з року в рік можна спостерігати катастрофічну нестачу коштів місцевого самоврядування. Бюджетна система України спрямована на підтримку не самодостатніх, а дотаційних територіальних громад і регіонів за правилом: чим більше надходжень до

місцевого бюджету за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень треба чекати в наступному бюджетному році [74].

Проведений у дисертаційному дослідженні аналіз дає змогу сформулювати авторський підхід щодо бачення причин прогалин адміністративного законодавства, яке регулює діяльність ОМС у сфері правового регулювання земельних відносин в Україні:

- динамічний розвиток децентралізації, а також земельних відносин, що випереджає темпи оновлення законодавства;
- недостатня системність і узгодженість між адміністративним, земельним, містобудівним та екологічним законодавством;
- нечіткий або непослідовний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування;
- іноді занадто швидкі й непослідовні земельні реформи та децентралізаційні процеси, які створюють ситуації, коли нові повноваження не підкріплені деталізованими процедурами;
- техніко-юридичні недоліки в процесі нормотворчості;
- повномасштабна військова агресія, унаслідок чого питання регулювання діяльності місцевого самоврядування переходять на «другий план».

Отже, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства, вважаємо, що основними напрямками розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності ОМС щодо правового регулювання земельних відносин в Україні має бути:

- по-перше, забезпечити узгодження норм Земельного Кодексу та законів України «Про землеустрій» і «Про місцеве самоврядування», зокрема: а) більш детально визначити й деталізувати зміст повноважень місцевого самоврядування в частині регулювання земельних відносин; б) встановити межі юридичної відповідальності ОМС за невиконання та/або

неналежне виконання її обов'язків у цій сфері; в) закріпити механізми оскарження рішень ОМС тощо;

– по-друге, у Законі України «Про місцеве самоврядування» доцільно переглянути гарантії роботи ОМС, зокрема слід: а) посилити гарантії фінансової самостійності громад; б) зміцнити захист від неправомірного втручання в прийняття рішень ОМС з боку інших вищих органів державної влади; в) забезпечити сталість нормативно-правового регулювання діяльності ОМС і земельних правовідносин;

– по-третє, підвищити інституційну спроможність ОМС у частині регулювання земельними правовідносинами, у межах чого слід: 1) підсилити кадрову спроможність громад, що означає формування компетентних місцевих команд: землевпорядників, кадастрових спеціалістів, юристів із земельних питань; 2) розвивати технічну й інформаційну базу, адже громади повинні мати доступ до сучасних геоінформаційних систем, якісних карт, кадастрових даних, інструментів обліку й аналізу земельних ресурсів; 3) сформувати чіткі внутрішні процедури ухвалення земельних рішень. Це передбачає прозорі регламенти, стандарти розгляду заяв, порядок погодження документації, систему публічності й участі громадськості.

Запровадження вказаних вище законодавчих пропозицій має бути поєднано зі здійсненням низки організаційних заходів. Зокрема, вбачається необхідним:

1) покращити систему планування діяльності ОМС у межах здійснення діяльності щодо регулювання земельними відносинами. Як зауважує В. Я. Малиновський, планування є основним складником будь-якої системи управління. Це процес, завдяки якому організація узгоджує наявні ресурси зі змінами внутрішнього та зовнішнього середовища. З планування починається управлінський цикл, адже воно визначає зміст і напрям інших управлінських функцій. Ефективне планування ґрунтується

на глибокому аналізі умов, у яких діє система, реальній оцінці її можливостей і потребує узгодженої роботи всіх її елементів. Особливо важливим воно є для органів державного управління, які часто стикаються з нечітко сформульованими завданнями або навіть нереалістичними цілями, що виникають під впливом політичних рішень. Оскільки планування – це найдинамічніша управлінська функція, воно потребує постійної та професійної реалізації, слугуючи опорою для всіх інших управлінських процесів [71, с. 169]. Своєю чергою Л. Б. Круп'як аргументує, що планування – це процес попереднього визначення завдань, які належить виконувати в наступних періодах часу, їхньої черговості, строків та якості виконання. Планування – це вид діяльності, що спрямований на визначення перспективного стану об'єкта управління та сприяє формуванню орієнтирів його діяльності в майбутньому. Планування, як зауважує науковець, є також процесом, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. План не є кінцевою метою, а лише частиною процесу. Планування має здійснюватися безперервно, плани доцільно переглядати (коригувати), щоб вони погоджувалися з реальністю й були ефективними [57, с. 113]. Отже, планування діяльності ОМС у сфері земельних відносин має визначальне значення, оскільки надає громадам можливість раціонально й послідовно використовувати власний земельний ресурс, запобігати конфліктам, передбачати потреби розвитку території та ухвалювати обґрунтовані рішення. Завдяки плануванню ОМС можуть узгоджувати інтереси різних землекористувачів, забезпечувати прозорість управлінських процесів, підтримувати збалансований розвиток територій і формувати передбачувану політику щодо землі. Це робить управління землею не реактивним, а стратегічним, підвищуючи ефективність і стабільність діяльності місцевого самоврядування в досліджуваній сфері суспільного життя. Вирішення проблем за цим напрямом має передбачати:

- а) створення в громаді постійного механізму аналізу земельних ресурсів;

б) запровадження практики підготовки щорічних і середньострокових планів використання земель громади; в) зміцнення професійної спроможності працівників, які займаються плануванням; г) налагодження механізмів узгодження планувальних документів між усіма підрозділами громади;

2) удосконалити кадрове забезпечення ОМС, яке має бути орієнтовано на професіоналізацію відповідної сфери. Кадрове забезпечення, як зазначають Є. В. Болотіна, І. П. Фоміченко та В. О. Шашко, є основним елементом соціально-економічного розвитку країни, оскільки активізація та професіоналізм управлінських кадрів у системі державної влади, а також ефективне використання кадрового потенціалу позитивно впливають на розвиток соціальної та економічної сфер. Для досягнення цих важливих цілей держава реалізує кадрову політику на макрорівні (у центральних органах) та мікрорівні (у ОМС) [16, с. 213–214]. Отже, кадрове забезпечення – це здійснювана в процесі управління діяльність, змістом якої є забезпечення органів, установ, їх підрозділів необхідним контингентом осіб, які відповідають певним вимогам, інформацією про них, а також впровадження науково обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки й перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим [36]. Погоджуємося з позицією Ю. В. Малиновського та О. І. Карого, які для вдосконалення планування, добору й підготовки персоналу в ОМС пропонують: 1) визначити головною метою добору кадрів формування їх кадрової основи – професійної кадрової команди. Забезпечити належну соціальну захищеність і державну підтримку цих кадрів, а також доступність і відкритість їх підготовки для громадян; 2) необхідно перебудувати роботу з формування резерву. Резерв має охоплювати найбільш компетентні та професійно придатні кадри й не повинен містити галузевих, місцевих, партійних, «командних» ознак і

обмежень. Основним завданням резерву має бути поповнення й оновлення управлінської команди. Резерв повинен стати базовим етапом планування службової кар'єри кадрів; 3) треба запровадити програму професійно-орієнтаційної роботи для виявлення талановитої, перспективної молоді й цілеспрямованої підготовки до управлінської діяльності в ОМС, з огляду на всі освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти; 4) варто розробити науково обґрунтовані рекомендації з визначення мотивації претендентів як складової їх рейтингу під час відбору на посаду, розглядати пропозиції щодо резерву на посади в ОМС, призначення на які здійснюється спеціальними комісіями, створеними при цих органах, доповнити положення про конкурсний відбір рейтинговими таблицями експертних оцінок претендентів на відповідні посади; 5) з урахуванням практичного досвіду, трудового стажу й напрямку та рівня освіти, виявленої компетентності та відповідальності визначити чіткі вимоги до професійної підготовки претендентів для успішної роботи на муніципальній службі, щонайменше на керівних посадах [72]. Крім зазначеного вище, кадрове забезпечення ОМС у сфері регулювання земельних відносин потребує покращення передусім через поглиблену професіоналізацію цієї діяльності. Важливо, щоб посадові особи, відповідальні за земельні питання, мали не формальну, а реальну фахову підготовку – знання сучасних підходів до землеустрою, просторового планування, кадастрових процедур, оцінки земель і публічного управління. Це передбачає як первинний професійний відбір, так і постійне навчання, підвищення кваліфікації, участь у тренінгах і використання практик, що застосовуються в інших громадах і країнах. Не менш важливим є створення належних умов для професійної роботи спеціалістів: доступ до актуальних кадастрових даних, використання геоінформаційних систем, наявність сучасних інструментів просторового аналізу. Технічна оснащеність підсилює професійну спроможність так само, як і знання, адже в земельних питаннях точність та оперативність роботи

безпосередньо залежать від рівня доступної інформації та інструментів її обробки;

3) розширення системи інформаційного забезпечення здійснення контролю за станом земельних ресурсів. Як зазначає Г. І. Купалова, інформаційне забезпечення – це система процесів, що охоплює збір, оцінку, зберігання й обробку даних для прийняття управлінських рішень. Вона охоплює різні види діяльності, зокрема й виробничі та збутові процеси, сервісне обслуговування, підвищення ефективності виробництва, покращення якості продукції, зниження витрат, рекламу, а також інформацію про асортимент, ціни й організацію сервісу. Відповідно, інформаційне забезпечення є визначальним етапом та умовою для проведення економічного аналізу, оскільки ефективність та об'єктивність цього аналізу безпосередньо залежить від якості й змісту вихідних даних. Інформаційне забезпечення економічного аналізу передбачає створення бази даних і комплексу інформаційних засобів, необхідних для оцінки господарської діяльності та вирішення управлінських завдань [60]. Зауважимо, що нині на національному рівні діють: Державний земельний кадастр (містить реєстраційні та картографічні відомості); Державний реєстр речових прав; окремі бази інвентаризації, матеріали моніторингу, дані дистанційного зондування тощо. Проте проблема полягає в тому, що ці ресурси розпорошені, оновлюються нерівномірно, містять прогалини, а громади не завжди мають повний або оперативний доступ до них. Також багато локальних даних – наприклад, результати інвентаризації, інформація про фактичне використання ділянок, зонування територій – ведуться на місцях у різних форматах і часто не інтегруються в єдину систему. Тому розширення системи інформаційного забезпечення контролю за станом земельних ресурсів має передбачати створення повної, актуальної й доступної бази даних про земельний фонд громади, використання сучасних геоінформаційних технологій, регулярне оновлення картографічних

матеріалів та інтеграцію даних з різних джерел – кадастру, моніторингу, інвентаризації й супутникових спостережень. Така система має забезпечувати оперативний аналіз, виявлення порушень і прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Отже, проведений у роботі аналіз дає змогу констатувати, що запропоновані в підрозділі заходи дадуть змогу більш комплексно та якісно покращити правові й організаційні аспекти діяльності ОМС у сфері правового регулювання земельних відносин в Україні.

Висновки до розділу 3

З'ясовано, що гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є системою правових, організаційних, управлінських, процедурних і процесуальних механізмів, які забезпечують реальне й ефективне здійснення, захист та відновлення прав територіальної громади у сфері використання, розпорядження та управління землею. У своїй сукупності ці гарантії спрямовано на те, щоб унеможливити порушення прав громади під час розпорядження, користування й охорони земель. До переліку таких гарантій належать: 1) конституційні; 2) законодавчі (нормативно-правові); 3) організаційні; 4) гарантії незалежності; 5) економічні; 6) інформаційні; 7) гарантії прозорості діяльності; 8) процесуальні гарантії.

Зауважено, що конституційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами ґрунтуються: по-перше, на визнанні землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; по-друге, на закріпленні принципу народовладдя, який передбачає, що громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. У нормах Конституції України закріплено право

територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема й ті, що пов'язані з розпорядженням комунальною власністю, до якої належать і землі місцевої громади. Такі гарантії забезпечуються тим, що ОМС отримують повноваження управляти земельними ресурсами в межах, визначених законом, а держава зобов'язана створювати умови для реалізації цих повноважень, не допускаючи їх необґрунтованого обмеження.

Доведено, що законодавчі гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами виявляються в тому, що норми права формують чіткі межі компетенції громади, закріплюючи її статус як повноправного суб'єкта, який володіє й розпоряджається землями комунальної власності. Правові акти встановлюють, що будь-які дії щодо земель громади повинні здійснюватися в межах прозорої процедури, основними принципами якої є відкритість, підзвітність та обов'язкове врахування позиції мешканців. У законах і підзаконних актах закріплено, що рішення про передання земель, зміну їх цільового призначення чи включення до містобудівної документації не можуть ухвалюватися без дотримання встановлених етапів погодження, оприлюднення й опрацювання зауважень громадськості. Завдяки цьому правове регулювання перешкоджає будь-якій формі прихованого чи одноосібного впливу на розподіл земельних ресурсів. Важливим складником законодавчих гарантій є закріплення прозорості земельної інформації. Норми, що регулюють ведення кадастру, доступ громадян до матеріалів землеустрою, оприлюднення містобудівних рішень і звітів щодо використання земель, утворюють правовий простір, у якому громада може не лише контролювати дії органів влади, а й запобігати зловживанням іще на стадії їх зародження.

Констатовано, що організаційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні такої системи структур, процедур та управлінських механізмів, які не лише формально визначають компетенцію громади, а й

забезпечують її реальну здатність впливати на ухвалення рішень щодо земель. Їхня сутність виявляється в тому, що місцеве самоврядування отримує не лише юридичні повноваження, а й організаційно оформлену можливість діяти. Зазначене виявляється в тому, що: є виборні представницькі органи, виконавчі структури, спеціалізовані підрозділи й служби, які відповідають за ведення земельного кадастру, контроль за використанням земель, підготовку проєктів землеустрою та реалізацію програм розвитку територій. Завдяки цьому громада не є абстрактним суб'єктом, а набуває інституційної форми, здатної системно управляти своїми земельними ресурсами. Організаційні гарантії виявляються також у встановленні процедур, що забезпечують сталість і безперервність управління.

Обґрунтовано, що гарантії незалежності в межах дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні таких правових і організаційних умов, за яких громада може самостійно й відповідально ухвалювати рішення щодо землі, не зазнаючи необґрунтованого тиску з боку вищих державних органів, приватних інтересів або посадових осіб. Їхній зміст розкривається через визнання громади первинним носієм місцевої влади, що означає, що вона, а не будь-хто інший, визначає напрями використання, планування й розвитку своїх земельних ресурсів. Отже, у цьому контексті незалежність виявляється не як відокремленість від держави, а як гарантована можливість реалізовувати власні повноваження в межах закону без зовнішнього втручання, яке може зашкодити внутрішнім інтересам громади в межах управління земельними правовідносинами.

Зроблено висновок про те, що економічні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами пов'язані з тим, що громада повинна мати реальну матеріальну основу, яка забезпечує її спроможність самостійно розпоряджатися земельними

ресурсами й використовувати їх для розвитку території. Ці гарантії розкрито через закріплення за громадою права власності на землю як на визначальний складник комунальних активів, що створює фінансову базу для місцевого самоврядування й перетворює землю не лише на об'єкт управління, а й на джерело економічної стабільності. Економічний зміст незалежності громади полягає в можливості отримувати надходження від орендної плати, земельного податку, продажу чи сервітутного використання ділянок, а також у праві спрямовувати ці кошти на потреби території, забезпечуючи розвиток інфраструктури, охорону довкілля, благоустрій і реалізацію соціальних програм. Фінансова самодостатність зменшує ризик зовнішнього тиску на громаду й дає їй змогу ухвалювати рішення, які відповідають інтересам мешканців, а не вимушеним економічним обставинам.

Акцентовано, що інформаційні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами ґрунтуються на тому, що ефективне й справедливе розпорядження земельними ресурсами можливе лише за умов відкритості, доступності й правдивості інформації про землю та рішення, що стосуються її використання. Їхня сутність полягає в тому, що громада має право знати, якими є межі земель комунальної власності, хто та на яких підставах користується ділянками, які плани забудови чи зміни цільового призначення готуються, які інвестиційні проєкти пропонуються, а також які наслідки має кожне управлінське рішення для розвитку території. Доступ до таких даних дає громаді змогу здійснювати реальний контроль за ОМС, запобігати корупційним практикам і втручанням приватних інтересів у процеси розподілу землі. Поінформованість перетворює громаду з пасивного спостерігача на активного учасника управління. Інформаційні гарантії також забезпечують прозорість процедур ухвалення рішень. Публікація проєктів землеустрою, містобудівної документації, схем планування

територій, результатів громадських обговорень і ухвалених місцевих актів створює умови, за яких будь-яка зміна у використанні земель є відкритою для аналізу, дискусії й оцінювання мешканцями.

Зазначено, що процесуальні гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у встановленні таких процедур і правил, які забезпечують справедливість, послідовність і передбачуваність усіх дій, що стосуються землі, а також захищають громаду від свавільних або необґрунтованих рішень. Їхня сутність полягає в тому, що будь-яке управлінське рішення – від підготовки проєкту землеустрою до зміни цільового призначення ділянки або укладення договору – має ухвалюватися лише у визначеному законом порядку, що передбачає обов'язковість процедурних етапів, дотримання строків, чіткість підстав і способів фіксації результатів. Завдяки цьому громада отримує можливість не лише контролювати процеси, а й бути впевненою, що вони не можуть бути змінені або проігноровані заради чийось особистих інтересів. Не менш важливим елементом цих гарантій є можливість оскарження рішень. Коли громада або окремі її члени можуть звернутися до суду чи адміністративних органів для перевірки законності дій посадовців, процес набуває додаткового захисного рівня. Будь-яке процедурне порушення – непроведення слухань, відсутність мотивувальної частини рішення, ігнорування зауважень або недотримання строків тощо – може стати підставою для визнання акта незаконним. Це змушує ОМС діяти чітко й відповідально, дотримуючись установленої процедури в інтересах громади.

Узагальнено, що сучасний стан реалізації гарантій дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є суперечливим. З одного боку, нормативна база та інституційні механізми стали набагато сильнішими, а з іншого – їхня реальна ефективність значною мірою залежить від практики застосування, яка суттєво відрізняється між

громадами. Формально громади отримали значно ширші повноваження внаслідок децентралізації: вони можуть самостійно розпоряджатися землями, формувати політику їх використання, брати участь у плануванні територій і контролювати дії місцевої влади. Це створює підґрунтя для реального самоврядування, де місцева спільнота визначає долю своїх територіальних ресурсів. Однак фактична реалізація цих прав нерідко ускладнена нестачею кваліфікованих фахівців, обмеженими фінансовими ресурсами й нерівними інституційними спроможностями між громадами. У багатьох випадках громади формально мають право контролювати земельні рішення, але на практиці не володіють достатньою інформацією або інструментами впливу, щоб запобігати порушенням.

Здійснено аналіз положень Стратегії регіонального розвитку 2021–2027 років та Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, на підставі чого зауважено, що вказані документи не містять чіткого окреслення проблем діяльності ОМС у сфері регулювання земельних відносин, що створює серйозний методологічний розрив між загальнонаціональними цілями й реальними інституційними можливостями громад у цій галузі. Зазначене є серйозною проблемою, адже якщо на стратегічному й концептуальному рівні не фіксуються слабкі місця у відповідній сфері, це призводить до хаотичності державної політики та непослідовності дій законодавця в цьому напрямі.

Зосереджено увагу на тому, що наразі важливим завданням законодавця є розроблення й ухвалення Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року. Цей документ має бути розраховано до 2035 року, оскільки виклики сьогодення, втрата земельних ресурсів створює нові, безпрецедентні виклики, загрози й наслідки, які доведеться долати ще багато років. Метою вказаного документу має бути формування цілісної, інституційно узгодженої та законодавчо стабільної моделі адміністративного регулювання земельних

відносин, яка забезпечить спроможність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інших державних і недержавних інституцій, ефективно, прозоро й однаково управляти земельними ресурсами, створюючи передумови для збалансованого розвитку територій.

Аргументовано, що завданнями, які має вирішити така Концепція в контексті представленої в роботі проблематики, є такі: забезпечити науково обґрунтоване унормування адміністративних процедур у сфері земельних відносин і встановлення єдиних стандартів діяльності громад, що мінімізують правову варіативність та неоднозначність розуміння; передбачити механізми підсилення управлінських, аналітичних та інших функцій громад, зокрема й тих, які стосуються підготовки кадрів і розвитку інституційної спроможності ОМС; створити умови для більш ефективної подальшої цифровізації земельного адміністрування, узгодження кадастрових, реєстраційних і містобудівних систем та забезпечення прозорості управлінських рішень; уточнити правовий статус і розмежувати компетенцію державних органів та ОМС, закріпивши механізми відповідальності за порушення або неефективне управління земельними ресурсами; побудувати ефективну модель нагляду, спрямовану не лише на контроль, а й на забезпечення науково-методичної, консультаційної та аналітичної підтримки громад у процесі реалізації земельних повноважень; сприяти узгодженню земельного регулювання з плануванням територій, розвитком інфраструктури та стратегічними пріоритетами територіальних громад.

Встановлено, що прогалини в адміністративному законодавстві, яке визначає повноваження та порядок діяльності ОМС у сфері земельних відносин, – це відсутність або неповнота змісту нормативно-правових приписів, необхідних для належного, чіткого й послідовного правового регулювання земельних питань на місцевому рівні. Такі прогалини виявляються в ситуаціях, коли законодавство не містить достатніх норм,

щоб ОМС могли реалізовувати свої земельні повноваження відповідно до принципів законності, визначеності й ефективності управління, або ж коли окремі процедури, права та обов'язки не визначено належним чином.

Сформульовано авторський підхід щодо бачення причин прогалин адміністративного законодавства, яке регулює діяльність ОМС у сфері правового регулювання земельних відносин в Україні, а саме: динамічний розвиток децентралізації, а також земельних відносин, що випереджає темпи оновлення законодавства; недостатня системність і узгодженість між адміністративним, земельним, містобудівним та екологічним законодавством; нечіткий або непослідовний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; іноді занадто швидкі й непослідовні земельні реформи та децентралізаційні процеси, які створюють ситуації, коли нові повноваження не підкріплені деталізованими процедурами; повномасштабна військова агресія, внаслідок якої питання регулювання діяльності місцевого самоврядування відводяться на «другий план».

Доведено, що основними напрямками розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності ОМС у сфері правового регулювання земельних відносин в Україні є такі: по-перше, забезпечити узгодження норм Земельного Кодексу та законів України «Про землеустрій» та «Про місцеве самоврядування», зокрема: а) більш детально визначити зміст повноважень місцевого самоврядування в частині регулювання земельних відносин; б) встановити межі юридичної відповідальності ОМС за невиконання та/або неналежне виконання її обов'язків у цій сфері; в) закріпити механізми оскарження рішень ОМС тощо; по-друге, у Законі України «Про місцеве самоврядування» доцільно переглянути гарантії роботи ОМС, зокрема доцільно: а) посилити гарантії фінансової самостійності громад; б) зміцнити захист від неправомірного втручання в прийняття рішень ОМС з боку інших вищих органів державної

влади; в) забезпечити сталість нормативно-правового регулювання діяльності ОМС і земельних правовідносин; по-третє, підвищити інституційну спроможність ОМС у частині регулювання земельними правовідносинами, у межах чого слід: 1) підсилити кадрову спроможність громад, що означає формування компетентних місцевих команд: землевпорядників, кадастрових спеціалістів, юристів із земельних питань; 2) розвивати технічну й інформаційну базу, адже громади повинні мати доступ до сучасних геоінформаційних систем, якісних карт, кадастрових даних, інструментів обліку та аналізу земельних ресурсів; 3) сформувати чіткі внутрішні процедури ухвалення земельних рішень. Це передбачає прозорі регламенти, стандарти розгляду заяв, порядок погодження документації, систему публічності й участі громадськості.

Зауважено, що планування діяльності ОМС у сфері земельних відносин має визначальне значення, оскільки надає громадам можливість раціонально й послідовно використовувати власний земельний ресурс, запобігати конфліктам, передбачати потреби розвитку території та ухвалювати обґрунтовані рішення. Завдяки плануванню ОМС можуть узгоджувати інтереси різних землекористувачів, забезпечувати прозорість управлінських процесів, підтримувати збалансований розвиток територій і формувати передбачувану політику щодо землі. Це робить управління землею не реактивним, а стратегічним, підвищуючи ефективність і стабільність діяльності місцевого самоврядування в досліджуваній сфері суспільного життя. Розв'язання проблем за цим напрямом має передбачати: а) створення в громаді постійного механізму аналізу земельних ресурсів; б) запровадження практики підготовки щорічних і середньострокових планів використання земель громади; в) зміцнення професійної спроможності працівників, які займаються плануванням; г) налагодження механізмів узгодження планувальних документів між усіма підрозділами громади.

Акцентовано, що кадрове забезпечення ОМС у сфері регулювання земельних відносин потребує покращення передусім через поглиблену професіоналізацію цієї діяльності. Важливо, щоб посадові особи, відповідальні за земельні питання, мали не формальну, а реальну фахову підготовку – знання сучасних підходів до землеустрою, просторового планування, кадастрових процедур, оцінки земель і публічного управління. Це передбачає як первинний професійний відбір, так і постійне навчання, підвищення кваліфікації, участь у тренінгах і використання практик, що застосовуються в інших громадах і країнах.

Обґрунтовано, що нині на національному рівні діють: Державний земельний кадастр (містить реєстраційні та картографічні відомості); Державний реєстр речових прав; окремі бази інвентаризації, матеріали моніторингу, дані дистанційного зондування тощо. Проте проблема полягає в тому, що ці ресурси розпорошені, оновлюються нерівномірно, містять прогалини, а громади не завжди мають повний або оперативний доступ до них. Також багато локальних даних – наприклад, результати інвентаризації, інформація про фактичне використання ділянок, зонування територій – ведуться на місцях у різних форматах і часто не інтегруються в єдину систему. Тому розширення системи інформаційного забезпечення контролю за станом земельних ресурсів має передбачати створення повної, актуальної й доступної бази даних про земельний фонд громади, використання сучасних геоінформаційних технологій, регулярне оновлення картографічних матеріалів та інтеграцію даних з різних джерел – кадастру, моніторингу, інвентаризації й супутникових спостережень. Така система повинна забезпечувати оперативний аналіз, виявлення порушень і прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягало в тому, щоб розкрити сутність і виокремити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює суспільні відносини в цій сфері. За результатами дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основними з яких є такі:

1. Визначено поняття «державна регіональна політика у сфері земельних відносин» як комплекс заходів (політико-правових, організаційно-управлінських, правоохоронних тощо), які здійснюють органи центральної та місцевої публічної влади та які спрямовано на забезпечення належних умов для формування, реалізації, розвитку та припинення зазначених суспільних відносин на рівні окремих регіонів, а також: з одного боку, на ефективне впровадження загальних засад центральної державної політики у сфері земельних відносин в окремих регіонах з урахуванням їх природно-географічних, екологічних, економічних, демографічних, культурних та інших особливостей; а з іншого – на отримання зворотної реакції (відповіді) від місцевої влади щодо наявного стану зазначеної сфери, нагальних у ній проблем, потреб і запитів, а також пропозицій стосовно врегулювання відповідних проблемних питань.

Зауважено, що здійснення органами місцевого самоврядування державної регіональної політики у сфері земельних відносин є тією діяльністю, яку значною мірою регламентують засоби адміністративного права, адже досить широкий спектр відносин та інших юридично значущих аспектів, що супроводжують цю діяльність, мають яскраво виражений

управлінський характер і матеріально-правові та процедурні засади їх реалізації регламентуються нормами саме адміністративного права й законодавства, а отже, забезпечуються адміністративними методами та засобами.

2. Доведено, що органи місцевого самоврядування є самостійною та важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка в певному значенні розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того, залученість органів місцевого самоврядування до врегулювання питань земельних відносин є ключовою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів, потреб і запитів територіальних громад із загальнодержавним курсом у сфері земельних відносин.

3. Встановлено такі напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин: 1) визначення концептуальних засад і перспектив розвитку регулювання сфери земельних відносин на загальнодержавному й регіональному рівнях; 2) визначення правил ефективного землекористування; 3) врегулювання механізму взаємодії та координації між суб'єктами публічної влади щодо реалізації державної політики у сфері земельних відносин як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях; 4) врегулювання матеріально-правових і процедурних засад здійснення контролю у сфері земельних відносин; 5) врегулювання процедур, які супроводжують оподаткування земельних ресурсів; 6) здійснення адміністративної юрисдикційної діяльності у сфері земельних відносин; 7) визначення засад оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади щодо реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

4. Аргументовано, що адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин доцільно тлумачити як сукупність однорідних дій органів місцевого самоврядування, що мають визначений законодавством спосіб зовнішнього вираження й порядок реалізації з метою забезпечення ефективного виконання завдань і досягнення цілей здійснення публічного управління сферою земельних відносин на регіональному рівні. Інструменти публічного адміністрування опосередковують виявлення владної волі суб'єктів місцевого самоврядування та забезпечують практичне втілення їх владних повноважень у досліджуваній сфері. До переліку відповідних інструментів належать: нормативно-правові акти; адміністративний акт; адміністративний договір; фактичні дії.

5. Констатовано, що адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин слід розглядати як встановлений чинним законодавством порядок реалізації органами місцевого самоврядування своєї адміністративної компетенції в досліджуваній сфері суспільного життя. З'ясовано, що процедура визначає послідовність дій зазначених суб'єктів щодо управління земельними відносинами, окреслюючи таким чином межі їх владної діяльності.

Серед відповідних адміністративних процедур виокремлено: 1) дозвільні; 2) реєстраційні; 3) контрольні; 4) процедури з відчуження землі, що перебуває в приватній власності, в інтересах суспільних потреб територіальної громади чи з мотивів суспільної необхідності; 5) юрисдикційні; 6) технічні.

6. Обґрунтовано, що особливостями взаємодії органів місцевого самоврядування з державними інституціями у сфері регулювання земельними відносинами є такі, як: 1) наявність чіткого розподілу повноважень. Зокрема, у таких взаємовідносинах органи місцевого самоврядування вирішують питання розпорядження землями громади, тоді

як державні органи забезпечують стандарти, реєстрацію, контроль, погодження й нагляд у досліджуваній сфері тощо; 2) у таких відносинах органи місцевого самоврядування й інші державні інституції нечасто є рівними партнерами, що пов'язано зі специфікою повноважень, а також завдань, які ці суб'єкти виконують у сфері регулювання земельних відносин; 3) більшість процедур взаємодії потребують узгодження; 4) у таких відносинах вищі органи державної влади, зокрема ОВА/ОДА, виконують координаційні й контрольні-наглядові функції; 5) наявність спільної відповідальності за стратегічні ресурси й безпеку, адже така взаємодія орієнтована на узгодження локальних і національних пріоритетів у поводженні із землею; 6) основу взаємодії складають інформаційно-кадастрові ресурси (ДЗК, реєстри речових прав), що вимагає синхронізації дій, обміну даними й технічної сумісності; 7) в умовах воєнного стану взаємодія ускладнюється через різну безпекову ситуацію на окремих територіях.

Виокремлено такі особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими інституціями у сфері регулювання земельних відносин: 1) реалізація такої спільної діяльності передбачає, що процес прийняття земельних рішень реалізується у формі рівноправного діалогу між владою та громадськістю; 2) зміст взаємодії залежить від безпекової ситуації на певній території, адже окремі громади знаходяться в зоні ведення бойових дій або на прифронтових територіях; 3) має врегульований характер, в якому статус громадськості в цьому питанні є чітко визначеним, а комунікація має нормативну форму й не залежить від «доброї волі» органів місцевого самоврядування; 4) такі взаємовідносини мають конфліктно-консенсусний характер, адже в процесі вирішення земельних питань часто виникають суперечності (забудова, зміна цільового призначення, доступ до природних ресурсів); 5) наявність підвищених вимог щодо прозорості процедур у сфері регулювання земельних відносин,

а також підзвітності органів місцевого самоврядування громадськості; б) існування високого рівня корупційних ризиків з боку органів місцевого самоврядування, які часто є перешкодою на шляху нормального функціонування спільної діяльності; 7) якість та ефективність взаємодії залежить від довіри та репутації сторін; 8) активне використання публічних і цифрових майданчиків у процесі взаємодії. Зокрема, така спільна діяльність переважно відбувається через: публічні слухання, відкриті презентації, цифрові геопортали, онлайн-збори тощо; 9) у кожній громаді взаємодія вибудовується по-різному й залежить від активності громади, історії конфліктів, економічної цінності землі.

7. З'ясовано, що гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами є системою правових, організаційних, управлінських, процедурних і процесуальних механізмів, які забезпечують реальне й ефективне здійснення, захист та відновлення прав територіальної громади у сфері використання, розпорядження й управління землею. У своїй сукупності вказані гарантії спрямовані на те, щоб унеможливити порушення прав громади під час розпорядження, користування й охорони земель. До переліку таких гарантій належать: 1) конституційні; 2) законодавчі (нормативно-правові); 3) організаційні; 4) гарантії незалежності; 5) економічні; 6) інформаційні; 7) гарантії прозорості діяльності; 8) процесуальні гарантії.

8. Доведено, що основними напрямками розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні є такі:

– по-перше, узгодження норм Земельного кодексу України та законів України «Про землеустрій» та «Про місцеве самоврядування», зокрема слід:

а) ширше визначити й деталізувати зміст повноважень місцевого самоврядування в частині регулювання земельних відносин; б) встановити

межі юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання та/або неналежне виконання обов'язків у цій сфері; в) закріпити механізми оскарження рішень органів місцевого самоврядування тощо;

– по-друге, у Законі України «Про місцеве самоврядування» слід переглянути гарантії роботи органів місцевого самоврядування, зокрема доцільно: а) посилити гарантії фінансової самостійності громад; б) зміцнити захист від неправомірного втручання в прийняття рішень органів місцевого самоврядування з боку інших вищих органів державної влади; в) забезпечити сталість нормативно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та земельних правовідносин;

– по-третє, підвищити інституційну спроможність органів місцевого самоврядування в частині регулювання земельних правовідносин, у межах чого слід: 1) підсилити кадрову спроможність громад, що передбачає формування компетентних місцевих команд: землевпорядників, кадастрових спеціалістів, юристів із земельних питань; 2) розвивати технічну та інформаційну базу, адже громади повинні мати доступ до сучасних геоінформаційних систем, якісних карт, кадастрових даних, інструментів обліку й аналізу земельних ресурсів; 3) сформувати чіткі внутрішні процедури ухвалення земельних рішень. Це передбачає прозорі регламенти, стандарти розгляду заяв, порядок погодження документації, систему публічності й участі громадськості.

Крім зазначеного, запропоновано вдосконалити організаційні аспекти здійснення відповідної діяльності, у межах чого доцільно: 1) покращити систему планування діяльності органів місцевого самоврядування; 2) удосконалити кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування, яке має бути спрямовано на професіоналізацію відповідної сфери; 3) розширити систему інформаційного забезпечення здійснення контролю за станом земельних ресурсів. Усе зазначене вище має бути відображено в

майбутній Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року, мета якої повинна передбачати формування цілісної, інституційно узгодженої та законодавчо стабільної моделі адміністративного регулювання земельних відносин, яка забезпечить спроможність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інших державних і недержавних інституцій ефективно, прозоро й однаково управляти земельними ресурсами, створюючи передумови для збалансованого розвитку територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. ; 2-ге вид., допов. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І. А. Дьомін, О. М. Єщук ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 376 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : навч. посіб. / кол. авторів ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2024. 396 с.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 368 с.
6. Барабаш Ю. Г. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності. *Право України*. 2009. № 4. С. 55–61.
7. Бараш Є. Ю. Організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 189 с.
8. Батракова Д. С. Категорія «місцеве самоврядування»: підходи до визначення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 17 (1). С. 150–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_17%281%29__41.
9. Безпалова О. І. Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми

правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників II наук.-практ. конф., м. Харків, 10 грудня 2019 р. Харків, 2019. С. 79–82. URL: <https://pp-ss.pro/wp-content/uploads/2020/06/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>.

10. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.4.05>.

11. Білак М. Запровадження європейської доктрини «правова процедура» (fair procedure) у практиці Касаційного адміністративного суду. *Судова влада України. Верховний суд*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/760829/>.

12. Богданов Р. І. Адміністративно-правовий статус територіальних управлінь Державного бюро розслідувань : монографія. Харків : Видавництво, 2024. 352 с.

13. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 114–122.

14. Бойко І. В., Зима О. Т. Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

15. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2022. Вип. 69. С. 229–236. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2022_69_41.

16. Болотіна Є. В., Фоміченко І. П., Шашко В. О. Питання кадрової політики: актуальність та перспективи. *Бізнес Інформ*. 2018. № 9. С. 212–219.

17. Бортник С. М. Особливості правового регулювання реалізації трудових прав поліцейських в Україні : монографія. Харків : Константа, 2017. 392 с.
18. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
19. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій: шлях до відновлення і розвитку. *Всеукраїнська Асоціація ОТГ*. URL: <https://hromady.org/vzayemodiya-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-ta-gromadskix-organizacij/>.
20. Вініченко О. М. Дефініція контролю, як наукової категорії. *Агросвіт*. 2014. № 23. С. 25–31.
21. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 480 с.
22. Власенко В. П. Суб'єкти публічного права: інтерпретаційні аспекти нормативних положень міжнародних правових актів та законодавства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2023. Вип. 78, ч. 1. С. 14–19. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/4-1.pdf>.
23. Волинець С. С. Щодо визначення поняття "державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства". *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 6–7. С. 54–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_6-7_9.
24. Галуцько В. В., Лазарев А. А., Глобенко І. О., Галуцько В. В. Предмет адміністративного права України: концепт вузького розуміння. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 6. С. 98–103. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-6-15>.

25. Гетманьчик І. П., Чумаченко О. М., Колганова І. Г. Поняття та сутнісні ознаки природоохоронного землекористування. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2021. № 2. С. 42–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zemleustriy_2021_2_7.
26. Гіда Є. О. Деонтологічні засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина працівниками міліції у сфері правопорядку : монографія / передне слово Є. О. Гіда ; МВС України : Нац. ун-т внутр. справ. Київ : Ліпкан О. С., 2011. 445 с.
27. Гнаткович О. Д. Державна політика у сфері регулювання економічних земельних відносин. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_4_4.
28. Гнатовський М. С., Радіонова Л. А. Поняття та сутність місцевого самоврядування. *Перспективи розвитку територій: теорія і практика* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених, 19–20 листопада 2020 р., м. Харків. Харків, 2020. С. 23–26. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/56577/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%82%D0%B5%D0%B7%202020-23-26.pdf>.
29. Годованець В. Ф., Головін А. С. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Персонал, 2011. 384 с.
30. Громадські слухання та обговорення. *Бориславська міська рада*. URL: <https://boryslavrada.gov.ua/hromadska-uchast/hromadski-slukhannia>.
31. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки НаУКМА*. Т. 18: Політичні науки. Київ, 2000. С. 31–36.
32. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
33. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. І. Бодрова, С. В.

Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2005. 255 с.

34. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 78. Ст. 2607. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text>.

35. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

36. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба. 524 с.

37. Європейська Хартія місцевого самоврядування : підписана в м. Страсбурзі, 15.10.1985 р. ; ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

38. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування : наук.-метод. рек. до семінарських занять для слухачів Інституту державного управління зі спеціальностей “Адміністративний менеджмент”, “Економіка”, “Правове забезпечення” і “Світова та європейська інтеграція” . Миколаїв : Вид-во імені Петра Могили, 2008. Вип. 100. 76 с.

39. Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

40. Зайцева І. Що таке концепція: визначення, характеристики та приклади застосування. *Focus Ukraine*. URL:

<https://focusukraine.com.ua/vidpovidi/shcho-take-kontseptsiia-vyznachennia-kharakterystyky-ta-pryklady-zastosuvannia/>.

41. Залєвський В. Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 283–289. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.50>.

42. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. / К. Л. Бугайчук, В. А. Гузь, І. О. Святокум, В. В. Чумак. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. 44 с.

43. Земельне право : навч. посіб. / О. І. Баїк, У. П. Бобко, М. С. Долинська, А. О. Дутко, Н. М. Павлюк ; за ред. О. І. Баїк. Львів : Навчально-науковий Інститут права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», 2020. 326 с.

44. Земельне право : підручник / за ред. М. В. Шульги. 3-тє вид., допов. і перероб. Харків : Юрайт, 2023. 592 с.

45. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.

46. Землекористування / А. М. Третяк. *Енциклопедія Сучасної України* / редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; НТШ. Київ : Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України, 2010. URL: <https://esu.com.ua/article-15957>.

47. Казміришин Е. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 78–83. DOI: <https://doi.org/10.15421/391962>.

48. Карабін Т. О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства. *Підприємництво, господарство і право*.

2024. № 4. С. 372–377. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.60>.
URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/62.pdf>.

49. Кіншак А. В. Державна регіональна політика в Україні: термінологічна невизначеність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_6_11.

50. Клімова Г. П. Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 15–23.

51. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

52. Колотова О. Відмежування прогалин у праві від суміжних правових явищ. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 55–59.

53. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

54. Коталейчук С. П., Пісной П. Я. Теорія держави та права в запитаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : КНТ, 2011. 560 с.

55. Краснопольська Т. М. Регіональна політика України: типи та інструменти. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 189–202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol_2016_58_21.

56. Кресіна І. О. політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.

57. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. Тернопіль : Крок, 2015. 243 с.

58. Кубрак П. М. Сутність процесуальних гарантій у кримінальному провадженні України. *Часопис Національного університету «Острозька*

академія». Серія : Право. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16kpmkpu.pdf>.

59. Куліш О. Що таке концепція: визначення, приклади та значення. *Homester*. URL: <https://homester.com.ua/shho-take-konczepczyia-vyznachennya-pryklady-ta-znachennya/>.

60. Купалова Г. І. Теорія економічного аналізу : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 639 с.

61. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина : навч. посіб. Харків : Факт, 2001. 439 с.

62. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3–4. С. 254–263. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2018_3-4_25.

63. Лорткіпанідзе Г. Поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення Національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 323–326. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.49>.

64. Луценко В. І. Визначення правил ефективного землекористування як важливий напрямок адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 січ. 2023 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 129–131.

65. Луценко В. І. Державна регіональна політика у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 жовт. 2022 р.)* Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 58–61.

66. Луценко В. І. До проблеми визначення поняття адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 4. С. 241–245.

67. Луценко В. І. До характеристики ключових адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2025. № 3. С. 56–61.

68. Луценко В. І. До характеристики напрямів адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. *KELM*. 2023. № 7 (59). С. 472–476 (Республіка Польща).

69. Луценко В. І. Нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Modern Achievements in Legal Science and Practice: International scientific conference (March 19–20, 2025. Riga, the Republic of Latvia)*. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2025. С. 226–229.

70. Луценко В. І. Роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 394–399.

71. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. вид. “Вежа” Вол. держ. ун-ту. ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

72. Малиновський Ю. В., Карий О. І. Обґрунтування кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2022. № 4 (73). С. 22–26. URL: <https://era.nltu.edu.ua/Archive/73/s3.pdf>.

73. Малихіна Я. А. Юридичні гарантії реалізації права на працю особами віком до 18 років : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2009. 176 с.

74. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І.*

Вернадського. Серія : Історичні науки. 2017. Т. 28 (67), № 1. С. 25–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_istor_2017_28%2867%29_1_7.

75. Мамалуй О. О. До питання визначення поняття "процедура" в податковому праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 35 (1). С. 85–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_35%281%29__22.

76. Манько Д. Г. Легалізація як правова процедура : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 205 с.

77. Маркіна І. А. Сутність землекористування та засоби управління його ефективністю. *Підприємництво і торгівля*. 2019. № 25. С. 94–98. URL: <https://www.lute.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/DOI/2522-1256-2019-25-13.pdf>.

78. Мартищенко С. Л. Проблемні питання здійснення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 64–69. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2023.13>.

79. Махмурова-Дишлюк О. П. Поняття інструментів публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 35–41. URL: <https://www.ssaals.com.ua/wp-content/uploads/2022/06/%D0%9C%D0%B0%D1%85%D0%BC%D1%83%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%94%D0%B8%D1%88%D0%BB%D1%8E%D0%BA-%D0%9E-%D0%9F..pdf>.

80. Махначова Н. М., Бондар В. О. Суб'єкти публічного управління: понятійно-категоріальний аналіз законодавчих норм. *Право та державне управління*. 2022. № 2. С. 162–168. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.22>.

81. Методичні рекомендації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель органами місцевого самоврядування / авт.-упоряд. Т. В. Медвецька ; за заг. ред. О. В. Слобожана. Київ : Асоціація міст України, 2022. 42 с. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/met_rek_derzh_kontr_zemelw.pdf.

82. Методичні рекомендації у сфері відкритого урядування «Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства». Київ : Асоціація міст України, 2023. 55 с. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/66_vidkryte_uryaduvannya_2023_meto_d.pdf.

83. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 678 с.

84. Місцеве самоврядування. Організація роботи міського голови / під ред. А. Чемериса. Львів : Ліга–Прес, 2004. Кн. 2. 1104 с.

85. Мозговий О. О. Державна політика у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2025. № 35 (2). С. 264–275. DOI: <https://doi.org/10.32631/>.

86. Мунько А. Ю., Лі Д. В., Тагачін М. К. Особливості організації взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія : Право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 14. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/handle/123456789/12259>.

87. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.

88. Новак Н. П., Сердюк Є. В. Інструменти публічного адміністрування запобігання тінізації економіки в Україні. *Право та*

державне управління. 2025. № 1. С. 290–295. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.40>.

89. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

90. Носулько Б. Роль місцевого самоврядування у становленні територальної громади та її соціально-економічному розвитку. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти*. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2021. № 1. С. 37–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdanopua_2021_1_10.

91. ОДА долучилася до регіональної наради щодо результатів застосування спрощеної процедури зміни цільового призначення землі. *Івано-Франківська обласна державна адміністрація*. URL: <https://www.if.gov.ua/news/oda-doluchylasia-do-rehionalnoi-narady-shchodo-rezultativ-zastosuvannia-sproshchenoi-protsedury-zminy-tsilovoho-pryznachennia-zemli>.

92. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2005. 232 с.

93. Орел А. О. Адміністративні інструменти запобігання та протидії дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 601–603. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/148>.

94. Основи теорії держави і права : навч.-метод. посіб. для студ. денної форми навчання спец. 6.030401 «Право» / М. Х. Корецький, В. І. Цимбалюк, І. В. Міщук та ін. Рівне, 2013. 210 с.

95. Павліченко В. М. Організаційно-правові засади взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 95–99.

96. Перепелиця А. В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 272 с.
97. Першин О. В. Поняття та зміст адміністративних інструментів у сфері забезпечення економічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 512–515.
98. Перші громадські слухання по земельним ресурсам ОТГ. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/news/9714?page=27>.
99. Петров Є. В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2003. 20 с.
100. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ : КНТ, 2014, 304 с.
101. Податкове право : посіб. для підгот. до іспитів / І. М. Бондаренко, О. О. Головашевич, М. І. Дамірчиєв та ін. ; за ред. О. О. Головашевича. Харків : Право, 2018. 222 с.
102. Податкове право України : навч. посіб. / Р. Л. Сопільник, М. В. Ковалів, І. М. Проць та ін. Львів : СПОЛОМ, 2023. 362 с.
103. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344.
104. Польська Л. Концептуальні засади державного регулювання земельних відносин: основні поняття та принципи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. Т. 1, № 81. С. 15–19. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa1812020201805>.
105. Почанська О. С. Класифікація гарантій прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні. *Наше право*. 2020. № 3. С. 163–170. DOI: 10.32782/LAW.2020.3.26.
106. Примаков К. Сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4 (119). С. 188–193.

107. Пріоритетні напрями та завдання завершення земельної реформи в Україні : аналіт. записка. Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2018. 15 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2018-04/land-reform-26477.pdf>.

108. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

109. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>.

110. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. *Офіційний вісник України*. 2015. № 7. Ст. 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>.

111. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

112. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п/conv#Text>.

113. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

114. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п/conv#Text>.

115. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2023–2025 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2023 р. № 1049-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 105. Ст. 6279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2023-%D1%80/conv#Text>.

116. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 ; в ред. від 18.12.2025 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text>.

117. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

118. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text>.

119. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text>.

120. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

121. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text>.

122. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

123. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 51. Ст.1760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80#Text>

124. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 70-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p/conv#Text>.

125. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2712. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

126. Роз'яснення для громад: запровадження та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. *Децентралізація в Україні*. URL: https://decentralization.ua/news/16199?fbclid=IwAR3St7gXB4Dg7bWa8CHj816UlX_AbIjHeTi5xxVUyn-ULCTKtCITceZduls.

127. Розсоха С. Здійснення фактичних дій як інструмент публічного адміністрування нотаріальної діяльності в Україні. *Юридичний вісник*. 2025. № 1. С. 124–130. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v1_2025/18.pdf.

128. Романенко К. М. Конституційне право громадянина на освіту в Україні : стан і тенденції розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Запоріжжя, 2008. 196 с.

129. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

130. Романський І. В. Адміністративно-правові засади забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування : дис. ... д-ра філософії : 081. Харків, 2023. 244 с.

131. Русан В. М. Пріоритетні напрями розвитку земельних відносин у контексті реформи децентралізації : аналіт. записка. Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2021. 6 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-05/zemelni-vidnosynu.pdf>.

132. Рябічко О. В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 218–226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_27.

133. Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 20 с.

134. Сериков С. С. Поняття та класифікація гарантій підтримки підприємницької діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 187–192.

135. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети* : наук.-аналіт. зб. 2008. № 4 (9). С. 159–164.

136. Слободянюк Ю. Роль органів місцевого самоврядування у процесі відбудови України в умовах воєнного стану: проблемні аспекти та перспективи публічного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2024. № 31. С. 228–235. URL: <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/314173>.

137. Стахура Б. І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.

138. Стратегічні напрями земельної політики в Україні до 2030 року / А. М. Третяк, В. М. Третяк, Т. М. Прядка та ін. *Економіка та держава*. 2021. № 8. С. 28–36.

139. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 203 с.
140. Теорія держави та права : підручник за вимогами кредитно-модульної системи навчання / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ ; О. С. Ліпкан, 2011. 576 с.
141. Тертичка В.. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
142. Тертишна Л. С. Регіональна політика держави: завдання господарсько-правового забезпечення. *Економічна теорія та право*. 2017. № 2 (29). С. 181–192.
143. Тимощук В. П. Адміністративний акт. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/>.
144. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_8_6.
145. Толкачова Г. В. Гарантії прав та свобод дитини: поняття, правова природа та їх класифікація. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 65–68.
146. Третяк А. М., Третяк В. М., Скляр Ю. Л., Капінос Н. О., Третяк Н. А. Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. *Агросвіт*. 2020. № 19–20. С. 24–31. DOI: 10.32702/2306-6792.2020.19-20.24.
147. Турчак А. М. Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія : Право, публічне управління та адміністрування. 2022. № 4. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-4-01-08>. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-4-01-08>.

148. Український Радянський енциклопедичний словник : в 3 т. / голов. редкол. М. П. Бажан, І. К. Білодід, О. І. Гурій та ін. Київ : Голов. ред. УРЕ УРСР, 1966. Т. 1. А – Кабарга. 856 с.
149. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44–50. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/4_2024/9.pdf
150. Челак О. П. Регіональна політика як складова державної політики сучасних країн. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. праць. 2015. Вип. 56. С. 211–219.
151. Чепкова К. О. Поняття та види інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту. *Публічне право*. 2025. № 2 (58). С. 47–55. DOI: <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-5>.
152. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2006. 190 с.
153. Шеремет О. С. Участь органів місцевого самоврядування у профілактиці злочинності: загальні питання. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Івано-Франківськ, 25 лютого – 2 березня 2014 р. / Прикарпатський нац. ун-т імені Василя Стефаника. Івано-Франківськ, 2014. С. 308–311.
154. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2006. 197 с.
155. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
156. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. *Циклон – енциклопедії та словники*. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1278/58/1/8/#14093>.

157. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2018_5_30.
158. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі. Київ : К.І.С., 2003. 120 с.
159. Яременко В. О. Особливості формування і реалізації земельної політики в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. *Державне будівництво*. 2025. № 1 (37). С. 316–324. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-22>.
160. Ярмиш О. П., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 672 с.
161. Ясінецька І. А., Кушнірук Т. М., Гриб В. В. Основні напрями вдосконалення управління земельними ресурсами та землекористуванням. *Подільський вісник: сільське господарство, техніка, економіка*. 2023. № 40. С. 85–91. URL: https://journals.pdu.khmelnitskiy.ua/index.php/podilian_bulletin/article/view/285.
162. Яцук В. А. Акт нормативно-правовий. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Акт_нормативно-правовий.
163. Lutsenko V. The Concept of State Regional Policy in the Field of Land Relations. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 4. P. 5–9.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Луценко В. І. Роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 394–399.

2. Луценко В. І. До характеристики напрямів адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. *KELM*. 2023. № 7 (59). С. 472–476 (Республіка Польща).

3. Lutsenko V. The Concept of State Regional Policy in the Field of Land Relations. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 4. P. 5–9.

4. Луценко В. І. До характеристики ключових адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Право та державне управління*. 2025. № 3. С. 56–61.

5. Луценко В. І. До проблеми визначення поняття адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 4. С. 241–245.

засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Луценко В. І. Державна регіональна політика у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 жовт. 2022 р.) Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 58–61.

7. Луценко В. І. Визначення правил ефективного землекористування як важливий напрямок адміністративно-правового регулювання земельних

відносин органами місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 129–131.

8. Луценко В. І. Нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. *Modern Achievements in Legal Science and Practice: International scientific conference* (March 19–20, 2025. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2025. С. 226–229.