

**ЗЕМЕЛЬНІ ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ
ЯК СКЛАДНИК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ:
СУТНІСТЬ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ**

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

кандидат юридичних наук, адвокат

(м. Харків, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>

Дослідження правової природи дозвільних процедур у сфері земельних відносин неможливе без ґрунтовного аналізу базових категорій — від загального поняття «дозвільної системи» до динаміки «дозвільної діяльності». Полісемантичність цих термінів у юридичній літературі породжує дискусійність їх застосування. Системний перегляд існуючих концепцій дозволяє подолати термінологічну невизначеність та ідентифікувати дозвільну процедуру як інструмент публічного адміністрування. Таке теоретичне узагальнення є преюдицією для подальшого вивчення особливостей реалізації дозвільних повноважень у земельно-правовій площині.

Крізь призму функцій екологічного управління розглядають дозвільну систему представники екологічного права. Зокрема Андрейцев В. визначає екологічне ліцензування галузевою функцією екологічного управління, не розмежовуючи його із дозвільною системою у сфері природокористування [1, с. 95]. Бондар Л. та Курзова В. відносять дозвільну систему у сфері екології до реєстраційно-ліцензійних заходів забезпечення екологічної безпеки [2, с. 81]. У свою чергу Орленко М. розглядає дозвільну систему у сфері надрокористування як: прояв галузевої функції екологічного управління – складову екологічного ліцензування [3, с. 52]; правову форму розподілу і перерозподілу надр, що забезпечує не лише їх використання, а й охорону [3, с. 60]; сукупність врегульованих нормами права відносин, пов'язаних із видачею, переоформленням, продовженням, зміною умов, видачею дублікатів, припиненням дії дозвільних документів з метою забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки [3, с. 56]. Проте наведені тлумачення представників екологічного права звужують багатофункціональну та міжгалузеву природу дозвільної системи до окремих проявів у сфері екологічного управління, залишаючи поза увагою її універсальний адміністративно-правовий характер і публічно-сервісний вимір.

Більш збалансований підхід пропонує дослідниця у сфері екологічного права Кобецька Н., яка підкреслює адміністративно-правову природу дозвільної системи та визначає дозвільні процедури щодо використання природних ресурсів як адміністративні за своєю сутністю [4, с. 158, 198]. Кобецька Н. справедливо акцентує увагу, що правове регулювання екологічних, у тому числі природоресурсних, відносин пов'язане головним чином із заборонами, обов'язками, приписами, обмеженнями, спрямованими на захист загального суспільного інтересу в збереженні довкілля та природних багатств. Відповідно у системі адміністративних механізмів регулювання охорони та використання природних ресурсів дозвільні процедури посідають окреме місце, оскільки від досконалості дозвільної системи, дозвільних процедур у сфе-

рі екології безпосередньо залежить ефективність правового механізму регулювання природокористування, основною ознакою якого є раціональність, заснована на засадах сталого розвитку [4, с. 91].

Найбільш інтегрованою та універсальною видається позиція Джафарової О., яка визначає дозвільну діяльність як один із основних правових інструментаріїв держави, що застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів за умови суворого дотримання пріоритету прав і свобод людини і громадянина [6, с. 23-24]. Такий підхід дозволяє розглядати дозвільні процедури не як вузькогалузевий інструмент, а як універсальний правовий механізм забезпечення балансу приватних і публічних інтересів на засадах верховенства права.

Зазначене концептуальне бачення цілком кореспондує з правовою природою земельних відносин, які характеризуються підвищеним рівнем соціальної значущості, тісним поєднанням приватних і публічних інтересів, а також необхідністю балансування економічних, екологічних та соціальних пріоритетів. Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра та інші природні ресурси, розташовані в межах території держави, визнаються об'єктами права власності Українського народу. Кожному громадянину гарантується право користування природними об'єктами права власності народу, однак виключно на підставі та в межах закону. Водночас у конституційному приписі наголошується, що право власності покладає на суб'єктів відповідні обов'язки, а його реалізація не може здійснюватися на шкоду людині, суспільству та довкіллю. Окрім того, ст. 14 Конституції України закріплює фундаментальне положення, згідно з яким земля становить основне національне багатство та перебуває під особливою охороною держави [6], що, у свою чергу, обумовлює специфіку правового регулювання дозвільних процедур у цій сфері. Аналогічні правові рамки містить і ст. 1 Земельного кодексу України, яка встановлює, що використання права власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію чи природні якості землі [7]. Тобто і Конституція, і Земельний кодекс України чітко визначають, що право власності на землю не є абсолютним – його реалізація обмежується вимогами захисту публічних інтересів. Відтак приватний інтерес власника земельної ділянки не може превалювати над екологічними, економічними, соціальними пріоритетами. У преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» також наголошується, що охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки є невід'ємною умовою сталого економічного й соціального розвитку України [8].

Наведені вище конституційні та законодавчі засади отримують своє практичне продовження у програмно-цільових документах державної земельної політики. Так, у Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель підкреслюється багатовимірність завдань у сфері землекористування у таких трьох вимірах: а) економічному – забезпечення підвищення ефективності суспільного виробництва на основі раціонального використання природно-ресурсного потенціалу земель; б) екологічному – раціональне використання та охорона земель, збереження природних ландшафтів, гарантування техногенно-екологічної безпеки життєдіяльності людини; в) соціальному – створення повноцінного життєвого середовища, усунення

регіональних диспропорцій, поліпшення умов праці та життя населення. Важливо також відмітити, що у Концепції підкреслено, що однією з ключових причин нераціонального використання земель та їх неналежної охорони є відсутність цілісної та ефективної нормативно-правової бази, яка б регламентувала науково обґрунтоване, екологічно та економічно допустиме землекористування [9].

Отже у сфері земельних відносин дозвольні процедури виконують роль інструменту гармонізації різнорівневих інтересів, забезпечення правомірності реалізації права власності на землю та дотримання принципу «власність зобов'язує». Водночас вони покликані забезпечувати балансування економічних, екологічних та соціальних пріоритетів землекористування, що, у свою чергу, слугує гарантією раціонального використання земельних ресурсів і правовою формою охорони землі як особливо цінного природного ресурсу.

Аналіз норм чинного законодавства дає підстави зробити висновок, що у сфері земельних відносин наявна значна кількість дозвольних процедур, що не є однорідними за своїм змістом, натомість характеризуються внутрішньою диференціацією та специфічними рисами, притаманними окремим групам таких процедур. Зокрема видається доцільним виокремлення таких основних груп дозвольних процедур у сфері земельних відносин: 1) суто дозвольні, що стосуються як землекористування, так і землеустрою (наприклад надання дозволів на: переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель; розроблення технічної документації із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельної ділянки; проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки тощо); 2) погоджувальні, що охоплюють зокрема процедури погодження: документації із землеустрою; зміни цільового призначення земельних ділянок; питань щодо користування та розпорядження земельними ділянками, що перебувають у державній чи комунальній власності; 3) реєстраційні, що передбачають державну реєстрацію: земельних ділянок; речових прав на земельні ділянки та їх обмежень; 4) підтвердження відповідності кваліфікації – інженерів-землевпорядників, інженерів-геодезистів, оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.

Список використаних джерел:

1. Андрейцев В. Екологічне право: курс лекцій в схемах. Загальна частина: Навчальний посібник для юрид. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
2. Бондар Л., Курзова В. Екологічне право України: навчальний посібник. 2-е видання доп. і перероб. Харків, Вид-во «Бурун Книга», 2008. 368 с.
3. Орленко М. Правові засади дозвольної системи в галузі використання та охорони надр в Україні: дис. ... к. ю. н. : 12.00.06. Київ, 2019. 252 с.
4. Кобецька Н. Дозвольне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2016. 424 с.
5. Джафарова О. Дозвольна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Х.: Панов, 2015. 688 с. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7754>
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст. 27.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. ст. 546.
9. Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>