

СИСТЕМНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

*кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)
<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>*

Системно-структурна характеристика адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин є необхідною умовою для розуміння цілісності та функціональної спроможності державного управління в аграрному та земельному секторах. Дослідження внутрішньої архітекτονіки цього механізму дозволяє виокремити його ключові складники – від нормативно-правового базису до конкретних інституційних ланок, що забезпечують практичне втілення земельних реформ.

Такий підхід зумовлений потребою в ідентифікації взаємозв'язків між суб'єктами публічної адміністрації, їхніми повноваженнями та правовими інструментами, які вони використовують. Вивчення структури механізму дає змогу не лише систематизувати наявні елементи державного впливу на земельні правовідносини, а й виявити «слабкі місця» у координації між різними рівнями управління, що є критично важливим для забезпечення стабільності та правопорядку в земельній сфері.

Отже, адміністративно-правовий механізм реалізації земельної політики держави є інструментом перетворення правових норм у практичну площину управління. Його ефективність базується на діяльності компетентних суб'єктів публічної адміністрації, де провідну роль відіграють інституційний та засадничий блоки, що інтегрують усі складові елементи у єдину функціональну систему.

Таким чином, до структури адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин відносимо:

1) нормативний блок – репрезентує адміністративні норми, які мають знайти свій практичний прояв. Приміром, пункт 2 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 передбачає, що Держгеокадастр у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [1]. Відповідно, представники Держгеокадастру мають неухильно дотримуватися встановлених правових приписів, реалізовувати їх у процесі здійснення своєї діяльності, а також забезпечувати їх належне застосування у відносинах із громадянами та юридичними особами, що виступають суб'єктами земельних правовідносин;

2) засадничий блок – представлений:

– організаційним контекстом – його мета та завдання, принципи діяльності суб'єктів їхнього виконання. Зокрема метою адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин, на нашу думку, є впорядкування земельних відносин, гарантування прав суб'єктів та досягнення балансу приватних і публічних інтересів у цій сфері, а основним функціональним завданням, – втілити заздалегідь намічені орієнтири розвитку цієї галузі у практичну площину. Щодо зазначених принципів зауважимо, що загалом система таких має дві складові, – загальні та спеціальні принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері;

– гарантійним компонентом – система правових та організаційних гарантій, спрямованих на охорону та захист прав і законних інтересів учасників земельних відносин, а також на запобігання порушенням у цій сфері – приміром, відповідно до статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Водночас у частині 1 статті 153 Земельного кодексу України передбачено, що власник не може бути позбавлений права власності на земельну ділянку, крім випадків, передбачених Кодексом або іншими законами України. Відповідно, стаття 140 Земельного кодексу України визначає, що підставами припинення права власності на земельну ділянку є: а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку; б) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця; в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника; г) звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора; ґ) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; д) конфіскація за рішенням суду; е) невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом; є) примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності [2];

3) інституційний блок – включає уповноважені органи публічної адміністрації та їх структурні підрозділи, які безпосередньо реалізують державну політику у сфері земельних відносин. Наприклад, абзац 1 пункту 3 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 визначає, що основними завданнями Держгеокадастру є реалізація державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [1]. Водночас Положення про відділ ринку земель Управління ринку та оцінки земель Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру передбачає, що основними завданнями Відділу є: реалізація державної політики у сфері земельних відносин з питань формування і функціонування ринку земель, аукціонної діяльності [3];

4) процедурний блок – об'єктивує наявність адміністративних процедур та порядків реалізації іншої діяльності інституційних суб'єктів цієї сфери, які забезпечують послідовність і правову визначеність регулювання земельних відносин. Приміром, Порядок ведення Державного земельного кадастру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1051 визначає процедуру та вимоги щодо ведення Державного земельного кадастру. Наприклад, визначено, що до Державного земельного кадастру вносяться такі відомості про державний кордон: 1) графічне зображення лінії державного кордону: послідовно з'єднані лініями поворотні точки державного кордону; координати прикордонних знаків та поворотних точок; протяжність державного кордону (в цілому та окремих ділянок); 2) повне найменування суміжних іноземних держав згідно з Державним реєстром географічних назв; 3) облікові номери лінії державного кордону згідно з додатком 2 та пунктом 28 цього Порядку; 4) інформація про документи, на підставі яких встановлено державний кордон (в цілому та/або окремих ділянок): назва, дата та номер рішення про затвердження документа, найменування органу, що його прийняв; електронні копії документів, на підставі яких встановлено державний кордон; 5) дані щодо демаркації (редемаркації, делімітації) державного кордону: кількість засобів демаркації (редемаркації, делімітації) державного кордону (в цілому та окремих ділянок); дата встановлення кожного засобу демаркації (редемаркації, делімітації) державного кордону; координати засобів демаркації (редемаркації, делімітації) державного кордону; інформація про документи, на підставі яких проведено демаркацію (редемаркацію, делімітацію) державного кордону (в цілому та/або окремих ділянок), зокрема назва, дата та номер рішення про демаркацію (редемаркацію, делімітацію) державного кордону, найменування органу, що його прийняв; електронні копії документів, на підставі яких проведено демаркацію (редемаркацію, делімітацію) державного кордону [4];

5) інструментальний блок – юридичні та організаційні засоби, які забезпечують практичне втілення завдань державної політики у сфері земельних відносин.

При цьому видається доречним вказати, що наведена система елементів спонукає до таких розмірковувань: по-перше, можна виокремлювати його нормативну та практичну складові, що також буде методологічно правильним; по-друге, дійсно, питання про юридичну природу адміністративно-правових засобів, що формують відповідний механізм є доволі дискусійним. З одного боку, це може бути інструментальний бік його структури, проте це і «норми, які знаходяться в актах управління у конкретній сфері діяльності» [5, с. 11]. Тож не облишеною логікою обґрунтування є думка, що під адміністративно-правовими засобами слід розуміти сукупність адміністративно-правових норм, яка розглядається з позиції їх функціонального призначення для вирішення певного кола завдань, регулювання відповідних суспільних відносин [6, с. 149-151]. Однак знову ж таки, за таких умов здійснюється отождолення адміністративно-правового механізму з механізмом нормативного забезпечення. Тому саме інструментальний підхід за-

стосується при загальному визначенні поняття адміністративно-правового механізму [7].

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що надання системно-структурної характеристики адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин має виключно концептуально-теоретичну спрямованість, адже характеризується достатнім рівнем абстракції та наукового суб'єктивізму. Водночас її осмислення формує методологічне підґрунтя для подальших прикладних досліджень, спрямованих на оптимізацію практичних аспектів втілення в дійсність пріоритетів, орієнтирів розвитку та заходів регулювання земельних відносин в Україні.

Список використаних джерел

1. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text>.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
3. Положення про відділ ринку земель Управління ринку та оцінки земель Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Держгеокадастр: офіційний сайт. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/471-%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA.pdf>.
4. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>.
5. Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 20 с.
6. Негодченко В.О. Адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 18. С. 149-153.
7. Вархов А.Г. Адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2023. 226 с.