АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

МОЗГОВИЙ Олександр Олександрович - кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2836-7595
DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2025.4.54

У статті досліджено особливості адміністративних актів у сфері земельних відносин та процедури їх прийняття в контексті набуття чинності Законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин».

Проведений аналіз положень Закону № 3993-IX щодо застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин засвідчив: замість приведення земельного законодавства у відповідність із ЗАП та визначення особливостей адміністративного провадження, які б відповідали принципам адміністративної процедури, закон фактично виводить сферу земельних відносин з-під дії загального закону, встановлюючи низку винятків, які: 1) не відповідають принципам ЗАП; 2) обмежують сферу застосування ЗАП у сфері земельних відносин. Наведене не лише створює дисбаланс між загальними принципами адміністративної процедури та специфікою земельних відносин, але й знижує ефективність уніфікації та стандартизації адміністративних процесів, нівелюючи загальну мету ЗАП – забезпечення передбачуваності, прозорості та рівних процедурних гарантій для всіх учасників адміністративного провадження. Виявлено та проаналізовано ключові проблеми Закону № 3993-IX. Підкреслено необхідність подальшого законодавчого доопрацювання та гармонізації положень спеціального земельного законодавства з положеннями загального Закону «Про адміністративну процедуру» з метою реального впровадження принципів належного урядування у сфері земельних відносин.

Ключові слова: земельні відносини, Земельний кодекс України адміністративний акт, адміністративна процедура, адміністративне провадження, належне урядування

Постановка проблеми

Унікальна багатофункціональність землі як ресурсу – її одночасний статус територіальної основи державності, просторового базису, засобу виробництва, ключового компоненту природного середовища й джерела стратегічно важливих природних ресурсів – обумовлює потребу в цілісній та науково обґрунтованій державній політиці у сфері земельних відносин, ефективність реалізації якої безпосередньо залежить від належних інструментів діяльності публічної адміністрації, тобто таких, що відповідають принципам та стандартам належного урядування. У цьому контексті особливого значення набувають адміністративні акти, що у практичному вимірі є найбільш базовими та універсальними інструментами реалізації державної політики у сфері земельних відносин, оскільки саме через їх прийняття здійснюється «набуття, зміна, припинення чи реалізація прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» (ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»), зокрема й у сфері земельних відносин. Саме через адміністративні акти здійснюється практичний

вплив суб'єктів реалізації державної політики на сферу земельних відносин: їх зміст, процедура прийняття та юридичні наслідки безпосередньо впливають на ступінь збалансованості приватних і публічних інтересів, прозорість процесів прийняття рішень та рівень правової захищеності суб'єктів земельних відносин. Отже якість адміністративних актів, їх відповідність встановленій процедурі, обґрунтованість, законність, юридична визначеність тощо, – є важливим чинником раціонального та сталого використання земельних ресурсів, зміцнення довіри до публічної адміністрації, мінімізації конфліктів і спорів у сфері земельних відносин, а також ефективності державної політики у сфері земельних відносин загалом.

Проблематика правової природи адміністративних актів, визначення їх змістовних ознак посідає вагоме місце у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. Зокрема значний внесок у розроблення відповідних теоретико-методологічних положень зробили такі науковці як: Авер'янов Б., Бевзенко В., Битяк Ю., Біла В., Бойко І., Галіцина Н., Гаращук В., Голосніченко І., Коліушко І., Коломоєць Т., Колпаков В., Комзюк А., Лук'янець Д., Мандюк О., Мельник Р., Миколенко О., Муза О., Нижник Н., Патерило І., Сідор М., Стеценко С., Тимощук В., Турчак А., Хван Л., Юрченко В. та інші. Водночас значна частина напрацювань із зазначеної проблематики була створена у період, коли інститут адміністративної процедури в Україні не мав нормативно визначеної, системно впорядкованої конструкції. Більшість досліджень було опубліковано не лише до набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», але й до етапу розроблення його проєкту, що зумовлює розбіжності між теоретичними положеннями попередніх досліджень і сучасними потребами правозастосування. Актуальність обраної теми дослідження також пов'язана з прийняттям та набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 8 листопада 2024 року (№ 3993-IX), який ухвалено в рамках системного оновлення законодавства у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру».

Враховуючи наведене, **метою** статті є дослідження особливостей адміністративних актів у сфері земельних відносин та процедури їх прийняття крізь призму імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру».

Виклад основного матеріалу

У преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] визнано, що Україна, визнаючи свою європейську ідентичність, поділяє спільну історію й спільні цінності з державами-членами ЄС, налаштована підтримувати ці цінності (демократію, верховенство права, належне урядування, права людини та основоположні свободи, повагу до різноманітності й людської гідності), а також розбудовувати розвинуту й сталу демократію. Водночас визнається, що політична асоціація та економічна інтеграція України з ЄС буде залежати від прогресу у впровадженні положень Угоди, а також від досягнень України у забезпеченні поваги до спільних європейських цінностей та просуванні наближення до ЄС у політичній, економічній і правовій сферах. В ст.ст. 3, 4 Угоди про асоціацію належне урядування визнається одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами, а також однією із цілей політичного діалогу, який сприятиме поступовій конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки.

Отже відповідно до Угоди про асоціацію «належне урядування» є не просто задекларованим принципом, а фундаментальною умовою євроінтеграції України. Оскільки цей принцип закріплено у преамбулі та окремих статтях Угоди, він набуває статусу нормативно-зобов'язальної рамки, що вимагає від України системної адаптації стандартів публічного управління до європейських.

Фактично належне урядування виступає індикатором рівня демократичності держави, ефективності публічної адміністрації та реального забезпечення верховенства права, тобто через його призму ЄС оцінює стан інституційної зрілості української держави. При цьому мова йде не лише про формальну імплементацію правових норм, а про трансформацію процедур прийняття рішень, стандартів адміністративної діяльності та культури публічного управління, тобто інституційну європеїзацію та входження України до європейського адміністративного простору. Відповідно «належне урядування» виступає одночасно і ціннісною основою, і практичним механізмом інтеграції України до ЄС.

Концепція належного урядування (good administration) втілена насамперед у Хартії основоположних прав Європейського Союзу. Так відповідно до ст. 41 Хартії «Право на належне урядування» (Right to good administration) передбачає, що кожна особа має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи у розумний строк установами, органами та агенціями Європейського Союзу. Право на належне урядування зокрема включає: право кожної особи бути вислуханою до вжиття будь-якого індивідуального заходу, який може негативно вплинути на її права чи законні інтереси; право на доступ до матеріалів своєї справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, а також професійної і ділової таємниці; обов'язок адміністративних органів належним чином мотивувати свої рішення [2].

Як відзначає зарубіжна дослідниця Elisabetta Lanza, саме завдяки ст. 41 Хартії основоположних прав ЄС право на належне урядування вперше отримало чітке й самостійне закріплення в міжнародному каталозі прав людини [3, с. 479]. Новаторство ст. 41 Хартії полягає в тому, що вона трансформувала окремі елементи об'єктивного принципу законності у суб'єктивне право на належне урядування. На відміну від «класичних» фундаментальних прав, таких як право на людську гідність і свободу думки, совісті та релігії, право на належне урядування вирізняється тим, що забезпечує захист інтересів особи не лише через визнання самого права, а й через визначення конкретних форм і процедур, яких зобов'язані дотримуватися публічні інституції. Такий підхід підсилює процедурну складову прав людини та сприяє формуванню передбачуваної, прозорої й підзвітної адміністративної діяльності [3, с. 483].

Отже належне урядування виступає одночасно ціннісною та процедурною основою адміністративної діяльності, закріплюючи стандарти поведінки та функціонування відповідальної, неупередженої, прозорої та підзвітної публічної адміністрації. У свою чергу адміністративна процедура є невід'ємною складовою права на належне урядування та ключовим інструментом практичного втілення його принципів – гарантує, що адміністративний орган діє передбачувано і в рамках закону, забезпечує право осіб впливати на адміністративні рішення, що їх стосуються, визначає механізми належного обґрунтування та документального оформлення рішень, а також формує дієві інструменти підзвітності та контролю за діяльністю публічної адміністрації. За відсутності нормативно визначених, чітких і передбачуваних адміністративних процедур принципи належного урядування залишалися б декларативними та не могли б виконувати функцію реальних процедурних гарантій прав особи. Відповідно категорії «належне урядування» і «адміністративна процедура» перебувають у тісному взаємозв'язку: перша формує ціннісні стандарти, друга – забезпечує їхню практичну реалізацію.

До 2022 року Україна залишалася єдиною європейською державою (окрім росії, яка не є орієнтиром демократичного врядування), що не мала загального закону про адміністративну процедуру, а взаємодія держави з громадянами та бізнесом здійснювалася за різними правилами (спеціальними законами, підзаконними актами, відомчими інструкціями) [4]. Прийняття та набрання чинності 15 грудня 2023 року загального Закону України «Про адміністративну процедуру» стало одним із важливих кроків у напрямку європейської інтеграції України та практичного втілення стандартів належного урядування, адже «суть цього закону полягає у тому, щоб встановити загальні про-

зорі, передбачувані й інклюзивні правила взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами» [5, с. 10].

Разом із тим практичне впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) вимагає системного оновлення і приведення спеціального законодавства у відповідність до його положень. У межах цієї роботи експертами було проаналізовано близько 400 законів, норми яких прямо чи опосередковано стосуються різних аспектів адміністративних процедур [4]. Так 10 жовтня 2024 року було прийнято Закон № 4017-IX, яким було внесено зміни до 196 законів, у тому числі кодексів, з метою їх узгодження із ЗАП. В даному Законі узгодження положень відповідних нормативно-правових актів із ЗАП здійснено через таке формулювання: «Відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері … регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом/Кодексом». Тобто таке доповнення спеціальних законодавчих актів охоплює всі аспекти адміністративного провадження. Наведене цілком узгоджується із ч. 2 ст. 3 ЗАП, згідно якої «Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом».

Що стосується безпосередньо адміністративних процедур у сфері земельних відносин, слід констатувати, що вони є досить специфічними та складними, що обумовлено низкою факторів: 1) *особливий статус земель як об'єкта правового регулювання* потребує узгодження публічних та приватних інтересів у контексті балансування економічних, екологічних та соціальних пріоритетів землекористування, а також забезпечення правомірної реалізації прав суб'єктів на землю – тому адміністративні акти у сфері земельних відносин завжди обумовлені подвійним призначенням – захистом суспільних інтересів та забезпеченням прав приватних осіб; 2) *комплексність правового регулювання сфери земельних відносин*, що характеризується поєднанням галузевих норм земельного, екологічного, містобудівного, цивільного, адміністративного права, обумовлює високий рівень спеціалізації адміністративних процедур у сфері земельних відносин та потребу у кваліфікованих спеціалістах; 3) *великий обсяг техніко-юридичної документації*, що супроводжує значну частину адміністративних процедур у сфері земельних відносин (спеціальних економічних, проектних і технічних документів, графічних матеріалів тощо), що є серйозним чинником їх складності; 4) *комплексна багатоступенева структура* окремих адміністративних процедур у сфері земельних відносин, елементи якої являють собою окремі проміжні адміністративні процедури (наприклад процедура надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування), що зумовлює множинність адміністративних актів в межах комплексної процедури; 5) *різноманітність адміністративних актів* у сфері земельних відносин – починаючи від дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності, рішення про видачу кваліфікаційного сертифіката сертифікованого інженера-землевпорядника, – до приписів органів державного контролю за використанням та охороною земель та дотриманням вимог законодавства України про охорону земель; 6) *складність компетенційної моделі прийняття адміністративних актів* у сфері земельних відносин, що включає широкий спектр суб'єктів публічної влади на різних рівнях і зумовлює необхідність чітких процедурних механізмів координації між ними.

Отже, цілком очевидним є той факт, що сфера земельних відносин є доволі специфічною, а тому, по-перше, потребує приведення спеціального земельного законодавства у відповідність із загальними стандартами належного урядування, визначеними у ЗАП, по-друге, потребує врахування особливостей регламентації земельних відносин у контексті адміністративних процедур.

При цьому, як зазначалося вище, особливості адміністративного провадження у сфері земельних відносин мають відповідати загальним принципам адміністративної процедури.

У сфері земельних відносин внесення змін до спеціального законодавства у зв'язку із прийняттям ЗАП було впроваджено окремим законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» від 8 жовтня 2024 року № 3993-IX. На відміну від Закону № 4017-IX у Законі № 3993-IX було використано зовсім інший підхід. Так Закони України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про меліорацію земель», «Про землеустрій», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оренду землі», «Про використання земель оборони», «Про оцінку земель», «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», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», «Про Державний земельний кадастр» були доповнені окремими статтями такого змісту: «*Вчинення процедурних дій, прийняття процедурних рішень* у сфері… / щодо… здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей, визначених цим Законом та статтею 17^{-2} Земельного кодексу України». Слід звернути увагу, що відповідно до п. 9, 10 ч. 1 ст. 2 ЗАП процедурні дії та процедурні рішення – це дії та рішення адміністративного органу що вчиняються / приймаються під час розгляду справи, але якими справа не вирішується по суті. Тобто «процедурні дії» та «процедурні рішення» є лише проміжними елементами розгляду справи. Натомість ключовою категорією ЗАП є саме «адміністративний акт», як «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)» (п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗАП), оскільки адміністративна процедура – це визначений Законом порядок розгляду та вирішення справи (п. 5. 3 ч. 1 ст. 2 ЗАП). Тобто саме адміністративний акт є результатом адміністративної процедури. Отже, якщо Закон № 4017-IX адаптував спеціальні закони шляхом інтеграції всіх аспектів адміністративного провадження у відповідності до ЗАП, Закон № 3993-IX окреслив лише фрагментарне відсилання до процедурних дій та процедурних рішень, ігноруючи ключовий результат процедури – адміністративний акт, що фактично звужує сферу застосування ЗАП у сфері земельних відносин.

Окремо слід зупинитися на ст. 17^{-2} «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин», якою було доповнено Земельний кодекс України Законом № 3993-IX. Дана стаття є однією із найбільш дискусійних, про що неодноразово наголошували експерти та науковці.

Зокрема ч. 2 ст. 17^{-2} Земельного кодексу України визначено, що «оскарження рішень органів державної влади, … органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері земельних відносин *здійснюється лише в судовому порядку,* якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру», іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері». Тобто ч. 2 ст. 17^{-2} закріплює переважно судовий порядок оскарження рішень органів влади, їх посадових осіб. Водночас такий підхід не узгоджується з іншими положенням Земельного кодексу, зокрема ч. 11 ст. 118, ч. 16 ст. 123, ч. 10 ст. 128, якими передбачено, що відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування / продажу земельної ділянки / передачі земельної ділянки у власність або залишення заяви без розгляду *можуть бути оскаржені до суду,* тобто

передбачена альтернатива у виборі способу захисту. Такий підхід також порушує закріплений у ЗАП принцип адміністративної процедури «гарантування ефективних засобів правового захисту» – особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до ЗАП та/або в судовому порядку (ч. 1 ст. 18).

Окрім того ч. 3 ст. 17^{-2} визначено, що «рішення органів державної влади, … органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, їх посадових осіб, на підставі яких виникають речові права на земельні ділянки, надається дозвіл (згода) на розроблення документації із землеустрою або відмова в його (її) наданні, надається погодження або відмова у погодженні документації із землеустрою, вносяться відомості до Державного земельного кадастру (зміни до таких відомостей), надаються такі відомості (відмова в їх наданні), *можуть бути визнані недійсними, протиправними виключно за рішенням суду*, крім випадків, коли скасування протиправних рішень в позасудовому порядку передбачено законодавчими актами у сфері земельних відносин, а також Законом України «Про адміністративну процедуру»». Натомість ч. 1 ст. 86 ЗАП визначено, що «адміністративний орган приймає *рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів* у випадках та порядку, встановлених законом». При цьому слід звернути увагу, що залежно від якості адміністративного акта, згідно ЗАП до нього можуть бути застосовані різні способи (механізми) припинення дії [5, с. 472]: 1) відкликання правомірного адміністративного акта (ст. 88 ЗАП); 2) визнання протиправного адміністративного акта недійсним (ст. 89 ЗАП). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України індивідуальні акти чи окремі його положення адміністративний суд може лише визнати протиправними чи скасувати.

Формальне визнання можливості застосування механізму відкликання правомірного адміністративного акта у сфері земельних відносин закріплено в ч. 6 ст. 17^{-2} Земельного кодексу України, відповідно до якої «правомірний адміністративний акт, зазначений у ч. 3 цієї статті, може бути відкликаний у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру»». Тобто, виходячи з буквального змісту ч. 6 ст. 17^{-2}, можливість відкликання правомірного адміністративного акта поширюється виключно на адміністративні акти, визначені у ч. 3 цієї статті, що де факто звужує сферу дії ЗАП у земельних правовідносинах.

Слід звернути увагу, що відкликання або визнання недійсним адміністративного акта за ЗАП можуть бути застосовані за ініціативою особи, як правило, коли вже немає можливості для адміністративного оскарження та поза судовим оскарженням. У таких механізмах мають потребу не лише приватні особи, а насамперед держава, щоб виправляти помилки, виявлені згодом, а також для захисту публічних інтересів (через обставини, що змінилися вже після прийняття адміністративного акта) [5, с. 474], що є вкрай важливим для сфери земельних відносин.

Ч. 11 ст. 17^{-2} Земельного кодексу додає ще один бар'єр: акти, які є підставою для виникнення речових прав на земельну ділянку, яким надається дозвіл (згода) на розроблення документації із землеустрою, надається погодження такої документації, яким вносяться відомості до Державного земельного кадастру про об'єкт такого кадастру не втрачають чинності після державної реєстрації чи затвердження документації і діють протягом усього часу існування права, реалізації заходів із землеустрою, існування відповідного об'єкта. Як слушно акцентує увагу Бахур О., ч. 11 ст. 17^{-2} «нівелює можливість припинити дію адміністративного акта у сфері земельних відносин, навіть якщо є високий публічний інтерес до цього або адресат не виконав умови, передбачені таким рішенням, що навряд чи сприятиме ефективності діяльності публічної адміністрації. Це створює ризик того, що навіть рішення, яке не відповідає суспільному інтересу або не виконано в межах умов, залишатиметься чинним» [6]. Наведене свідчить про те, що комбінація ч.ч. 3, 6 та 11 ст. 17^{-2} ЗКУ значно обмежує потенціал адміністративних механізмів відновлення законності, передбачених ЗАП.

Таким чином ст. 17-2 Земельного кодексу обмежує можливість виправлення адміністративним органом власних помилок, що означає зниження оперативності реагування на виявлені порушення та призводить до зростання навантаження як на судову систему, так і на учасників земельних правовідносин. Окрім того, обмеження відкликання правомірних адміністративних актів та визнання протиправних адміністративних актів недійсними у позасудовому порядку послаблює захист публічних інтересів у сфері землекористування та загалом обмежує реалізацію принципів належного урядування. У результаті відбувається зміщення балансу на користь формальної стабільності адміністративних актів, навіть у випадках їх невідповідності публічним інтересам у сфері земельних відносин. Встановлення пріоритету судового порядку оскарження / визнання адміністративного акта протиправним зумовлює збереження чинності таких актів навіть за наявності істотних процедурних порушень, а також сприяє формуванню ланцюга похідних правовідносин, нейтралізація яких без судового втручання буде істотно ускладненою. Якщо ЗАП визначає інструменти самокорекції рішень адміністративного органу, то ст. 17-2 Земельного кодексу звужує межі адміністративного самоконтролю, перетворюючи адміністративний орган на пасивного суб'єкта після прийняття рішення, позбавляючи його дієвих механізмів реагування на виявлені порушення. У підсумку це зумовлює інституційну слабкість публічної адміністрації у сфері захисту земель як особливого об'єкта правового регулювання.

Щодо ч. 4 ст. 17-2 Земельного кодексу, якою визначено, що «*предметна та територіальна компетенція* органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, їх посадових осіб *визначається виключно цим Кодексом або іншими нормативно-правовими актами* у зазначеній сфері» слід зазначити таке. По-перше, Главою 2 Земельного кодексу визначено повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин без поділу їх на предметну та територіальну компетенцію. Тобто нормою даної статті вводиться термінологія («предметна компетенція» та «територіальна компетенція»), яка не розкрита в самому Кодексі, що не відповідає вимогам до змісту нормативно-правового акта, зокрема однозначності розуміння, уніфікованості вжитої термінології. По-друге, формулювання «визначається виключно цим Кодексом або іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері» є внутрішньо суперечливим, оскільки термін «виключно» передбачає чітко окреслений перелік джерел, водночас згадка про «інші нормативно-правові акти» фактично нівелює цю виключність, розширюючи коло джерел до невизначених меж.

Стосовно положення ч. 4 ст. 17-2 Земельного кодексу, що стосується спорів між адміністративними органами щодо компетенції у сфері земельних відносин, а також надання адміністративної взаємодопомоги при здійсненні органами повноважень у сфері земельних відносин, слід зазначити, що дискреційність, імпліцитно закладена у формулюванні «*допускається* у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру»» не є функціонально необхідною для досягнення цілей правового регулювання, а радше свідчить про недоліки законодавчої техніки. Більше того, таке формулювання надає адміністративним органам можливість утримуватися від застосування механізмів врегулювання компетенційних спорів та адміністративної взаємодопомоги навіть за наявності об'єктивної потреби у їх використанні.

Ч. 5. ст. 17-2 Земельного кодексу визначено, що «у разі якщо вирішення порушених у заяві у сфері земельних відносин питань, зазначених у ч. 3 цієї статті, не належить до компетенції адміністративного органу, його посадової особи, що її отримав, зазначений орган, посадова особа *приймає рішення про відмову в її задоволенні, про що письмово повідомляє заявника*. Надсилання заяви за належністю або залишення її без розгляду *допускається* у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру». Тобто як і в ч. 4 ст. 17-2 формулювання «до-

пускається» свідчить про те, що адміністративний орган може діяти на власний розсуд, натомість ст. 44 ЗАП дискреції не залишає, а визначає імператив: «у разі якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, *заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті*, про що в той самий день письмово повідомляється заявник». Такий підхід ЗАП втілює принцип сервісно орієнтованої публічної адміністрації (*service-oriented administration*) та покладає на адміністративний орган позитивний обов'язок активно сприяти особі у реалізації її прав, мінімізуючи процедурні бар'єри, а не перекладати процедурні ризики на заявника. Натомість ч. 5. ст. 17^{-2} Земельного кодексу знижує рівень процедурних гарантій особи порівняно із загальним стандартом ЗАП, а також порушує принципи добросовісності, розсудливості та ефективності адміністративної процедури.

Формулювання ч. 9 ст. 17^{-2} Земельного кодексу щодо мотивування (обґрунтування) адміністративного акта у сфері земельних відносин не забезпечує дотримання принципу правової визначеності, оскільки обов'язковість мотивування адміністративного акта чітко визначена лише для окремих випадків (п.п. 2-3 ч. 9), тоді як п. 4 («в інших випадках, визначених цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин») є надто загальним. Водночас обов'язок мотивування адміністративних актів є одним із ключових принципів адміністративної процедури (ст. 8 ЗАП; Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року).

Насамкінець слід відмітити, що ч. 10 ст. 17^{-2} Земельного кодексу визначає, що «адміністративний акт у сфері земельних відносин *набирає чинності з моменту його прийняття*, якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими законодавчими актами у сфері земельних відносин, і має бути доведений до відома тих, кого він стосується». Натомість ст. 74 ЗАП визначено, що адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження *з дня доведення його до відома відповідної особи*, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Слід звернути увагу, що підхід до набуття чинності адміністративним актом з моменту його прийняття загалом несе у собі ризики для фізичних та юридичних осіб, оскільки уможливлює настання негативних наслідків навіть для адресата адміністративного акта, який може не знати про факт прийняття такого акта. Такий акт можуть почати виконувати, не забезпечивши особі права на його оскарження [5, с. 407]. Тобто ЗАП орієнтований на захист прав учасників провадження: дія адміністративного акта починається лише після фактичного повідомлення особи, що забезпечує реальну можливість реагувати та захищати свої права.

Підсумовуючи, слід констатувати, що значна частина положень ст. 17^{-2} Земельного кодексу містить внутрішні суперечності: жорсткі обмежувальні формулювання («лише», «виключно») у багатьох пунктах одночасно співіснують із винятками або посиланнями на інші закони («якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру»), що створює невизначеність щодо прав та обов'язків суб'єктів адміністративних відносин. Такі положення не відповідають принципу правової визначеності, ускладнюють прогнозованість дій адміністративних органів та обмежують реалізацію прав осіб у сфері земельних відносин, що є порушенням засад верховенства права.

У контексті наведеного слід враховувати висновки Конституційного Суду України: із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі [7]. Юридичну визначеність як елемент верховенства права необхідно розуміти через такі

її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування) [8].

Висновки

Одним із ключових завдань загального Закону України «Про адміністративну процедуру» є забезпечення уніфікації та універсальності алгоритму розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто встановлення єдиних, прозорих та передбачуваних процедурних стандартів взаємодії адміністративних органів із приватними особами, незалежно від специфіки процедур та сфери правовідносин. При цьому практична реалізація стандартів належного урядування, закріплених у ЗАП, неможлива без системного узгодження спеціального законодавства, що регулює окремі сфери суспільних відносин, із положеннями загального закону.

Аналіз положень Закону № 3993-IX щодо застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин свідчить, що замість приведення земельного законодавства у відповідність із ЗАП та визначення особливостей адміністративного провадження, які б відповідали принципам адміністративної процедури, закон фактично виводить сферу земельних відносин з-під дії загального закону, встановлюючи низку винятків, які: 1) не відповідають принципам ЗАП; 2) обмежують сферу застосування ЗАП у сфері земельних відносин. Це не лише демонструє дисбаланс між загальними принципами адміністративної процедури та специфікою земельних відносин, але й знижує ефективність уніфікації та стандартизації адміністративних процесів та нівелює загальну мету ЗАП – забезпечення передбачуваності, прозорості та рівних процедурних гарантій для всіх учасників адміністративного провадження. Закон № 3993-IX має низку системних недоліків: знижує рівень процедурних гарантій особи, обмежує потенціал адміністративних механізмів відновлення законності, знижує прозорість і передбачуваність адміністративних процедур, зміщує баланс на користь формальної стабільності адміністративних актів, ослаблює механізми захисту публічних інтересів у сфері землекористування, що призводитиме до зниження практичної ефективності державної політики у сфері земельних відносин.

Проведений аналіз свідчить про необхідність подальшого системного доопрацювання та гармонізації положень спеціального земельного законодавства з положеннями ЗАП з метою реального впровадження принципів належного урядування у сфері земельних відносин.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

2. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). Official Journal of the European Communities. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

3. Lanza E. The right to good administration in the European Union. Roots, rationes and enforcement in antitrust case-law. URL: https://www.researchgate.net/publication/228147267_The_Right_to_Good_Administration_in_the_European_Union_Roots_Rationes_and_Enforcement_in_Antitrust_Case-Law

4. Адміністративна процедура в дії: імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» в системі публічного управління. 2025. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Незалежний український аналітичний центр.* URL: https://parlament.org.ua/analytics/implementacziya-zakonu-pro-administratyvnu-proczeduru/

5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О., Бевзенко В. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. Київ, 2023. 545 с.

6. Бахур О. Проблематика адміністративної процедури у сфері земельних відносин. *Правничий часопис Донецького національ-*

ного університету імені Василя Стуса. 2023. № 2. С. 140–148.

7. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. Справа № 1-17/2005. Справа № 1-17/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text

8. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. Справа № 1-152/2019(3426/19). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text

ADMINISTRATIVE ACTS IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

The article examines the features of administrative acts in the field of land relations and the procedure for their adoption in the context of the entry into force of the Laws of Ukraine «On Administrative Procedure» and «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Protection of the Interests of Owners of Land Shares, as well as the Application of Administrative Procedure in the Field of Land Relations».

The analysis of the provisions of Law No. 3993-IX on the Application of Administrative Procedure in the Field of Land Relations showed that instead of bringing land legislation into line with the LAP and determining the features of administrative proceedings that would comply with the principles of administrative procedure, the law actually removes the field of land relations from the scope of the general law, establishing a number of exceptions that: 1) do not comply with the principles of the LAP; 2) limit the scope of application of the LAP in the field of land relations. The above not only creates an imbalance between the general principles of administrative procedure and the specifics of land relations, but also reduces the effectiveness of unification and standardization of administrative processes, leveling the general goal of the Administrative Procedure Act – ensuring predictability, transparency and equal procedural guarantees for all participants in administrative proceedings. The key problems of Law No. 3993-IX are identified and analyzed. The need for further legislative revision and harmonization of the provisions of special land legislation with the provisions of the general Law «On Administrative Procedure» is emphasized in order to actually implement the principles of good administration in the field of land relations.

Keywords: land relations, Land Code of Ukraine, administrative act, administrative procedure, administrative proceedings, good administration