

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА СУДОЧИНСТВО

УДК 342.9+349.4

DOI 10.31558/2786-5835.2024.2.14

*Бахур Олександр Валерійович,  
адвокат, доктор філософії в галузі права,  
доцент кафедри господарського та адміністративного права  
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

## ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

*У статті проведено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють адміністративну процедуру у сфері земельних відносин. Визначено, що проблематика досліджуваного питання полягає в недосконалості адміністративних процедур, спрямованих захищати інтереси і права людини та ефективно запобігати корупційним ризикам, надмірному навантаженню на адміністративний апарат держави, утворенню зайвих бюрократичних ускладнень, унеможливлюючих, за певних умов, уникнення порушень прав особи. Натомість впровадження більш прозорих, чітких і справедливих процедур сприятиме розвитку земельних відносин та наближенню до європейських стандартів належного адміністрування.*

***Ключові слова:** адміністративна процедура, земельні відносини, сфера земельних відносин, адміністративний акт, адміністративний орган, адміністративне оскарження.*

**Постановка проблеми.** Земельні відносини є однією з найскладніших та важливих сфер правового регулювання, особливо в умовах реформування земельного законодавства. В Україні тривалий час здійснюється процес адаптації законодавства з метою забезпечення прав власників земельних ділянок, захисту інтересів громади та держави, а також боротьби зі зловживаннями. Доступ до актуальної інформації про земельні ділянки, прозорість процесів реєстрації та продажу земельних прав, а також чіткі законодавчі норми створюють умови для чесної та ефективної взаємодії всіх учасників ринку землі.

Оскільки інститут адміністративної процедури у сфері земельних відносин є доволі молодим, актуальним є дослідження та аналіз основних нормативно-правових актів, що його регулюють.

**Метою статті** є аналіз законодавчих змін, прийнятих з метою забезпечення спеціального порядку адміністративного провадження у сфері земельних відносин, та спроба виявити проблематику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З огляду на те, що зміни до Земельного кодексу України (далі – ЗК України) щодо особливостей адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин були лише нещодавно внесені, то окреслена проблематика є практично не розкритою.

Земельні відносини є одним із найбільших за обсягом масивів врегульованих нормами права суспільних відносин, до яких залучено абсолютну більшість як приватних, так і публічних суб'єктів права.

Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила прискорять ухвалення рішення та оптимізують комунікацію людини з публічною адміністрацією. Процедура взаємодії стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу та прозорою. Запровадження загальної адміністративної процедури наближає Україну до стандартів Європейського Союзу, адже подібні закони діють у всіх державах-членах ЄС як невід'ємна частина «права на належне адміністрування» [1, с. 6].

8 листопада 2024 року набув чинності Закон України від 08 жовтня 2024 року № 3993-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» (далі – Закон № 3993-ІХ), крім деяких пунктів, які зазначені в Прикінцевих положеннях цього закону [2].

Закон № 3993-ІХ передбачає низку змін до ЗК України та інших законів України. Метою закону є захист прав власників земельних часток (паїв), зміни у регулюванні земельних відносин в умовах війни, приведення законодавчих актів у сфері земельних відносин у відповідність із Законом України «Про адміністративну процедуру».

Однією із причин прийняття Закону № 3993-ІХ стало те, що 15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [3]. Вказаним Законом було врегульовано відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

У пояснювальній записці до вказаного проєкту Закону акцентувалась увага на тому, що проєкт Закону розроблено Міністерством юстиції України на виконання пункту 55 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856), та на виконання доручення Прем'єр-міністра України О. Гончарука від 28.12.2019 № 42296/20/1-19.

Також розробка проєкту Закону здійснена на виконання низки інших актів, у тому числі міжнародних, зокрема Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC-I/II (2009) 1E), затвердженого

Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулося 18–22 березня 2013 року [4].

З огляду на те, що у сфері земельних відносин розглядається значна кількість адміністративних справ, а процедура їх розгляду, визначена у ЗК України та інших законодавчих актах у сфері земельних відносин, має низку відмінностей, порівняно з загальною процедурою, визначеною Законом України «Про адміністративну процедуру», то виникла потреба у визначенні норм щодо їх співвідношення шляхом усунення колізій між нормами, які визначають зазначені процедури.

Необхідність узгодження земельного законодавства із Законом України «Про адміністративну процедуру», що діє вже майже один рік, викликана низкою факторів, що впливають зі специфіки земельних відносин. Ключовими аспектами у сфері земельних відносин є насамперед захист прав власників земельних ділянок, адже на практиці часто виникають конфлікти між приватними інтересами власників земельних ділянок та громадськими чи державними інтересами. Також одним із ключових аспектів стала необхідність гармонізувати процедури з урахуванням того, що Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює загальні принципи для всіх адміністративних проваджень, а специфіка земельних відносин потребує окремих інструментів. Не менш важливим було й ефективне запобігання зловживанням, які можуть виходити як з боку влади, так і від суб'єктів господарювання чи фізичних осіб.

Сфера земельних відносин в Україні є складною через велику кількість категорій земель, які нормативно існують у державі, а також численну кількість суб'єктів, які виконують функції розпорядників. Згідно з положеннями ЗК України, розпорядження землями здійснюють різні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також спеціалізовані суб'єкти, що наразі призводить до зниженої ефективності управління земельними ресурсами.

Однак доповнена стаття 17<sup>2</sup> «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин» ЗК України, незважаючи на основну мету щодо визначення особливостей здійснення адміністративного провадження у земельних відносинах, радше зафіксувала фактичне виведення земельних відносин зі сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру» [5].

Так, щодо нової статті 17<sup>2</sup> «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин» ЗК України можна виділити таку проблематику [6].

– норма передбачає переважно судовий порядок оскарження рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових

осіб, що обмежує осіб у виборі способу захисту (адміністративного / судового) та фактично порушує закріплений Законом України «Про адміністративну процедуру» принцип адміністративної процедури – гарантування ефективних засобів правового захисту.

– норма закріплює виключно судовий порядок визнання недійсними, протиправними рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, 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).

Натомість встановлення для таких випадків виключно судового порядку визнання їх недійсними та протиправними не є ефективним рішенням, адже такий підхід надмірно навантажує судову систему та порушує статтю 55 Конституції України, відповідно до якої кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Варто зауважити на тому, що кожному й так гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [7].

– частина 5 статті 17<sup>2</sup> ЗК України передбачає, що якщо вирішення порушень у заяві у сфері земельних відносин питань 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, а не надсилає заяву за належністю, як це встановлено в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Водночас у цій же частині передбачено, що надсилання заяви за належністю або залишення її без розгляду допускається у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру». Тобто вбачається внутрішня колізія щодо заяв поданих за неналежністю, адже перше речення вказує на відмову у задоволенні такої заяви, а друге – про направлення за належністю.

До того ж зазначена норма не містить чітко встановлених строків, протягом яких має бути прийнято рішення про відмову в задоволенні заяви та повідомлено заявнику.

– частина 11 статті 17<sup>2</sup> ЗК України 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. До того ж порушуються закріплені Законом України «Про адміністративну процедуру» принципи обґрунтованості, відкритості, прозорості та можливості перегляду адміністративних рішень.

– норма також вимагає, щоб адміністративний орган мотивував (обґрунтував) адміністративний акт у сфері земельних відносин у разі, якщо таким актом: прийнято рішення про використання земельної ділянки, що перебуває у користуванні на правах оренди, емфітевзису, суперфіцію, для розміщення визначеного кола об'єктів; розірвано договір оренди земельної ділянки державної, комунальної власності, емфітевзису, суперфіцію щодо такої земельної ділянки, за умови, що відповідно до закону або згідно з договором сторона договору, якою є адміністративний орган, має право розірвати договір в односторонньому порядку; в інших випадках, визначених цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин.

В інших випадках мотивування адміністративних актів у сфері земельних відносин не є обов'язковим.

Тобто якщо буде прийматись відповідний адміністративний акт у сфері земельних правовідносин щодо оформлення прав відносно невитребуваних, нерозподілених земельних ділянок, здійснення розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв) та їх спадкоємцями земель, що залишилися у колективній власності після розподілу земельних ділянок, то такий акт вже не повинен бути вмотивований [8].

Зазначене може порушувати принцип правової визначеності, законності та обґрунтованості рішень органів державної влади, місцевого самоврядування, що є серйозним відступом від належного адміністрування, оскільки у країнах Європейського Союзу принцип обґрунтованості є ключовим елементом адміністративного права. Він гарантує, що кожне рішення має бути прийняте з урахуванням усіх обставин і супроводжуватися обґрунтованим поясненням, яке дає змогу особі зрозуміти причини цього рішення.

– частиною 10 статті 17<sup>2</sup> ЗК України закріплено, 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 статтею 74 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено, що адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, як-

що інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Відтак вбачається невідповідність статті 17<sup>2</sup> ЗК України у частині набрання чинності адміністративним актом, адже перше правило досі прив'язане до моменту прийняття адміністративного акта, водночас Закон України «Про адміністративну процедуру» містить прив'язку набрання чинності до моменту доведення адміністративного акта до відома особи.

– доволі цікавим є нововведення, яке передбачає право органу державної влади чи місцевого самоврядування здійснювати відкликання раніше прийнятих правомірних рішень у сфері земельних правовідносин. Хоча і зазначено, що таке відкликання здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру», проте це може призвести до правової невизначеності та відкликання рішень у сфері земельних правовідносин, які навіть вже виконані [8].

Проблематика статті 17<sup>2</sup> ЗК України полягає й у тому, що ця норма передбачає особливості адміністративного провадження у сфері земельних відносин, проте не визначає чітких процедур розгляду адміністративних справ, що створює правову невизначеність, а також не містить чітких положень щодо порядку оскарження рішень, прийнятих у межах адміністративного провадження.

Виявлені правові колізії між Законом України «Про адміністративну процедуру» та статтею 172 «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин» ЗК України можливо подолати такими шляхами:

1. Гармонізація строків розгляду. Чітко прописати у ЗК України, що строки, визначені у статті 17<sup>2</sup>, мають перевагу над загальними нормами адміністративної процедури для конкретних випадків. Закріпити чіткі строки розгляду земельних справ з метою запобігання затягуванню адміністративних процедур.

2. Пріоритет спеціальних норм. Врегулювати, що відповідно до принципу пріоритетності спеціальних норм (*lex specialis derogat legi generali*) у разі колізії між Законом України «Про адміністративну процедуру» і спеціальною нормою ЗК України пріоритет надається спеціальним нормам ЗК України.

3. Деталізація процедур. Розробити підзаконні нормативно-правові акти, які б конкретизували порядок адміністративного провадження у сфері земельних відносин.

4. Запровадження механізму оскарження. Розробити єдину процедуру оскарження, яка враховує як загальні правила, так і спеціальні норми земельного законодавства.

5. Інтеграція цифрових технологій. Забезпечити використання електронних сервісів для подання заяв, відстеження перебігу розгляду справ і оскарження

рішень для забезпечення прозорості та оперативності адміністративних процедур у сфері земельних відносин. Адміністративні послуги у сфері земельних правовідносин пройшли та проходять важливий еволюційний шлях, стаючи сучасними е-сервісами, надання яких вимагає безумовного дотримання принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг та принципів адміністративних процедур.

6. Навчання та підготовка спеціалістів. Підвищення кваліфікації державних службовців і суддів у сфері земельного права та адміністративного процесу сприятиме правильному застосуванню норм.

7. Аналіз правозастосування. Проведення регулярного моніторингу застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» та ЗК України, а також ініціювання змін у разі виявлення колізій.

Ці заходи сприятимуть усуненню правових невизначеностей і забезпечать більш ефективне регулювання адміністративних процедур у сфері земельних відносин.

Аналіз норм адміністративного та земельного законодавства засвідчує, що земельні відносини є однією з найскладніших та важливих сфер правового регулювання, особливо в умовах реформування земельного законодавства. В Україні тривалий час здійснюється процес адаптації законодавства з метою забезпечення прав власників земельних ділянок, захисту інтересів територіальних громад та держави, а також боротьби з проявами зловживань такими правами.

З метою забезпечення чіткого і прозорого механізму розгляду адміністративних справ, пов'язаних із земельними відносинами, було прийнято № 3993-ІХ, яким, зокрема, до ЗК України внесено зміни шляхом його доповнення статтею 17<sup>2</sup>, мета якої полягає в забезпеченні спеціального порядку адміністративного провадження у сфері земельних відносин, який відповідає потребам цієї сфери та враховує її специфіку. Вона спрямована на підвищення прозорості, ефективності та справедливості розгляду справ, забезпечення захисту прав учасників земельних відносин і ефективного управління земельними ресурсами.

Проте в зазначеній нормі недостатньо деталізовані процедури, які забезпечують відкритість розгляду земельних питань. У багатьох аспектах положення статті є занадто загальними, що створює простір для суб'єктивного трактування норм органами адміністративної влади.

**Висновки.** Отже, досліджувана норма має певні недоліки, які можуть вважатися нехтуванням європейських стандартів належного адміністрування. Її зміст не повною мірою відповідає принципам прозорості, рівності сторін, правової визначеності і поваги до прав осіб. Для досягнення відповідності європейським стандартам виникає потреба в подальшому вдосконаленні нормативної бази та узгодження адміністративних процедур між різними законодавчими актами шля-

хом внесення змін до цієї статті, гармонізації її положення із загальними нормами належного адміністрування, зокрема положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру».

### Список використаних джерел

1. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців / В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний. Київ. 2022. 76 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 08.10.2024 р. № 3993-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#n10>
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n263>
4. Рибалко К. «Земельні» адміністративні послуги: від паперових реєстрацій до сучасних Е-сервісів. *Вісник НААУ*. 2024. № 16(102). С. 50–57. URL: <https://unba.org.ua/publications/9421-zemel-ni-administrativni-poslugi-vid-papеровih-reestracij-do-suchasnih-e-servisiv.html>
5. Вето на Закон (проект № 11150): що говорять експерти. *Реформа державного управління*. URL: <https://par.in.ua/information/publications/365>
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
8. Ігнатенко О. Захист інтересів власників земельних паїв та інші новації ухваленого законопроекту № 11150 10.12.24 р. URL: [https://biz.ligazakon.net/news/231099\\_zakhist-nteresv-vlasnikv-zemelnikh-pav-ta-nsh-novats-ukhvalenogo-zakonoproktu-11150](https://biz.ligazakon.net/news/231099_zakhist-nteresv-vlasnikv-zemelnikh-pav-ta-nsh-novats-ukhvalenogo-zakonoproktu-11150)

#### ***Oleksandr Bakhur. The Issue of Administrative Procedure in The Field of Land Relations***

*This study analyzes the legal and regulatory acts governing the administrative procedure in the field of land relations. It has been established that the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» introduced new approaches to the interaction between government authorities and individuals or legal entities. It has been examined that the law ensures and guarantees: the right of an individual to participate in the consideration of a case in the event of a potential adverse decision against them; a focus on achieving a positive outcome, even if resolving the case takes longer; maximum balance in public administration decisions; unification of approaches and simplification of legislation. It has been noted that in the field of land relations, a significant number of administrative cases are considered, and the procedure for their review, as defined in the Land Code of Ukraine and other legislative acts in the area of land relations, differs in several aspects from the general procedure established by the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». Therefore, there is a need to establish provisions for aligning these norms by eliminating conflicts between the rules governing these procedures. The problem of the studied issue lies in the imperfection of administrative procedures aimed at protecting the interests and human rights, and effectively preventing corruption risks, excessive burden on the administrative apparatus of the state, the formation of unnecessary bureaucratic complications that make it impossible, under certain conditions, to avoid violations of individual rights. In contrast, the implementation of more transparent, precise, and fair procedures will foster the development of land relations and bring them closer to European stan-*



*dards of proper administration. Legal conflicts between the analyzed regulatory acts have been identified, and solutions for their resolution have been proposed. It has been concluded that the examined provision has certain shortcomings, which may be regarded as disregarding European standards of proper administration. Its content does not fully align with principles such as transparency, equality of parties, legal certainty, and respect for individual rights. To achieve compliance with European standards, there is a need for further improvement of the regulatory framework and harmonization of administrative procedures across various legislative acts by amending this provision and aligning it with the general principles of proper administration.*

**Keywords:** *administrative procedure, land relations, sphere of land relations, administrative act, administrative body, administrative appeal.*