


**МАРИНА ВАСИЛІВНА ЧОРНА,**

Центральноукраїнський державний педагогічний університет  
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький), здобувач;

 <https://orcid.org/0000-0002-3679-6130>;

e-mail: [chornamarina@ukr.net](mailto:chornamarina@ukr.net)

## НАДАННЯ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Зазначено, що становлення та розвиток правового регулювання сервісних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг обумовлюються змінами у правовому регулюванні земельних відносин, які відбулися з часу проголошення незалежності. Зафіксовано, що часто зустрічаються порушення законодавства у сфері охорони земель як приватними особами, так і органами публічної адміністрації під час оформлення договорів щодо земель сільськогосподарського призначення та порушення прав власників земельних ділянок у містах у зв'язку з громадським містобудуванням. Зроблено висновок, що основним принципом раціонального використання земель та охорони земель різного цільового призначення повинен бути сформульований у Земельному кодексі України компроміс між приватними земельними інтересами й інтересами держави, який полягає у письмовій домовленості сторін стосовно цільового використання земельної ділянки та непорушності права на неї однієї із сторін. Така згода має фіксуватися одночасно із реєстрацією земельної ділянки.

Держгеокадастр повинен здійснювати погодження таких реєстраційних дій, а ще краще – самостійно надавати послуги, такі як, наприклад, реєстрація права власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, реєстрація договорів оренди землі різного цільового призначення тощо.

**Ключові слова:** надання реєстраційних послуг, органи публічної адміністрації, охорона земель, адміністративні послуги, сервісні послуги.

*Оригінальна стаття*

### Постановка проблеми

Реформування земельних відносин і початок децентралізації спричинили зміни у системі органів публічної адміністрації у сфері охорони земель та розширили коло їх повноважень, наприклад щодо надання реєстраційних послуг.

Процес децентралізації та численні спроби зменшити кількість органів публічної адміністрації, функції яких дублюються, вплинули як на порядок надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель, так і на повноваження органів публічної адміністрації.

Земельний кодекс України (далі – ЗК України)<sup>1</sup> та Закон України «Про охорону земель»<sup>2</sup> не містять чітку систему органів публічної адміністрації, уповноважених надавати реєстраційні послуги у сфері охорони земель, і не визначають перелік таких послуг. Доречно зазначити, що в ЗК України, а саме в розділі VII

«Управління в галузі використання й охорони земель», зазначається лише про виконання управлінських функцій органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

На сьогодні права доктрина регулювання сервісних послуг органами публічної адміністрації лише починає формуватися з урахуванням потреб суспільства. Соціальне призначення органів публічної адміністрації трансформується, тобто з часом основною функцією держави в особі органів публічної адміністрації буде створення комфортних умов діяльності та сприяння реалізації своїм правам та інтересам фізичними та юридичними особами.

Усе це обумовлює актуальність дослідження цієї наукової проблематики та необхідність удосконалення сервісних функцій держави.

### Стан дослідження проблеми

В Україні комплексні дослідження теоретичних і прикладних проблем правового регулювання сервісних відносин, зокрема надання реєстраційних послуг, у сфері охорони земель за участю органів публічної адміністрації, які б

<sup>1</sup> Земельний кодекс України : закон України від 25.10.2001 № 2768-III : ред. від 07.02.2019.

<sup>2</sup> Про охорону земель : закон України від 19.06.2003 № 962-IV : ред. від 18.12.2017.

ґрунтувались на чинному законодавстві, не провадилися.

Під час характеристики видів (напрямів) діяльності, які здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель, науковці О. М. Пашенко [1], А. П. Гетьман [2, с. 180–182] і Н. Р. Малишева [3, с. 197–239] не виділяють такий вид, як здійснення реєстраційних послуг у сфері охорони земель.

Протилежної думки дотримується П. Ф. Кулинич, який відносить до функцій державного управління землями також здійснення державної реєстрації прав на землю [3, с. 394].

Про деякі аспекти правового регулювання сервісних відносин у сфері використання й охорони земель і доцільність та актуальність подальшого їх розвитку йдеться в науковому дослідженні Д. В. Бусуйок, яка вдало зазначила, що поряд з управлінською діяльністю у сфері використання й охорони земель органи виконавчої влади здійснюють неуправлінську діяльність у цій сфері. Новим різновидом неуправлінської діяльності органів виконавчої влади у сфері використання й охорони земель є їх сервісна діяльність. Вона передбачає надання органами виконавчої влади земельних адміністративних послуг на засадах рівності суб'єктів земельних правовідносин [4, с. 97].

#### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є виявлення та характеристика особливостей надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для її досягнення поставлено такі *завдання*: визначити систему органів публічної адміністрації, які здійснюють реєстраційні дії у сфері охорони земель, навести перелік реєстраційних послуг, які надають органи публічної адміністрації у сфері охорони земель і запропонувати шляхи вдосконалення надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель.

#### **Наукова новизна дослідження**

Системно проаналізовано діяльність органів публічної адміністрації як суб'єктів, уповноважених здійснювати реєстраційні дії у сфері охорони земель; систематизовано реєстраційні послуги у сфері охорони земель; запропоновано шляхи вдосконалення надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації у сфері охорони земель.

#### **Виклад основного матеріалу**

Необхідно зауважити, що існування різних випадків виникнення, здійснення та при-

пинення широкого кола прав на землю [5, с. 110–160] призвели до появи поряд із правовим регулюванням управлінських відносин у сфері охорони земель правового регулювання неуправлінських відносин у цій сфері, а саме надання реєстраційних послуг органами публічної адміністрації як різновиду адміністративних послуг.

Надання послуг у сфері охорони земель є новим видом діяльності для органів публічної адміністрації у цій сфері. Зазначимо, що становлення та розвиток правового регулювання сервісних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг обумовлюються змінами у правовому регулюванні земельних відносин, які відбулися з часу проголошення незалежності [6].

Варто звернути увагу на те, що в Україні основою здійснення державного управління у сфері охорони земель є імперативний метод правового регулювання. Він, хоча із властивостями диспозитивного методу, також застосовується під час виконання сервісних функцій держави, наприклад кадастрового контролю, моніторингу тощо.

Усе ж часто трапляються порушення законодавства у сфері охорони земель як приватними особами (незаконне заволодіння земельними ділянками, рейдерські захоплення тощо), так і органами публічної адміністрації (внесення недостовірних відомостей до реєстрів, корупційні складові, бездіяльність щодо виявлення порушених прав та інтересів приватних осіб тощо).

Такі порушення нерідко мають місце під час оформлення договорів щодо земель сільськогосподарського призначення та порушення прав власників земельних ділянок у містах у зв'язку із громадським містобудуванням. Пошук балансу між приватними та державними інтересами є найбільш складними у випадку, коли приватні інтереси щодо використання земельної ділянки збігаються із суспільним використанням іншого об'єкта нерухомості, розташованого на цій місцевості. Таку ситуацію, перш за все, спричинює відсутність належним чином підтверджених кордонів і кадастру у відповідних реєстрах, за ведення яких відповідають органи публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Основним принципом раціонального використання земель та охорони земель різного цільового призначення повинен бути сформульований у Земельному кодексі України компроміс між приватними земельними інтересами й інтересами держави, який полягає у письмовій домовленості сторін стосовно

цільового використання земельної ділянки та непорушності права на неї з боку однієї із сторін. Така згода повинна фіксуватися одночасно із реєстрацією земельної ділянки.

Об'єднуючи декілька об'єктів, науковець Д. В. Бусуйок до земельних адміністративних послуг відносить, зокрема, проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, у тому числі прав на землю та їх обтяжень, тобто об'єднання двох реєстрів [7].

Але, на нашу думку, для реєстрації послуг у сфері охорони земель необхідно створити окремий електронний реєстр прав на землю та їх обтяжень. Його створення забезпечить більш повноцінний контроль органів публічної адміністрації за використанням та охороною земель і сприятиме запобіганню проявам корупції.

Отже, якісне надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель гарантує проведення державної реєстрації прав на землю в інтересах як держави, так і приватних осіб та попередить виникнення спорів щодо власності на землю й підтвердження меж земельної ділянки, забезпечить публічність і повноту інформації, яка міститься в реєстрі прав на землю та їх обтяжень.

Проте законодавче регулювання надання реєстраційних послуг у сфері охорони земель, зміст яких полягає в наданні земельних адміністративних послуг, у ЗК України та в інших нормативно-правових актах відсутнє.

Чинний ЗК України містить розділ VII, приписи якого врегульовують лише управлінські відносини у сфері охорони земель, а правове регулювання сервісних відносин у цій сфері фактично не здійснюється. Ці обставини зумовлюють потребу в удосконаленні наявних у земельному й адміністративному праві методологічних підходів до дослідження та правового регулювання сервісних відносин у сфері охорони земель.

Наявність великої кількості органів публічної адміністрації та розгалуженість їх повноважень породжують питання про зв'язок між ними, їх організаційно-правові форми, роль, яку відіграють ці органи під час здійснення ними сервісної діяльності у сфері використання й охорони земель, тощо. На нашу думку, лише шляхом установаження системи органів публічної адміністрації як суб'єктів сервісних правовідносин у сфері охорони земель ми зможемо врегулювати порядок надання реєстраційних послуг у цій сфері.

Стисло зазначимо, що надання адміністративних послуг у сфері використання й охорони земель здійснюють органи загальної та

спеціальної компетенції, і більш детально зупинимось саме на органах спеціальної компетенції.

Відповідно до положень Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (компетенція щодо управлінської та сервісної діяльності у сфері використання й охорони земель закріплена в ст. 13 ЗК України); центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є міністерства й інші ЦОВВ; місцевими органами виконавчої влади є обласні (а також міські Київська й Севастопольська) та районні державні адміністрації<sup>1</sup>. Також зазначимо, що саме міністерства забезпечують в Україні здійснення сервісної діяльності у сфері охорони земель.

Більш детально зупинимось на діяльності служби й, яка здійснює державне управління та сервісну діяльність у сфері використання й охорони земель, а саме Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр)<sup>2</sup>.

На офіційному сайті управління Держгеокадастру зазначено, що Держгеокадастр є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Значну кількість правочинів громадяни можуть здійснити, спираючись виключно на відомості, які надаються у Держгеокадастрі. Тому одним із важливих пріоритетів діяльності відомства є надання якісних адміністративних послуг [8].

Одним з основних напрямків діяльності Держгеокадастру та його територіальних органів є надання адміністративної послуги, а саме внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок та обмежень у використанні земель).

Для прикладу зазначимо, що з 2011 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі», що діяла до 1 січня 2013 р., повноваженнями реєстрації державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного

<sup>1</sup> Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

<sup>2</sup> Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 : ред. від 19.01.2019.

користування земельною ділянкою й договорів оренди землі були наділені територіальні органи Держземагентства за місцем розташування земельної ділянки<sup>1</sup> [9].

Із 1 лютого 2013 р. набрали чинність Закон України «Про Державний земельний кадастр»<sup>2</sup>, Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру»<sup>3</sup> та зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон)<sup>4</sup>. З ухваленням зазначених нормативних актів повноваження щодо державної реєстрації прав на земельні ділянки та скасування державної реєстрації цих прав не поширюються на компетенцію органів земельних ресурсів України [9].

Відповідно до статті 126 ЗК України право власності та користування земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону.

Положеннями статті 2 Закону визначено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це офіційне визнання й підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [9].

Зазначимо, що зараз саме Укрдержреєстр здійснює фіксацію прав на землю в державному реєстрі речових майнових прав та обтяжень на нерухоме майно.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>5</sup>, починаючи з 1 січня 2015 р. на всій території України органи земе-

льних ресурсів надають послуги через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Вони були утворені при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування [8].

На нашу думку, враховуючи особливий статус землі в Україні, здійснення реєстрації земельних ділянок та обмежень у використанні земель тощо повинні надавати спеціальні реєстраційні центри на базі Держгеокадастру, а не ЦНАП, який відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» є посередником і надає послуги шляхом взаємодії із суб'єктом надання адміністративних послуг (у нашому випадку – Держгеокадастром).

### Висновки

Оскільки земля є основним багатством держави, на нашу думку, Держгеокадастр як спеціальний орган, наділений завданням охороняти землю від протиправних посягань і розпорощування, повинен як мінімум здійснювати погодження таких реєстраційних дій, а краще самостійно надавати послуги, такі як реєстрація права власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, реєстрацію договорів оренди землі різного цільового призначення, реєстрацію земельних часток (паїв) сільськогосподарського призначення, які перебувають у власності або в оренді, реєстрацію земель, які були успадковані та перебувають у процесі оформлення права на спадкування, з метою недопущення рейдерських дій і порушення законних прав фізичних та юридичних осіб і розкрадання земель, які перебувають у власності держави.

На жаль, сьогодні правове регулювання сервісних відносин щодо надання реєстраційних послуг у сфері охорони землі не знайшло свого закріплення ні в загальному нормативно-правовому акті, яким є Закон України «Про адміністративні послуги», ні в спеціальних нормативно-правових актах, якими є ЗК України та Закон України «Про охорону земель». Такі обставини обумовлюють необхідність змінити наявні в чинному законодавстві підходи до правового регулювання сервісних відносин щодо надання реєстраційних послуг і закріпити у ЗК України, а саме в розділі VII «Управління в галузі використання й охорони земель» та в Законі України «Про охорону земель», положення щодо надання органами публічної адміністрації реєстраційних послуг у сфері охорони земель.

<sup>1</sup> Про затвердження порядків ведення По-земельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі : постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 № 1021 : втратила чинність, ред. від 01.01.2013.

<sup>2</sup> Про Державний земельний кадастр : закон України від 07.07.2011 № 3613-VI : ред. від 01.01.2019.

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 : ред. від 03.10.2015.

<sup>4</sup> Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України від 01.07.2004 № 1952-IV : ред. від 04.02.2019.

<sup>5</sup> Про адміністративні послуги : закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : ред. від 04.04.2018.

### Список бібліографічних посилань

1. Пащенко О. М. Функції управління і контролю у галузі природокористування // Природноресурсове право України : навч. посіб. / Е. А. Бавбекова, Л. О. Бондарь, Н. С. Гавриш та ін. ; за ред. І. І. Каракаша. Київ : Істина, 2005. С. 131–134.
2. Шульга М. В., Анісімова Г. В., Багай Н. О., Гетьман А. П. Земельне право України : підручник / за ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
3. Семчик В. І., Андрейцев В. І., Бистров Г. Ю., Кулинич П. Ф., Малишева Н. Р. Земельне право : акад. курс / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. Київ : Ін Юре, 2001. 424 с.
4. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 502 с.
5. Бусуйок Д. В. Правове регулювання виникнення, здійснення та припинення прав на землю : навч. посіб. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. 185 с.
6. Бусуёк Д. В. Методологические подходы к исследованию и усовершенствованию правового регулирования управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель в Украине. *Право.by*. 2013. № 1 (21). С. 119–123.
7. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 188–194.
8. Адміністративні послуги // Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру : офіц. сайт. URL: <https://land.gov.ua/icat/administratyvni-posluhy/> (дата звернення: 14.04.2019).
9. Стосовно договору оренди земельної ділянки // Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру : офіц. сайт. 21.09.2015. URL: <http://poltavska.land.gov.ua/info/стосовно-договору-оренди-земельної-д/> (дата звернення: 14.04.2019).

Надійшла до редколегії 15.04.2019

### **ЧЁРНАЯ М. В. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ РЕГИСТРАЦИОННЫХ УСЛУГ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ**

Отмечено, что становление и развитие правового регулирования сервисных отношения по предоставлению земельных административных услуг обуславливаются изменениями в правовом регулировании земельных отношений, которые произошли со времени провозглашения независимости. Зафиксировано, что часто встречаются нарушения законодательства в сфере охраны земель как частными лицами, так и органами публичной администрации при оформлении договоров, касающихся земель сельскохозяйственного назначения, и нарушения прав собственников земельных участков в городах в связи с общественным градостроительством. Сделан вывод, что основным принципом рационального использования и охраны земель различного целевого назначения должен быть сформулированный в Земельном кодексе Украины компромисс между частными земельными интересами и интересами государства, который заключается в письменном соглашении сторон относительно целевого использования земельного участка и незыблемости права на него одной из сторон. Такое согласие должно фиксироваться одновременно с регистрацией земельного участка. Госгеокадастр должен осуществлять согласование таких регистрационных действий, а ещё лучше – самостоятельно предоставлять услуги, такие как, например, регистрация права собственности на земельный участок и на право постоянного пользования земельным участком, регистрации договоров аренды земли различного целевого назначения и тому подобное.

**Ключевые слова:** *предоставление регистрационных услуг, органы публичной администрации, охрана земель, административные услуги, сервисные услуги.*

### **CHORNA M. V. PROVISION OF REGISTRATION SERVICES BY PUBLIC ADMINISTRATION AGENCIES IN THE FIELD OF LAND PROTECTION**

The author of the article has stated that the land relations reform and the start of decentralization led to changes in the system of public administration agencies in the field of land protection and expanded their powers, for example, to provide registration services.

The author has paid attention to the fact that the current Land Code of Ukraine (hereinafter referred to as the LC of Ukraine), in particular the Section VII "Administration in the field of land use and protection", provides the execution of only management functions in the field of land protection by public administration agencies.

It has been emphasized that there were no complex studies in Ukraine concerning theoretical and applied problems of legal regulation of service relations, in particular the provision

of registration services, in the field of land protection with the participation of public administration agencies, which would be based on the current legislation.

The author of the article has stated that the provision of services in the field of land protection is a new type of activity for public administration agencies in the field of land protection.

Service legal relations ensure the realization of private and public interests and are formed in those areas of land use and protection management, where public and private land interests are interdependent. Thus, the owner is interested in fixing and publicly announcing his land rights in the field of state registration of land rights. But parties concerned cannot ensure their private interests without the assistance of the state. Thus, the state, represented by public administration agencies, guarantees that the state registration of land rights is in the interest of one and all.

It has been noted that currently the legal regulation of service relations for the provision of registration services in the field of land protection has not been enshrined either in any general regulatory act, which is the Law of Ukraine "On Administrative Services" dated from September 6, 2012 No. 5203-VI, or in special regulatory acts, such as the LC of Ukraine and the Law of Ukraine "On Land Protection". Such circumstances necessitate a change in the existing approaches to the legal regulation of service relations for the provision of registration services in the current legislation and to enshrine provisions for providing the registration services in the field of land protection by public administration agencies in the LC of Ukraine, namely in the Section VII "Administration in the field of land use and protection" and in the Law of Ukraine "On Land Protection".

**Key words:** *provision of registration services, public administration agencies, land protection, administrative services, services.*