

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛАВРЕНКО АНАСТАСІЯ ІГОРІВНА

УДК 342.95:351.2

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ
ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Спеціальність 081 – Право
Галузь знань – 08 – Право

Подається на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело _____ **А. І. Лавренко**

Науковий керівник: **Мердова Ольга Миколаївна**, кандидат юридичних наук,
професор

АНОТАЦІЯ

Лавренко А. І. Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Кропивницький. – 2025.

Дисертація є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, в результаті якого системно проаналізовано адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, розкрито їх сутність, особливості реалізації та запропоновано шляхи оптимізації правового механізму їх здійснення з урахуванням сучасних викликів та зарубіжного досвіду.

Здійснено критичний аналіз наукової літератури з проблематики дослідження в науці адміністративного права дискреційних повноважень, в результаті чого зроблено висновок про наявність двох підходів щодо їх розуміння: широкого – як інструмент гнучкого публічного управління, і вузького – як елемент адміністративної процедури, визначений Законом України «Про адміністративну процедуру». Зроблено висновок про відсутність усталеного та комплексного наукового підходу до розкриття сутності дискреційних повноважень саме органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що обумовлює необхідність розробки узгодженої теоретико-правової моделі їх реалізації для подальшого доктринального розвитку поняття та правового регулювання адміністративної дискреції на місцевому рівні.

За результатами проведеного дослідження поглиблено й конкретизовано понятійно-категорійний апарат з предмету дослідження, зокрема, надано

авторське визначення поняттю «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» з позиції вузького та широкого розуміння, уточнено такі дефініції, як «мета реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «завдання реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «функції реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «взаємодія органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин».

Сформульовано ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, які диференційовані відповідно до підходів вузького й широкого розуміння.

Здійснено узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у сфері земельних відносин таких країн, як Німеччина, Албанія, Норвегія, Болгарія, Фінляндія. Закцентовано увагу на можливості його запровадження в Україні.

Удосконалено розуміння мети, завдань, функцій та принципів реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Схарактеризовано та систематизовано принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які розподілено на дві групи. До першої групи віднесено універсальні принципи, які можуть бути застосовані при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних відносин: принцип законності, принцип гласності та публічності, принцип поєднання приватних та публічних інтересів, принцип самостійності та відповідальності. Другу групу складають законодавчі принципи реалізації

дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які систематизовано у п'ятигрупову класифікацію.

Здійснено системну характеристику суб'єктного складу реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, доведено, що такими повноваженнями наділені сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, а також запропоновано авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері. Сформульовано пропозиції щодо запровадження механізмів впливу на депутатів місцевих рад з метою підвищення рівня їхньої відповідальності за належне виконання представницьких обов'язків перед територіальною громадою.

Зроблено висновок про те, що дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин можуть бути реалізовані лише в правових формах, надано характеристику їх практичної реалізації з позиції розподілу на такі види: нормативні акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, юридичні значимі дії, яким надано докладну характеристику.

В контексті удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин доведено доцільність законодавчого закріплення за органами місцевого самоврядування гарантованого права на вільне вирішення будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону.

Для визначення меж, мети та доцільності реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з позиції їх широкого розуміння обґрунтовано доцільність запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового

тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації дискреції названими суб'єктами у кожному конкретному випадку, а також запропоновано авторську модель «трискладового тесту» для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин.

Набули подальшого розвитку наукові положення про взаємодію органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, уточнено склад основних груп суб'єктів такої взаємодії, проаналізовано правове регулювання та практичні аспекти реалізації відповідних форм взаємодії, запропоновано напрями їх удосконалення з метою забезпечення ефективного здійснення дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Наголошено, що на сьогоднішній день особливого значення для України набувають питання міжнародного територіального співробітництва, а метою державної політики у цій сфері повинно стати формування інституційних та організаційно-економічних передумов для ефективної кооперації між суб'єктами взаємодії. На підставі узагальнення положень чинного законодавства, що визначає адміністративно-правові засади міжнародного територіального співробітництва, виокремлено його форми в контексті діяльності органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин та запропоновано напрями міжнародного співробітництва у цій сфері, до яких віднесено такі: гармонізація національного законодавства із європейськими стандартами; обмін адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин; запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях; міжнародна технічна допомога у вдосконаленні процедур.

Запропоновано авторський проєкт Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального

співробітництва у сфері земельних відносин, що спрямований на формування системного підходу до реалізації дискреційних повноважень у цій сфері з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні, потреб збалансованого розвитку територій та підвищення ефективності управління земельними ресурсами в межах транскордонної взаємодії.

Сформульовано авторські пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Ключові слова: повноваження, дискреційні повноваження, адміністративний розсуд, органи місцевого самоврядування, органи публічного адміністрування, земельні відносини, правове регулювання, акти нормативного характеру, адміністративний акт, адміністративна процедура, адміністративний орган, публічний інтерес, форми, взаємодія.

SUMMARY

Lavrenko A. I. Administrative and Legal Regulation of Discretionary Powers of Local Self-Government Bodies in the Sphere of Land Relations. – Qualification scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – Donetsk State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kropyvnytskyi. – 2025.

This dissertation represents one of the first comprehensive studies in Ukrainian administrative law to systematically analyze the administrative and legal regulation of discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations. It unravels their essence, implementation specifics, and proposes

pathways for optimizing their legal mechanism, considering contemporary challenges and international experiences.

The research involved a critical analysis of academic literature concerning discretionary powers within Ukrainian administrative law doctrine. This analysis revealed two primary approaches to their understanding: a broad interpretation, viewing them as a tool for flexible public administration, and a narrow interpretation, defining them as an element of administrative procedure, as stipulated by the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». The study concludes that there is no established or comprehensive academic approach to fully elucidating the essence of discretionary powers specifically for local self-government bodies in land relations. This highlights the necessity for developing a coherent theoretical and legal model for their implementation, which is crucial for the further doctrinal development of the concept and legal regulation of administrative discretion at the local level.

Based on the conducted research, the conceptual and categorical apparatus of the subject matter has been deepened and refined. This includes an original definition of «discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations» from both broad and narrow perspectives. Additionally, definitions such as «purpose of exercising discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations», «tasks of exercising discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations» «functions of exercising discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations», «principles of exercising discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations» and «interaction of local self-government bodies in exercising discretionary powers in the sphere of land relations» have been clarified.

The research formulates characteristics of discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations, differentiating them according to the broad and narrow understandings.

A generalization of international experience in the administrative and legal regulation of municipal discretionary powers in land relations was conducted,

drawing insights from countries such as Germany, Albania, Norway, Bulgaria, and Finland. Particular emphasis was placed on the potential for implementing this experience in Ukraine.

The study improves the understanding of the purpose, tasks, functions, and principles of exercising discretionary powers by local self-government bodies in the sphere of land relations.

Principles for the exercise of discretionary powers by local self-government bodies in the sphere of land relations have been characterized and systematized into two groups. The first group encompasses universal principles applicable to the exercise of discretionary powers in land relations by local self-government bodies, including the principle of legality, transparency and publicity, combination of private and public interests, and independence and accountability. The second group comprises legislative principles for the exercise of discretionary powers by local self-government bodies in the sphere of land relations, which are systematically classified into five categories.

A systematic characterization of the subjective composition involved in the exercise of discretionary powers in the sphere of land relations has been carried out. It has been proven that rural, settlement, city councils, their executive bodies, as well as district and regional councils, which represent the common interests of territorial communities, are endowed with such powers. The study also proposes an author's classification of discretionary powers of local self-government bodies in this sphere, which includes: general, special, and powers in a related sphere. Proposals have been formulated regarding the introduction of mechanisms to influence local council deputies aimed at increasing their level of responsibility for the proper performance of representative duties to the territorial community.

It is concluded that discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations can only be exercised in legal forms. Their practical implementation is characterized based on their classification into normative acts, individual acts, administrative contracts, and legally significant actions, each of which is described in detail.

In the context of improving the mechanism of administrative and legal regulation of discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations, the expediency of legislative entrenchment of the right of local self-government bodies to freely resolve any issue that is not excluded from their competence and whose resolution is not entrusted to any other body within the bounds of the law, is substantiated.

To define the limits, purpose, and expediency of exercising discretionary powers by local self-government bodies in the sphere of land relations from a broad perspective, the expediency of introducing a «three-part test» formula into national legislation is substantiated. This test would evaluate specific situations for the possibility of exercising discretion by these entities in each particular case. Additionally, an original model of the «three-part test» is proposed for verifying the compliance of decisions made by local self-government bodies when exercising their discretionary powers in the sphere of land relations.

Scientific provisions concerning the interaction of local self-government bodies in exercising discretionary powers in the sphere of land relations have been further developed. The composition of the main groups of subjects involved in such interaction has been clarified, and the legal regulation and practical aspects of implementing relevant forms of interaction have been analyzed. Directions for their improvement have been proposed to ensure the effective exercise of discretionary powers in the sphere of land relations.

It is emphasized that international territorial cooperation has gained particular significance for Ukraine today, and the goal of state policy in this area should be the formation of institutional and organizational-economic prerequisites for effective cooperation among interacting entities. Based on the generalization of current legislation defining the administrative and legal foundations of international territorial cooperation, its forms are identified in the context of local self-government bodies' activities in exercising discretionary powers in the sphere of land relations. Directions for international cooperation in this area are proposed, including: harmonization of national legislation with European standards; exchange

of administrative practices among municipalities regarding the exercise of discretionary powers in the sphere of land relations; introduction of transparent land management tools at the local level; and international technical assistance in improving procedures.

An original draft Strategy for the activities of local self-government bodies concerning international territorial cooperation in the sphere of land relations has been proposed. This strategy aims to form a systemic approach to the exercise of discretionary powers in this area, taking into account European integration processes in Ukraine, the needs for balanced territorial development, and the increased efficiency of land resource management within the framework of cross-border interaction.

Author's proposals for amendments and additions to normative legal acts of Ukraine have been formulated, specifically to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the Land Code of Ukraine, and the Law of Ukraine «On the Status of Local Council Deputies».

Keywords: powers, discretionary powers, administrative discretion, local self-government bodies, public administration bodies, land relations, legal regulation, normative acts, administrative act, administrative procedure, administrative body, public interest, forms, interaction.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Лавренко А.І. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень в сфері земельних відносин. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. №5. С. 532-535.

2. Лавренко А.І. Підходи до розуміння та зміст адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого

самоврядування в сфері земельних відносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2024. Вип. 85. Ч. 2. с. 372-378 URL:

3. Лавренко А.І. Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Європейські перспективи*. 2025. №1. С. 345-353.

які засвідчують апробацію матеріалів дослідження:

4. Лавренко А.І. «Судові» критерії адміністративного розсуду органів публічної влади. *Юридична осінь 2018*: збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених. м. Харків, 14 листопада 2018 року. Харків: НЮУ ім. Я. Мудрого, 2018. С. 58-61.

5. Лавренко А.І., Філіпенко А.С. Деякі питання юридичної визначеності при реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо передачі земель у власність чи користування. *Статистичне та експертно-аналітичне забезпечення управління сталим розвитком економіки і соціальної сфери*: збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції. м. Чернігів, 05 грудня 2018 року. Чернігів: ЧНТУ, 2018. С. 70-72.

6. Лавренко А.І. Нормативна регламентація принципу законності здійснення повноважень адміністративний органом у законодавстві України. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування до 30-річчя Національної академії правових наук України*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 17 травня 2023 року, Харків: НЮУ ім. Я. Мудрого, 2023. С. 319-325.

7. Лавренко А.І. Законодавчі новели щодо визнання протиправним адміністративного акта. *Реалізація прав людини у діяльності правоохоронних органів*: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кривий Ріг, 26 травня 2023 року. Кривий Ріг, 2023. С. 105-108.

8. Лавренко А.І. Аналіз наукових поглядів щодо сутності поняття та змісту адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: збірник матеріалів XII Міжнародної науково-практичної конференції*. м. Харків, 01 грудня 2023 року. Харків: ХНУВС, 2023. С. 50-52.

9. Лавренко А.І. Принцип безсторонності здійснення дискреційних повноважень колегіальними адміністративними органами. *Актуальні питання адміністративного права та процесу: матеріали IX Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених*. м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року. Кропивницький: ДонДУВС, 2023. С. 96-99.

10. Лавренко А.І. Цифровізація та спрощення процедур, що здійснюються публічними службовцями відносно регулювання земельних відносин. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану: збірник наукових матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу з нагоди Дня державної служби*. м. Харків, 21 червня 2024 року. Харків, НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2024. С. 226-229.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

11. Лавренко А.І. Законодавче регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та шляхи його вдосконалення. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (National law jurnal: theory and practice)*. 2020. Ianuarie. С.45-48.

12. Лавренко А.І. Питання розширення кола повноважень здійснення державного контролю за використанням та охороною земель органами місцевого самоврядування. *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською воєнною агресією: теорія, практика, перспективи розвитку: збірник матеріалів III Всеукраїнської*

науково-практичної конференції. м. Кропивницький – м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року. Кропивницький: ДонДУВС, 2023. С. 328-331.

13. Лавренко А.І. Процедура примусового вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності в умовах воєнного конфлікту. *Національна безпека як конституційна цінність: сучасні виклики*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Україна, 22 червня 2023 року. Харків, 2023. С. 81-85.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	25
1.1. Аналіз наукових поглядів щодо сутності дискреційних повноважень в сучасній адміністративно-правовій доктрині	25
1.2. Поняття, зміст та ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин	36
1.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин ...	61
Висновки до розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	72
2.1. Мета, завдання, функції та принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин	72
2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин	95
2.3. Форми реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин	112
Висновки до розділу 2.....	123
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	128
3.1. Удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин	128
3.2. Удосконалення взаємодії в процесі реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин	142
3.3. Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.....	168
Висновки до розділу 3.....	178
ВИСНОВКИ.....	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	191
ДОДАТКИ.....	210

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В період, коли в Україні активно запроваджуються реформа децентралізації як частини побудови правової держави, все більшої актуальності набувають питання реалізації повноважень органами публічної влади на місцях. Останні нормативні новели значним чином розширили сферу дискреційних повноважень публічної адміністрації, у тому числі і органів місцевого самоврядування, проте у більшості випадків вони позбавлені чітких меж та елементарних механізмів реалізації, однак мають реалізовуватися негайно та вимагають швидкого та ефективного прийняття рішень управлінського характеру «на власний розсуд».

Національне законодавство уповноважує як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування вирішувати більшість питань суспільного життя населеного пункту, левову частку яких складають якраз земельні відносини, які через специфіку свого об'єкта, завжди характеризуються особливою соціальною значущістю та викликають широкий громадський інтерес.

Правомочності органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин додатково ускладнюються колегіальністю в прийнятті рішень та наявністю великого спектру питань місцевого значення. Проблемним також залишається поєднання обов'язку діяти виключно в межах і способів, визначений чинним законодавством та права в окремих випадках самостійно приймати рішення поза «дозвільною» формою для раціональної реалізації майнових, соціальних, економічних, культурних, а також і земельних інтересів територіальної громади.

Відсутність у чинному законодавстві та правовій доктрині чітких критеріїв правильності застосування адміністративного розсуду при реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин стає каталізатором до зростання кількості судових

спорів, сприяє підвищенню рівня недовіри серед жителів, а також створює можливості задля зловживань з боку зазначених суб'єктів публічного адміністрування при прийнятті рішень дискреційного характеру у цій сфері.

Не зважаючи на поширеність дискреції в діяльності органів публічного адміністрування, у тому числі і органів місцевого самоврядування, актуальності та важливості реалізації дискреційних повноважень органів місцевої влади у сфері земельних відносин, проблематика цих питань є малодослідженою в адміністративно-правовій доктрині. І якщо загальні питання адміністративної дискреції в сучасній науці адміністративного права представлені в фундаментальних дослідженнях таких учених, як О. Андрійко, В. Бевзенко, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Д. Лук'янець, Р. Мельник, О. Семеній, В. Тимошук, Е. Целлер та інших, то питання адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевої влади, у тому числі у сфері земельних відносин, досліджено фрагментарно і представлено поодинокими працями таких учених, як О. Авраменко, М. Баймуратов, О. Боярський, О. Заєць, Л. Крупнова, І. Мироненко, Т. Тарасенко, Н. Шаповал.

В умовах дефіциту чітких законодавчих засад та теоретико-методологічних підходів до правомірності рішень органів місцевого самоврядування, якими реалізуються дискреційні повноваження в сфері земельних відносин, загострюється потреба в науковому осмисленні меж та змісту дискреції в площині адміністративного права. А від так, дослідження у межах окресленої тематики має не лише теоретичне, а й пряме прикладне значення, сприяючи формуванню прозорих та справедливих практик управління земельними ресурсами на місцях. Саме тому, системне наукове дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень в земельній сфері стає необхідною передумовою для зміцнення правових засад місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційної роботи безпосередньо пов'язана з виконанням завдань та індикаторів досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030

року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019, завдань Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 270-р., а також відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21.

Мета і завдання дослідження. *Метою роботи* є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин з метою формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового механізму їх реалізації, забезпечення публічного інтересу, законності та ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад.

Поставлена мета передбачає вирішення таких **завдань**:

- здійснити аналіз наукових підходів до розуміння дискреційних повноважень у сучасній адміністративно-правовій науці та виокремити їх ключові риси;
- визначити поняття, зміст та ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин;
- дослідити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у земельній сфері з метою запозичення кращих практик;
- уточнити мету, завдання, функції та принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- визначити коло суб'єктів місцевого самоврядування, уповноважених реалізовувати дискреційні повноваження у сфері земельних відносин та охарактеризувати їх повноваження;

- систематизувати та схарактеризувати форми реалізації дискреційних повноважень названими суб'єктами публічного адміністрування у земельній сфері;

- визначити конкретні заходи удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин;

- обґрунтувати напрями вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного адміністрування та громадськістю при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- запропонувати шляхи розвитку міжнародного територіального співробітництва в контексті адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;

- сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення законодавства України в частині реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, теоретико-прикладні аспекти їх реалізації, а також вітчизняна та зарубіжна практика застосування таких повноважень.

Методи дослідження. Для реалізації цілей та завдань даного наукового дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, зокрема з використанням системного підходу. *Порівняльно-правовий метод*

був основним інструментом аналізу, який використовувався для дослідження наукових праць учених-адміністративістів та норм вітчизняного законодавства з предмету дослідження, а також застосований для вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у земельній сфері (підрозділ 1.3.). Застосування *діалектичного методу* дозволило глибше розкрити правову природу та з'ясувати сутність дискреційних повноважень (підрозділ 1.1.), дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування, а також охарактеризувати їх зміст і ключові ознаки (підрозділи 1.2.). Завдяки застосуванню *методу системного аналізу* та *структурно-логічного підходу* було здійснено всебічне й об'єктивне дослідження органів місцевого самоврядування, як суб'єктів реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (підрозділ 2.2.). За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено й удосконалено понятійно-категорійний апарат, зокрема надано або уточнено низку дефініцій, а саме: «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування у вузькому розумінні», дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування у широкому розумінні» (підрозділ 1.2.), «мета реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «завдання реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «функції реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», «принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» (підрозділ 2.1.), «взаємодія органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин» (підрозділ 3.2.). *Методи класифікації та групування* дали змогу виокремити види дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (підрозділ 2.2.), диференціювати принципи реалізації таких повноважень (2.1.), форми взаємодії органів місцевого самоврядування при реалізації дискреції у зазначеній сфері (підрозділ 3.2.). *Функціональний метод* дозволив дослідити

дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування через з'ясування форм їх реалізації (підрозділ 2.3.). За допомогою методу *прогнозування* було визначено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин (розділ 3). *Метод правового моделювання* застосовано для розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства (підрозділ 2.2., 3.1.), а також при підготовці проєкту Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин (Додаток Г).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові роботи вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі адміністративного права, муніципального права та державного управління.

Нормативною основою роботи є норми Конституції України, міжнародних нормативно-правових актів, національних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Емпіричну базу становлять рішення національних судів України різної юрисдикції, рішення Європейського суду з прав людини, а також власний досвід практичної роботи автора, набутий під час проходження служби в органі місцевого самоврядування та нинішній напрямок діяльності як «in-house» юрисконсульта приватної компанії у сфері GR.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, в результаті якого системно проаналізовано адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, розкрито їх сутність, особливості реалізації та запропоновано шляхи оптимізації правового механізму їх здійснення з урахуванням сучасних викликів та зарубіжного досвіду. У ході проведеного дослідження автором самостійно сформульовано низку нових наукових положень і узагальнень, серед яких найбільш значущими є такі:

уперше:

- надано авторське визначення поняття «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» з позиції вузького та широкого розуміння та здійснено їх диференціацію на підставі характерних ознак;

- здійснено системну характеристику суб'єктного складу реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, доведено, що такими повноваженнями наділені сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, а також запропоновано авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері;

- для визначення меж, мети та доцільності реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з позиції їх широкого розуміння обґрунтовано доцільність запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації дискреції названими суб'єктами у кожному конкретному випадку, а також запропоновано авторську модель «трискладового тесту» для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин;

- запропоновано авторський проєкт Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин, що спрямований на формування системного підходу до реалізації дискреційних повноважень у цій сфері з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні, потреб збалансованого розвитку територій та підвищення ефективності управління земельними ресурсами в межах транскордонної взаємодії;

– сформульовано авторські пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

удосконалено:

– розуміння мети, завдань, функцій та принципів реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин;

– підходи щодо систематизації принципів реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які розподілено на універсальні та законодавчі;

– форми міжнародного територіального співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних правовідносин, визначено основні напрями міжмуніципального співробітництва;

набули подальшого розвитку:

– питання використання позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин;

– пропозиції щодо запровадження механізмів впливу на депутатів місцевих рад з метою підвищення рівня їхньої відповідальності за належне виконання представницьких обов’язків перед територіальною громадою;

– характеристика правових форм реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин;

– наукові положення про взаємодію органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, уточнено склад основних груп суб’єктів такої взаємодії, проаналізовано правове регулювання та практичні аспекти реалізації відповідних форм взаємодії, запропоновано напрями їх удосконалення з метою забезпечення

ефективного здійснення дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертаційної роботи можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальшої наукової розробки проблем дискреції органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері земельних відносин;

- у правотворчості – для вдосконалення окремих положень чинного законодавства, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Податкового кодексу України тощо;

- у правозастосовній діяльності – при використанні висновків, пропозицій та рекомендацій у діяльності органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та інших персоналізованих суб'єктів земельних правовідносин (акт-довідка впровадження в діяльність виконавчого комітету Криворізької міської ради від 11 січня 2024 р.; довідка ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» від 24 грудня 2024 р. №35-13/1469/24);

- в освітньому процесі – положення й висновки дослідження можуть бути використані під час викладання таких освітніх компонентів, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Муніципальне право» тощо, а також під час підготовки навчальної літератури та навчально-методичних матеріалів.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною завершеною науковою роботою, виконаною автором із урахуванням сучасного стану розвитку юридичної науки. Усі сформульовані в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації підготовлені здобувачем особисто на підставі власних наукових напрацювань та аналізу джерел. Матеріали тез доповіді, підготовленої у співавторстві з А. Філіпенко та опублікованої за результатами участі в науковій конференції, не використовувалися при написанні дисертації, а положення, викладені у

співавторстві, не включено до наукових результатів дисертаційного дослідження.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Юридична осінь 2018» (м. Харків, 14 листопада 2018 року), «Статистичне та експертно-аналітичне забезпечення управління сталим розвитком економіки і соціальної сфери» (м. Чернігів, 05 грудня 2018 року), «Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування до 30-річчя Національної академії правових наук України» (м. Харків, 17 травня 2023 року), «Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською воєнною агресією: теорія, практика, перспективи розвитку» (м. Кропивницький – м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року), «Реалізація прав людини у діяльності правоохоронних органів» (м. Кривий Ріг, 26 травня 2023 року), «Національна безпека як конституційна цінність: сучасні виклики» (Україна, 22 червня 2023 року), «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави», (м. Харків, 01 грудня 2023 року), «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року), «Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану» (м. Харків, 21 червня 2024 року).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 3 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, у 1 науковій статті в закордонному науково-практичному журналі, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 224 сторінку, з них основний текст – 176 сторінок, список використаних джерел нараховує 146 найменувань – 19 сторінок, додатки на 15 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

Загальнотеоретична характеристика дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

1.1. Аналіз наукових поглядів щодо сутності дискреційних повноважень в сучасній адміністративно-правовій доктрині

Адміністративна дискреція (адміністративний розсуд) є ключовим компонентом діяльності суб'єктів владних повноважень різних рівнів та сфер публічного адміністрування. З огляду на актуальність питання розширення повноважень органів публічної влади на місцях та зміцнення засад місцевого самоврядування, особливої уваги потребує дослідження, об'єктивний аналіз ефективності та критерії реалізації адміністративної дискреції як основоположної гарантії права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення [1, с. 372].

На нашу думку, у сучасній адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративної дискреції є складним, дискусійним і явно недооціненим наукою адміністративного права.

В різні часи дослідження дискреційних повноважень органів публічної влади проводили такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бевзенко, І. Бойко, В. Венгер, В. Галунько, Л. Савранчук, В. Тимощук, О. Тодощак, А. Школик та інші. В основному, їхні роботи зосереджувались на дослідженні понять «адміністративний розсуд» та «дискреційні повноваження».

Так, В. Авер'янов вказував, що адміністративний розсуд (в контексті реалізації повноважень органів виконавчої влади) має місце тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення, тобто він означає можливість вибору в межах, встановлених правовими нормами. За його думкою, види адміністративного

розсуду залежать від ступеня визначеності адміністративно-правової норми, що дає змогу виділити:

1. Адміністративний розсуд першого виду пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів;

2. Адміністративний розсуд другого виду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень.

3. Адміністративний розсуд третього виду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких, як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав». Відповідно до цієї концепції, види адміністративного розсуду, на думку автора, залежать від ступеня визначеності адміністративно-правової норми, а дискреційні повноваження визначалися ним як повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати (в будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом [2, с. 256].

Ряд науковців визначають термін «дискреційне повноваження» як повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень, те, яке він вважає найбільш відповідним до таких обставин [3, с. 240].

Е. Целлер, Р. Куйбіда та Р. Мельник вважають адміністративний розсуд невід'ємним елементом управлінської діяльності, що дозволяє забезпечити ефективне, справедливе та індивідуалізоване правозастосування. Дискреція, будучи видом повноваження адміністративного органу, надає останньому певний простір, оскільки він може здійснювати вибір між декількома допустимими під кутом зору закону (права) рішеннями. Він може діяти або не діяти, а коли він діє, то обирає один або декілька з можливих варіантів дій. Зазначена позиція вражає універсальністю підходу до трактування дискреції,

проте при цьому постає питання про належність інституційного контролю, який забезпечував би правову визначеність прийнятих рішень [4, с. 10].

Л. Аллахвердова підкреслює зв'язок дискреції з принципом верховенства права, відзначаючи, що повноваження мають реалізовуватись в межах правових норм, з урахуванням індивідуальних особливостей справи та доцільності заходів управлінського впливу. Авторка говорить, що наявність у певного суб'єкта дискреційних повноважень пояснюється надзвичайними або винятковими обставинами, коли досягнення поставленої мети може бути здійснено будь-якими розумними способами. Вважається, що дискреційні повноваження дають змогу під час розгляду конкретної справи враховувати її індивідуальні особливості, реалізовувати принцип відповідності заходів управлінського впливу. Тобто це право посадової особи прийняти оптимальне рішення в конкретній ситуації або в конкретній справі відповідно до принципів права та виходячи з життєвих обставин. У такому підході відчутна глибока правова закоріненість, що безумовно сприяє юридичній визначеності, але викликає труднощі в умовах, коли надто деталізовані обмеження можуть перешкоджати оперативності адміністративних дій [5, с. 35].

Н. Бааджи імponує думка, що застосування дискреційних повноважень – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою для забезпечення законності, справедливості, доцільності та фективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей. Автор вдало підкреслює важливість професійної оцінки ситуації суб'єктом адміністративного управління, проте такий підхід водночас демонструє вразливість до суб'єктивізму та зниження прозорості прийняття рішень [6, с.141].

А. Грінь, досліджуючи зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади, наголошує на тому, що вони слугують інструментом

реалізації як прав, так і обов'язків, і мають як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. На думку автора, дискреційне право наділяє орган виконавчої влади адміністративним розсудом, коли законодавством не встановлено чітких приписів коли і які дії йому треба виконати; його обсяг залежить від рівня компетенції органу виконавчої влади; застосовується в процесі здійснення правозастосовної діяльності та реалізовується шляхом видання правових актів управління (нормативних та індивідуальних); має офіційний владно-обов'язковий характер. Має не лише суб'єктивний, а й об'єктивний характер та не є тотожним дискреційній владі (повноваженням), співвідноситься як форма і зміст. Універсальність даного підходу сприяє широкому охопленню адміністративної практики, однак така багатозначність у розумінні може ускладнювати правозастосування через відсутність чіткого алгоритму дій [7, с.104].

У роботі Л. Белкіна акцент зроблено на чітке розмежування між адміністративним процесом та адміністративною процедурою, що свідчить про намагання систематизувати правозастосування в публічному управлінні. Автор наголошує, що дискреція можлива виключно в межах, визначених законом, і жодна доцільність не виправдовує вихід за ці межі [8]. Такий підхід демонструє правовий формалізм, що орієнтується на жорстке дотримання законності. Його сильна сторона – запобігання свавіллю, однак це може ускладнювати адаптацію до непередбачуваних життєвих ситуацій, де формальне застосування норми не завжди гарантує справедливість.

Позиція В. Венгера зосереджена на історично зумовленій потребі обмеження дискреційних повноважень як інструменту, що має потенціал для зловживань, особливо у площині дотримання прав людини. Автор застерігає, що в демократичній державі влада не може функціонувати ані з абсолютними повноваженнями, ані в повній відсутності дискреції, наголошуючи на принципі верховенства права як обмежувачі [9, с. 53]. Тут простежується спроба досягнення балансу між гнучкістю адміністративного інструментарію і необхідністю правових запобіжників проти порушення прав громадян. У

сучасній демократичній державі неможливо уявити органи влади, які б одночасно мали необмежені повноваження або були повністю позбавлені можливості здійснювати певний розсуд.

Таким чином, узагальнюючи позиції Л. Белкіна та В. Вегнера, зазначимо, що обидва підходи демонструють важливість не лише формального закріплення меж дискреції, але й їх наповнення змістом, що дозволяє враховувати як принцип правової визначеності, так і потребу в гнучкості та розсудливості державного управління.

О. Семеній визначає адміністративний розсуд як владу суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і способ, установлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, з подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі [10, с.138-139]. Цікавою є думка того ж автора про те, що адміністративний розсуд виявляє гнучкість у законодавстві, а тому, із поширенням управлінської діяльності законодавство повинно встановлювати достатньо загальні норми та загальні принципи для здійснення суб'єктом публічної адміністрації належного адміністрування з можливістю діяти й робити відповідний вибір у тих чи інших окремих випадках [11, с. 99]. Він стверджує, що у сучасному адміністративному розсуді уповноважені суб'єкти мають розглядатись як «моральні агенти», оскільки такі на свій розсуд здійснюють визначені законодавством завдання не тільки відповідно до встановлених положень законів і правил, а і з урахуванням при цьому настроїв і цінностей суспільства [12, с. 135].

На нашу думку, погляд автора на адміністративний розсуд як на інструмент адаптації абстрактних норм до конкретних життєвих ситуацій яскраво відображає практико-орієнтовану природу цього феномену та підкреслює важливість його дослідження в умовах сьогодення. Така концептуалізація із акцентом на моральний компонент є вдалою спробою

примири́ти формальну правову природу дискреції разом із реальними соціальними очікуваннями.

О. Андрійко, В. Бевзенко та В. Тимошук розглядають поняття дискреційних повноважень у контексті адміністративної процедури і зводять його розуміння лише до змісту, закладеного в Законі України «Про адміністративну процедуру», а саме до констатації принципів Резолюції (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р., Рекомендації № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р. та Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 20 червня (2007) 7 про добре адміністрування [13, с. 24]. Тобто, фактично, науковці говорять про те, що дискреційне повноваження – це повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. Схожої позиції дотримується І. Бойко, який зводить розуміння до питання реалізації адміністративної процедури.

Слід відзначити, що питання дискреційних повноважень в сучасній адміністративно-правовій доктрині розглядаються не тільки з позиції їх загального розуміння, а й в контексті діяльності органів публічного адміністрування у різних сферах.

Так, розглядаючи питання застосування дискреції в правоохоронній сфері, С. Резанов визначає її як момент розсуду та область повноважень, у яких особі, що приймає рішення, дається деяке право вибору. На думку науковця, адміністративний розсуд завжди носить правовий характер і є правовим розсудом [14, с. 137]. В свою чергу, С. Шатрава наголошує на тому, що дискреційне повноваження є законним і невід’ємним елементом публічної влади, яке дає можливість посадовій особі органів внутрішніх справ диференціювати ситуації в залежності від обставин, вичерпний перелік яких не можливо вказати в нормі права. При чому в основі мотивації вибору мають

лежати загальні інтереси, суспільне благо, а не особисті корисливі інтереси [15, с. 277]. На врахуванні суспільного інтересу при реалізації дискреційних повноважень наголошують і О. Снігерьев та С. Царенко в контексті дослідження дискреційних повноважень державної прикордонної служби України. вчені зазначають, що у сферах, де існує підвищений суспільний інтерес, наприклад, у питаннях безпеки, дискреція набуває особливої ваги. У цих умовах, як стверджують автори, вчиняючи певну дію чи утримуючись від її вчинення, приймаючи конкретне рішення в межах своєї компетенції, органи охорони державного кордону або уповноважена ним посадова особа повинні ставити в основу вибору загальні суспільні інтереси, спільне благо, виходити лише із необхідності забезпечення охорони та захисту державного кордону України та з дотримання загально-правового принципу справедливості [16]. Такий підхід додає етичний вимір до юридичного аналізу, однак водночас залишає відкритим питання щодо критеріїв справедливості та їх узгодженості з чинним законодавством.

Як бачимо, вищезазначені вчені акцентують увагу на тому, що тільки існування певної свободи в діях посадової особи під час прийняття управлінського рішення може зробити цю діяльність найбільш ефективною. Висока гнучкість цього інструмента дозволяє швидко реагувати на оперативні завдання, однак відсутність у законодавстві регламентованих меж часто може стати джерелом підвищеного ризику для зловживань.

У діяльності податкових органів, І. Желтобрюх вбачає, що розсуд варто розглядати як елемент аналітичної діяльності, спрямованої на правильне застосування правових норм у конкретних правовідносинах. На думку автора, за своїм змістом розсуд є категорією аналітичного характеру. Об'єкт розсуду становлять конкретні нормативні положення. Таким чином, суб'єкт правозастосування, спочатку проаналізувавши характер об'єктивних реалій, обирає норму права, керуючись якою, він буде реалізовувати свої права та обов'язки [17, с.9]. На нашу думку, такий підхід демонструє цінність ретельного аналізу правових приписів та акцентує на тому, що розсуд,

залишаючись інтелектуальною категорією, важко піддається формалізації, чим ускладнює об'єктивне оцінювання законності дій суб'єкта.

Д. Кобильнік, наприклад, переконаний, що дискреційні повноваження податкових органів – «це найкращий вияв правової держави». Надання владним суб'єктам таких повноважень дасть змогу ефективніше провадити фінансову діяльність, оскільки передбачає змогу прийняти оптимальне для конкретного випадку рішення. Однак їх встановлення обов'язково передбачає визначення на законодавчому рівні меж, в яких мають діяти владні учасники правовідносин. Застосування дискреційних повноважень – засаднича вимога, яка дозволяє тлумачити і пристосовувати абстрактні правові норми до конкретних життєвих ситуацій, які неможливо повністю передбачити на рівні правових актів [18, с. 4].

Така позиція є аргументованою з точки зору функціональної доцільності, проте вона вимагає чіткого правового врегулювання, аби не допустити зловживань. У цьому підході помітна спроба обґрунтувати необхідність гнучкості у врегулюванні фінансових питань, виходячи з практичних потреб та мінливих обставин.

Окремо слід проаналізувати наукові дослідження, присвячені дискреційним повноваженням органів місцевого самоврядування.

Так, Л. Крупнова та О. Артеменко визначають дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування – як сукупність прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, а також осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [19, с. 306]. Як бачимо, вчені застосовують класичний підхід до визначення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування. Єдиним недоліком запропонованого ними визначення, ми вважаємо вказівку про те, що варіанту

управлінського рішення може бути передбачений проектом нормативно-правового акту, оскільки, як вже зазначалося, дискреція можлива виключно в межах, визначених законом, а проєкт нормативно-правового акту не є законодавством.

Важливим є висновок М. Баймуратова та О. Боярського про те, що поява та наявність дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування є об'єктивним фактом та оптимальним управлінським фактом. Самі ж «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування науковці визначають як сукупність прав та обов'язків, закріплених конституційним, адміністративним, муніципальним та іншим галузевим законодавством держави, телеологічною домінантою яких є здійснення належного публічного управління з метою реалізації колективних інтересів територіальної громади або колективно-групових інтересів її членів, скерованих на виконання покладених на органи місцевого самоврядування чи його посадову (службову особу) функцій та компетенційних повноважень, що надають цьому суб'єкту управління певний ступінь свободи розсуду в оцінюванні ситуацій, що виникають в процесі реалізації їх функцій та повноважень (фактор свободи); імперативне право здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами у вирішенні конкретної ситуації (фактор свободи вибору); та не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом (фактор відсутності субординаційних відносин у прийнятті управлінського рішення)» [20, с. 39-40]. На нашу думку, запропоноване визначення є найбільш широким і враховує правову природу існування органів місцевого самоврядування.

Т. Тарасенко вказує, що дискреційні повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування дають змогу збільшити рівень їх свободи у здійсненні діяльності щодо виконання функцій місцевого самоврядування. Наразі особливої уваги потребує конкретизація управлінської діяльності щодо виконання повноважень місцевого самоврядування, які стосуються матеріальних, фінансових питань, тобто пов'язаних з використанням,

розподілом ресурсів у цій сфері. Це, зокрема, стосується зниження обсягу управлінських рішень і дій на власний розсуд у питаннях: регулювання земельних відносин, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення та території територіальної громади певних об'єктів; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади тощо. Аналіз законодавчого визначення повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про необхідність подальшої регламентації виконання значного обсягу повноважень, пов'язаних з регулюванням відносин між органом місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами у різних сферах суспільного життя. Метою такої регламентації є зменшення корупціогенного фактора у процесі їх виконання за рахунок визначення основних умов, строків прийняття рішень або вчинення дій, а також відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання [21, с. 82].

Отже, дослідники адміністративної дискреції в діяльності органів місцевого самоврядування сходяться в думці, що категорія, що розглядається має охоплювати як інституційну (органи місцевого самоврядування), так і персоніфіковану (уповноважені особи органів місцевого самоврядування) складову. І хоча запропоновані формулювання є концептуально правильними і актуальними саме у контексті децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, варто зауважити, що окреслення правових меж дискреції не є досить чітким та потребує вдосконалення. Науковці справедливо наголошують на ризиках, які супроводжують відсутність чітко встановлених меж дискреційних повноважень, особливо у випадках, коли зловживання дискрецією може стати джерелом конфліктів, корупційних зловживань і втрати довіри до інститутів місцевого самоврядування.

Враховуючи наведені наукові дослідження, можна зробити висновок про те, що сучасне розуміння дискреційних повноважень виходить за межі вузького тлумачення, передбаченого Законом України «Про адміністративну

процедуру», і включає в себе необхідність балансування між гнучкістю управління та дотриманням принципів верховенства права, прозорості та підзвітності. Однак, беручи до уваги те, що нормативно поняття «дискреційне повноваження» знайшло своє закріплення саме у Законі України «Про адміністративну процедуру», можна говорити про існування у сучасній адміністративно-правовій науці двох підходів для визначення дискреційних повноважень: перший, що визначає дискреційні повноваження у широкому розумінні (В. Авер'янов, В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та інші), другий, що зводиться до реалізації повноважень із застосуванням адміністративного розсуду лише в рамках надання адміністративних процедур відповідно до положень ЗАП (О. Андрійко, В. Бевзенко, І. Бойко, В. Тимощук та інші) [1, с. 374].

Нами встановлено, що поняття дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин дотепер не стало предметом окремого наукового осмислення, так само як і не проводилися комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання цих відносин. Така прогалина обумовлює необхідність розроблення універсальної моделі та цілісної нормативної конструкції, яка б адекватно регламентувала порядок реалізації адміністративного розсуду органами місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, дозволить забезпечити презумпцію правомірності їхніх дискреційних дій та встановити додаткові законодавчі гарантії стабільного функціонування земельних правовідносин у межах місцевого врядування.

1.2. Поняття, зміст та ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

На сьогоднішній день в положеннях чинних нормативно-правових актах відсутня пряма вказівка про наявність у органів місцевого самоврядування дискреційних повноважень, проте аналіз діючих норм свідчить про їх притаманність вказаним органам. Так, у ст. 140 Конституції України прямо зазначено, що «місцеве самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України й законів України» [22]. Аналогічний підхід до визначення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування простежується й в ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), яка є частиною національного законодавства України, яка визначає, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу [23].

Звернемо увагу на те, що як перше, так і друге положення найвищих за ієрархією актів для визначення компетенції місцевого самоврядування використовує такі лінгвістичні сполучення, як «право вільно вирішувати», «право самостійно вирішувати». Усі ці абстрактні та наївні на перший погляд словосполучення мають велике практичне значення та є неодмінним нормативним закріпленням дискреційності повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки свідчать про наявність у них права діяти на власний розсуд під час прийняття рішень у межах компетенції та закону.

Перше нормативне визначення поняття «дискреційні повноваження» було закріплене на рівні підзаконного нормативно-правового акту – наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення

антикорупційної експертизи» від 24 квітня 2017 року № 1395/5 (далі – Наказ) [24, с. 46].

Наказом визначено, що дискреційні повноваження необхідно розглядати як сукупність прав та обов'язків органів державної влади й місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [25].

Відповідно до пункту 2.4 Наказу, дискреційні повноваження мають такі ознаки:

- вони дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), унаслідок чого можуть виникати, змінюватися або припинятися правовідносини; дозволяють на власний розсуд обирати одну з декількох запропонованих у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта форм реагування на цей юридичний факт;
- дають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд вибирати захід публічно-правового впливу щодо фізичних і юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;
- наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк і послідовність їх здійснення; дають можливість органу (особі, уповноваженій

на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, установлювати строки й процедуру виконання [25].

Цікаво, що Наказ було видано відповідно до частини 2 статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» [26], а тому можна зауважити, що раніше законодавець пов'язував питання адміністративної дискреції органів місцевого самоврядування лише зі сферою запобігання корупції, а акт, у якому він вирішує врегулювати ці відносини, приймається у формі «методології».

На підтвердження цього спостереження можна навести те, що далі за змістом Наказ просто зводить поняття «дискреційні повноваження» до складника «корупціогенних факторів», оскільки оцінювання їх обсягу на предмет наявності корупціогенного фактору має бути здійснено одночасно з їх виявленням. При цьому загроза формування корупціогенного фактору у зв'язку з використанням дискреційних повноважень залежить від групи суспільних відносин: чим вищий рівень групи суспільних відносин, тим більшу загрозу формування корупціогенного фактору створюють дискреційні повноваження [25].

У разі, коли суб'єкту правозастосування під час вирішення питання принципів, меж та ознак адміністративного розсуду надається лише перелік прийомів і доцільності застосування (йдеться про «методологію») [27, с. 692], постає обґрунтоване питання: чи справді відповідний Наказ має нормативну силу стосовно органів місцевого самоврядування, а також чи існує юридичний обов'язок дотримання його положень? Для з'ясування цього необхідно провести ґрунтовний аналіз наведених положень.

По-перше, аналіз змісту Наказу дає нам право стверджувати, що його положення лише рекомендується застосовувати органами місцевого самоврядування під час підготовки проєктів нормативно-правових актів (пункт 3) [25], з огляду на це, можна висновувати, що для органів місцевого

самоврядування він має силу «м'якого права» або є так званим «квазізаконодавством».

Такі акти, звичайно, претендують на термін «правило», але не всі з них вони можуть претендувати на те, щоб називатися «законом» із повноцінним місцем у межах писаної правової ієрархії [28, с. 190-191].

Безсумнівно, потреба в писаних нормативно-правових актах саме в практичній діяльності органів місцевого самоврядування виражена тим, що за відсутності будь-якого нормативного регулювання більшість посадових осіб публічного органу надасть перевагу порадам, викладеним у письмовому роз'ясненні чи рекомендації, аніж скористається правом на повну автономію розсуду під час прийняття рішення.

По-друге, у Наказі йдеться про рекомендацію його застосування саме в процесі «підготовки нормативно-правових актів» [25].

Такий підхід неефективний, оскільки органи місцевого самоврядування (принаймні ті, що мають повноваження видати саме нормативно-правові акти, про які йдеться в пункті 3 Наказу) колегіальні.

Фактично та сама місцева рада як суб'єкт владних повноважень – це сукупність депутатів (тобто фізичних осіб). Місцева рада (навіть якщо розглядати її лише як юридичну особу) самостійно просто не може підготувати проєкт акта. А тому очевидно, що процесом його підготовки буде займатися (і тим самим брати участь у цій стадії нормотворчості) конкретна особа – автор або ж розробник такого проєкту. Він може бути представлений, наприклад, посадовою особою органу місцевого самоврядування, і так регулювання Наказу звужується суто до повноважень щодо складання проєкту нормативно-правового акта такою особою. У такому разі варто наголосити на тому, що не треба забувати про специфічні права осіб, які не є посадовими особами місцевого самоврядування, однак які теж можуть бути авторами проєктів.

По-третє, якщо гіпотетично розробник вирішить скористатися положеннями Наказу, то застосувати його він зможе під час підготовки актів

органів місцевого самоврядування лише нормативно-правового характеру [25]. Відповідно, про застосування рекомендацій Наказу під час підготовки актів індивідуальної дії, які визначають права й законні інтереси конкретних фізичних осіб і юридичних осіб приватного права, спрямовані на виникнення, змінення або припинення конкретних прав та обов'язків, не йдеться. І такий підхід не є виправданим, оскільки лєвова частка питань, розгляд яких належить до виключної компетенції органів місцевого самоврядування, вирішуюся саме шляхом прийняття ними актів індивідуальної дії (те, що далі за хронологією буде врегульовано Законом України «Про адміністративну процедуру»). Подібні питання не завжди зводяться до дозвільних процедур, що зобов'язують орган місцевого самоврядування діяти виключно у межах одного визначеного законом правомірною рішення.

Те, що це питання непросте, підтверджується й наявністю окремої думки судді Конституційного Суду України В. Кампо в Рішенні Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (справа № 1-9/2009) [29].

Як виявляється, спірним для Конституційного Суду було питання скасування актів індивідуальної дії, в силу того що, на думку судді, їх одностороннє скасування (зокрема, місцевими радами) порушує право осіб на розгляд їх справ відповідно до встановленої Конституцією України й законами України процедури [29].

Це важливо, оскільки скасування в такому випадку здійснюється також шляхом прийняття нового акта. Так, суддя В. Кампо вважає, що в таких випадках органи місцевого самоврядування є «суддями» у власних справах (суперечить загальному принципу права «*nemo iudex idoneus in propria causa*»); втручаються у виключну сферу судової влади; тим самим виключають функцію позасудового контролю за ненормативними актами. На його думку,

місцеві ради можуть здійснювати юрисдикційну діяльність щодо скарг фізичних осіб і юридичних осіб приватного права на акти лише підконтрольних їм органів місцевого самоврядування [29].

У свою чергу, Наказ не тільки веде мову лише про нормативно-правові акти, а й визначає конкретні сфери суспільного життя, до яких застосовуються його норми (права і свободи людини та громадянина; повноваження органів та осіб, уповноважених на виконання їхніх функцій, надання адміністративних послуг; розподіл і витрачання коштів бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур), тим самим додатково звужує обсяг його застосування. Крім того, відповідно до Наказу, використання дискреційних повноважень можливе задля регулювання не в усіх видах відносин із зазначених сфер суспільного життя, а лише в чітко визначених.

Під час оцінювання нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта, що регулює відносини, які належать цим групам, особі, яка проводить експертизу, необхідно виходити з презумпції, що використання дискреційних повноважень у них є винятком із правила «пов'язаної компетенції» й повинно мати насамперед законодавчу основу [25].

Загалом можна зробити висновок, що питання дискреції в Наказі зводиться суто до експертизи задля запобігання корупції. Серед іншого в ньому наводиться конкретний приклад індикатора корупціогенності : «право особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, витребувати додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення залежно від змісту нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта» [25].

Таке явище законодавець називає індикатором безпідставного встановлення дискреційних повноважень та ознакою недосконалості адміністративних процедур. Корупціогенним фактором у Наказі вважається й неналежне визначення таких повноважень.

Наприклад, коли специфіка суспільних відносин не обумовлює наявність дискреційних повноважень (їх установлення або розширення в адміністративних процедурах, що, навпаки, потребують чіткого визначення компетенції, перевищення їх меж), а також невизначеність меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за свої рішення, дії чи бездіяльність [25].

Увагу викликає останній аспект, так як, повертаючись до питання застосування Наказу саме під час процесу підготовки актів, можна з'ясувати, що особу, уповноважену на виконання функцій місцевого самоврядування, фактично неможливо притягнути до персональної відповідальності, оскільки органи місцевого самоврядування, уповноважені приймати нормативно-правові акти, є колегіальними.

Зазначимо, що в науці адміністративного права виокремлюють такі шляхи формування дискреційних повноважень у цілому:

- дискреційні повноваження фактично «зростають» на їх конституційних та законодавчих повноваженнях (онтологічна ознака);
- з метою їх належного та якісного виконання (телеологічна ознака); – базуються на особистому розсуді суб'єкта зазначених повноважень (гносеологічна ознака);
- виникають в межах відповідного суб'єктивного психологічного вибору відповідної поведінкової настанови зазначеного суб'єкта (суб'єктивно-психологічна ознака);
- є окремим видом повноважень органів публічної влади (ідентифікаційно-структурологічна ознака);
- виступають як правовий засіб адміністративно-правового (управлінського) регулювання відносин з громадянами (нормативно-емпірична ознака);
- є комплексом прав і обов'язків для здійснення правомірного вибору варіанту поведінки, де кожна альтернатива є законною (правомірно-поведінкова ознака);

- застосовуються лише у випадках, передбачених законом, і в межах закону (ознака законності);
- є саме правомірним вибором варіанту поведінки, що здійснюється шляхом застосування адміністративного розсуду (ознака правомірної альтернативно-психологічної поведінки);
- не передбачають обов'язку узгоджувати свої рішення чи дії з будь-яким іншим суб'єктом (ознака вільного вибору);
- оформлюються у вигляді відповідного нормативно-управлінського рішення або правозастосовного нормативного акту (формалізована ознака) [20, с. 32].

Багаторічну прогалину у правовому регулюванні із досліджуваної проблематики нині частково заповнюють положення Закону України «Про адміністративну процедуру» [30], що прирівнюють видання актів індивідуальної дії в частині реалізації адміністративної дискреції до адміністративних процедур.

Так, відповідно до статті 2 вищезазваного закону адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. А дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [30]. Зазначимо, що повноваження адміністративного органу визначаються, як взаємопов'язані обов'язки і права, визначені законодавством та необхідні для досягнення поставлених перед адміністративним органом завдань [13, с. 59].

Таким чином, наведені визначення дозволяють дійти висновку, що мова йде про ту частину повноважень, яка передбачає можливість адміністративного органу, у тому числі органу місцевого самоврядування,

вирішувати індивідуалізовані публічно-правові справи шляхом ухвалення актів індивідуальної дії.

Законодавець тісно пов'язує вирішення таких завдань із питанням законності, про що йдеться у статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру». Останнє поняття у частині першій цієї статті в цілому зводиться до буквального повтору ідеї частини другої статті 19 Конституції України. Далі закріплено правила реалізації дискреційного повноваження в рамках адміністративної процедури адміністративним органом.

То ж, за змістом Закону України «Про адміністративну процедуру», для того, щоб здійснення дискреційного повноваження адміністративним органом вважалось законним необхідно дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені КУ та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [30].

Щодо першої умови застосування дискреційних повноважень, цікавою є думка авторів науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру» про те, що важливо розрізняти «закон» та інші нормативно-правові акти, і при цьому не допускати безпідставного розширення принципу законності за рахунок підзаконних нормативних актів, оскільки на практиці нерідко мають місце випадки «розширення» повноважень адміністративних органів через підзаконні нормативно-правові акти [13, с. 59].

Варто зауважити, що у правозастосовній практиці органів місцевого самоврядування задля розуміння дефініцій «закон» та «законодавство» часто

застосовувалось Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») [31].

Абз. 3 п. 3 Рішення визначає, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [31].

Чому автори наукового-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру» йдуть шляхом обмеження повноважень адміністративних органів лише законом не досить зрозуміло, оскільки частина 2 статті 6 вказує, що адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом [30].

На нашу думку, такий підхід є не зовсім виправданим та не охоплює всі галузі суспільних відносин, регулювання яких шляхом видання актів індивідуальної дії здійснюють ті самі органи місцевого самоврядування. Знов таки, Закон України «Про адміністративну процедуру» містить суперечності в термінології, оскільки у п. 3 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення»

вказано, що до приведення законодавчих актів (авт. варто звернути увагу, що «не законів», не «врегулювання питання здійснення повноважень адміністративного органу лише шляхом прийняття спеціальних законів», тощо) у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону [30].

Будемо вважати, що остаточну крапку у цьому питанні все ж таки поставить сформована судова практика.

Повернемося до другої складової, необхідної для реалізації дискреційних повноважень. Йдеться про те, що дискреційне повноваження має здійснюватись у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом [30].

Ця теза, знов таки, обумовлює необхідність звернення до положень статті 19 Конституції України, а от третій блок вимог прямо впливає зі змісту міжнародної практики, зокрема, із Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. Окрім обов'язку не переслідувати іншу мету, аніж ту, для якої було надано повноваження, Рекомендації також містять вимогу дотримуватись об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги лише факти, що стосуються окремого випадку; принципу рівності перед законом, уникаючи несправедливої дискримінації; підтримувати належний баланс між будь-якими негативними наслідками, які можуть впливати на права, свободи чи інтереси особи; приймати своє рішення протягом розумного строку з огляду на питання, яке розглядається; поводитись послідовно, з урахуванням конкретних обставин кожного випадку [32].

Четверта вимога застосування дискреційних повноважень адміністративних органом відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» також, фактично цитує вказаної Рекомендації, хоча і не бере до уваги положення про те, що якщо адміністративний орган, здійснюючи дискреційні повноваження, відступає від загальної практики вирішення подібного питання таким чином, що останнє негативно може

вплинути на права, свободи або інтересів зацікавленої особи, останню обов'язково повідомляють про причини такого рішення належним чином [32].

На нашу думку, обраний законодавцем підхід щодо закріплення принципу законності у Законі України «Про адміністративну процедуру» є важливим, оскільки як мінімум долає прогалину у адміністративному законодавстві щодо надання визначення дискреційних повноважень, в порядку названого закону. Такий стан речей з однієї сторони надає нормативно встановлені гарантії учасникам адміністративного провадження на виключення свавільного застосування закону зі сторони публічної адміністрації, з іншої надає конкретні вимоги, що розкривають зміст принципу законності та юридичної визначеності для адміністративного органу.

З урахуванням власних переконань та наявності практичного досвіду в правозастосування в сфері публічного управління, на нашу думку, такий підхід щодо розуміння дискреційних повноважень можна було би назвати дискреційними повноваженнями у вузькому розумінні, тобто повноваженнями, наданими адміністративному органу законом або іншим нормативно-правовим актом щодо видання індивідуальних адміністративних актів, що здійснюються шляхом обрання одного із можливих варіантів рішення відповідно до вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано [1, с. 374-375].

Враховуючи вищенаведене, **дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у вузькому розумінні** пропонуємо визначати як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом щодо видання адміністративних актів в сфері земельних правовідносин, що здійснюються шляхом обрання одного із можливих варіантів рішення відповідно до вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Виходячи із запропонованого нами визначення, пропонуємо виділити такі *ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у вузькому значенні:*

- такі повноваження надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом;

- метою реалізації повноважень є регулювання віднесених до компетенції органу місцевого самоврядування конкретних земельних правовідносин між персоналізованими суб'єктами;

- кінцевим результатом реалізації повноважень є видання адміністративного акту – «рішення або вчинення юридично значущої дії 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)» [30];

- обрання способу реалізації повноважень органу місцевого самоврядування залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Наприклад, якщо йдеться про прийняття рішення про надання громадянину у власність земельної ділянки в порядку безоплатної приватизації відповідний орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки комунальної власності у власність, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку (частина 7 статті 118 Земельного Кодексу України) [1, с. 375].

Як бачимо із цього прикладу, закон вказує на передумови звернення особи, передбачає форму та строк прийняття рішення, варіанти

правомочностей, що можуть бути застосовані та підстави для обрання одного із запропонованих варіантів дій й можливі наслідки тощо.

Слід відзначити, що реалізація дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин не зводиться суто до видання індивідуальних актів відповідно до Закону України «про адміністративну процедуру», а, враховуючи сутнісні характеристики феномену місцевого самоврядування, має більш широке застосування. Це цілком стосується і повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, підґрунтям якої є норми Конституції України.

Насамперед, це стосується вирішення питань безпосередньої реалізації прав Українського народу як власника землі в межах земель комунальної власності, тобто реалізації прав, закріплених у статтях 13, 14 Конституції України, де визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу відповідно до закону. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [22].

Тобто йдеться про реалізацію органами місцевого самоврядування правомочностей власника від імені Українського народу, а саме прийняття рішення про передачу земельних ділянок у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб за статтею 122 Земельного кодексу України [33].

Зазначимо, що у разі реалізації органом місцевого самоврядування повноважень у сфері нормотворчої функції, які передбачають встановлення

правил, положень для усіх фізичних та/чи юридичних осіб на території територіальної громади, ні сільська/селищна/міська рада, ні її виконавчий комітет (або інший виконавчий орган ради) не виступає в статусі адміністративного органу (зокрема, при затвердженні регламенту ради або виконавчого комітету, програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету, правил благоустрою тощо) [34]. Це теза є ще одним підтвердженням наявності дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин у значно ширшому розумінні, ніж той, що закладений у нормах Закону України «Про адміністративну процедуру».

Для вирішення цього питання пропонується звернутись до самої сутності місцевого самоврядування, зокрема, до того визначення, що пропонує нам Основний Закон.

По-перше, зі змісту статей 5 та 7 Конституції України випливає часткове ототожнення поняття народовладдя із поняттям місцевого самоврядування як здатністю народу здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Прямо визначається обов'язок держави гарантувати місцеве самоврядування. За статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування описується як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [22].

Ратифікована Хартія визначає, що:

- органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- право громадян на участь в управлінні публічними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні;
- існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління (текст Преамбули) [23].

Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану дискреційну владу, він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом. Закон стоїть на перешкоді свавілля, суб'єктивізму.

Вільний розсуд, через який реалізуються дискреційні повноваження, повинен здійснюватися в легальних межах. Орган публічної адміністрації, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні факти й застосовувати до встановлених фактів чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою [35, с. 103].

Як вже зазначалося, відповідно до статті 4 Хартії компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону [23].

На наше переконання, зазначене положення становить методологічне підґрунтя для формування сучасного розуміння як компетенції органів місцевого самоврядування загалом, так і для окреслення меж і принципів реалізації їх дискреційних повноважень у широкому значенні.

Ідеальною моделлю адміністративної дискреції слід вважати таку, що тотожна праву органу місцевого самоврядування самостійно й повною мірою вирішувати будь-які питання, що не вилучені із його відання і не передані на розгляд іншого органу в межах закону.

Водночас, зрозумілим є, що жодна публічна влада не повинна бути необмеженою, а тому і дискреційні повноваження мають функціонувати в умовах чітко визначених меж та механізмів інституційного балансу. У цьому контексті надзвичайно важливими є положення статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, які передбачають:

1. Надані органам місцевого самоврядування повноваження повинні бути, як правило, повними та виключними, і не можуть бути скасовані або

обмежені іншим (центральним чи регіональним) органом, крім випадків, прямо передбачених законом.

2. У разі делегування повноважень органам місцевого самоврядування з боку органів центральної або регіональної влади, останні мають право адаптувати порядок їх реалізації до особливостей місцевої ситуації, наскільки це дозволяють умови.

3. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [23].

Пропонуємо зосередити особливу увагу на першому з трьох наведених елементів.

Деякі науковці підкреслюють важливість «виключності» права населення на надання повноважень органам місцевого самоврядування [35, с.13]. З цим твердженням слід погодитися, адже вирішення питань місцевого значення по суті відображає ідентифікацію волевиявлення мешканців територіальної громади з рішеннями, що приймаються органами місцевого самоврядування.

Мається на увазі те, що органи місцевого самоврядування, наділені повноваженнями щодо вирішення суспільно-важливих питань, як правило:

- обираються безпосередньо населенням та із числа населення відповідної територіальної громади;
- законодавство передбачає механізм впливу жителів на своїх обранців (наприклад, механізм відкликання депутата місцевої ради);
- такі виборні посадові особи органів місцевого самоврядування мають можливість участі у всіх сферах суспільного життя і тим самим наочно бачать проблеми громади, тісно контактують із жителями, є носіями громадської та суспільної думки.

Для повного дослідження питання вказаної групи правомочностей пропонується звернутись до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37].

Говорячи про особливості актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Закон застосовує таке поняття як акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру (частина 5 вказаної статті).

Офіційне тлумачення з цього приводу надав Конституційний суд України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 КУ, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) (рішення від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009) [29].

У пункті 4 вказаного Рішення Конституційного суду України зазначено, що в Основному Законі України передбачено форми та засоби реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування і вказано, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина перша статті 144). На основі цього положення КУ в Законі визначено, що у формі рішень рада приймає нормативні та інші акти (частина перша статті 59). Проаналізувавши функції і повноваження органів місцевого самоврядування, врегульовані КУ та іншими законами України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти [29].

До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають

конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [29].

На думку автора, така ж диференціація допустима щодо прийняття рішень із вирішення земельних питань. Для визначення дискреційних повноважень цієї групи пропонуємо звернути увагу на такі законодавчі передумови.

По-перше, йдеться про положення статей 142 - 144 Конституції України:

1. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [22];

2. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [22];

3. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних

соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [22];

4. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [22];

5. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [22];

6. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності КУ чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [22].

Також слід зауважити, що нормативні акти органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин майже завжди будуть підпадати під дію ще одного законодавчого акту – Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Статтею 1 цього Закону встановлено, що регуляторний акт - це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання

господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом. [38].

М. Дурман зазначає: «Широке розуміння регуляторної політики означає фактично всі форми реалізації державної політики загалом, сукупність напрямів і форм, методів інструментів, які застосовує держава з метою координувального впливу на економічну діяльність та життєдіяльність суспільства» [39, с. 14]. Регуляторна політика держави є як складовою частиною, так і відносно самостійним напрямом у системі державного управління економікою. Вона базується на визначених принципах, передбачає використання специфічних методів, покликаних забезпечити ефективне функціонування соціально-економічної системи. Її реалізація передбачає узгоджену взаємодію органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та інститутів громадянського суспільства з метою досягнення узгодженості інтересів та реалізації стратегічних цілей економічного розвитку.

У випадку тлумачення регуляторної політики у вузькому розумінні, регуляторна політика розглядається не загалом, а диференційовано: як сукупність відносин між державними органами, які мають законодавчо визначені повноваження, та суб'єктами господарювання. Ці повноваження здійснюються за допомогою відповідних методів, які впливають на суб'єктів господарювання, при цьому вплив підлягає удосконаленню (у тому числі шляхом дерегуляції) для стимулювання економічної діяльності. Вузьке розуміння регуляторної політики збігається із правовим змістом державної регуляторної політики, визначеним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [40, с. 116]

Аналіз регуляторного впливу - документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта,

аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики [38].

Існує також Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі - аналіз), проєкт якого розроблений регуляторним органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проекту акта. При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, зазначаються причини виникнення проблеми; обґрунтування неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; суб'єкти, на яких проблема справляє негативний вплив. При визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться не менше ніж два можливих способи; оцінка кожного із способів; причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми; аргументи щодо переваги обраного способу. В описі механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідних заходів наводяться способи розв'язання визначеної проблеми та організаційні заходи, які повинні здійснити органи влади для впровадження регуляторного акта [41].

Складання цього документу – додаткова гарантія органу місцевого самоврядування при прийнятті владного рішення на власний розсуд, а тому якісне його складання та оформлення має важливе значення у діяльності муніципалітету особливо, коли йдеться про ті галузі суспільних відносин, що відрізняються певним ступенем стабільності, сталості та спрямованості на перспективний розвиток, як то земельні.

У постанові Верховного Суду від 16 травня 2023 року у справі № 380/3195/22 викладений висновок про те, що «під час розробки та прийняття органом місцевого самоврядування або іншим уповноваженим суб'єктом акта

нормативно-правового, зокрема регуляторного характеру, мають бути дотримані такі вимоги:

- враховані інтереси суб'єктів господарювання, суспільні інтереси (територіальної громади) та інтереси держави у такій мірі, щоб це забезпечувало їх збалансованість;
- обґрунтовано необхідність нормативного регулювання саме у запропонованому у відповідному регуляторному акті формі та порядку;
- відповідне нормативне регулювання має бути передбачуваним для суб'єктів господарювання у достатній мірі;
- якщо такі суб'єкти добросовісно та з дотримання усіх вимог законодавства здійснюють свою господарську діяльність, то нові регуляторні норми (правила, заходи) не повинні перешкоджати такій діяльності, крім випадків об'єктивної та мотивованої необхідності дотримання законодавства, захисту національної безпеки та суспільних інтересів тощо.

З огляду на вищезазначене, дискреційними є такі повноваження, у межах яких норма права допускає кілька варіантів поведінки суб'єкта владних повноважень у кожній конкретній ситуації та встановлених обставинах справи, кожна з яких буде правомірною.

Характерними ознаками адміністративного розсуду (дискреції) є:

- 1) реалізація дискреційних повноважень має відповідати принципу верховенства права;
- 2) їх здійснення можливе лише у разі відсутності єдиного можливого варіанту поведінки;
- 3) суб'єкти владних повноважень мають можливість вибрати оптимальний варіант поведінки з метою врегулювання певного кола суспільних відносин;
- 4) суб'єкти управлінської діяльності застосовують адміністративний розсуд відповідно до належної мети, без наявності власної вигоди та впливу сторонніх факторів.

Аналогічний висновок міститься у постановках Верховного Суду від 5 березня 2019 року у справі № 826/16911/18, від 26 травня 2021 року у справі № 824/266/20-а, від 8 липня 2021 року у справі № 160/1598/20, від 28 липня 2021 року у справі № 280/160/20, від 21 квітня 2021 року у справі № 480/2675/20, від 20 травня 2022 року у справі № 340/370/21, від 26 жовтня 2022 року у справі № 640/30483/21, від 21 березня 2023 року у справі № 640/17821/21, від 1 травня 2023 року у справі № 540/913/21 та від 1 травня 2023 року у справі № 540/913/21» [42].

Дослідження обсягу повноважень, якими законодавство наділяє органи місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і в межах яких реалізується адміністративна дискреція, дозволяє зробити висновок, що переважна їх більшість передбачає або ухвалення локальних нормативно-правових актів, або здійснюється на розсуд відповідного органу з урахуванням меж, визначених чинним законодавством.

Враховуючи вищезазначене нами запропоновано **дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у широкому розумінні** визначати як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом, направлені на реалізацію права вказаного органу вільно, на власний розсуд, у тому числі шляхом видання актів нормативного характеру здійснювати правове регулювання земельних відносин відповідно до вимог закону та мети, визначеної спеціальним законодавством та цілей, визначених локальними нормативними актами органів місцевого самоврядування [1, с. 377].

Виходячи із наведеного визначення, пропонується виділити такі *ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у широкому значенні*:

- такі повноваження надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом, у тому числі й локальним;
- метою реалізації повноважень є визначення порядку нормативного регулювання земельних правовідносин для невизначеного кола осіб,

реалізація регулювання яких віднесено до компетенції органу місцевого самоврядування;

- таке регулювання, як правило, визначається шляхом видання локального акту нормативного характеру або ж (рідше як виняток) може бути врегульоване іншим шляхом на власний розсуд у межах, визначених законодавством.

- кінцевим результатом реалізації повноважень є або ж фактична реалізація повноважень, що додатково буде супроводжуватись суто розпорядчими актами службового характеру для підтвердження їх фактичного виконання, або ж видання локального акту нормативного характеру, покликаного на нормативне регулювання правил поведінки в сфері земельних відносин відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування;

- обрання способу реалізації повноважень органу місцевого самоврядування залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано [1, с. 377-378].

У Додатку Б нами схематично наведено диференціацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Необхідно акцентувати, що чинне законодавство не містить жодних принципів, меж чи вказівок як діяти органу місцевого самоврядування при прийнятті актів в рамках повноважень такого характеру, що з однієї сторони дає широкий простір для розсуду, а з іншої створює як корупційні, так і додаткові підстави для оскарження рішень, а тому подолання цієї прогалини є важливим.

1.3. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин

Дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин в межах нашого дослідження є важливим і виправданим з кількох ключових причин:

- здійснення компаративістського дослідження дозволяє виявити ефективні моделі, механізми та підходи, які можуть бути адаптовані до українських реалій;

- враховуючи євроінтеграційні процеси України важливого значення набувають питання гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами;

- вивчення успішних механізмів контролю, оскарження та процедурних гарантій при реалізації дискрецій у сфері земельних відносин тощо.

Саме тому, вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин надасть змогу сформуванню дієвих пропозицій з удосконалення вітчизняного законодавства та практики реалізації дискреційних повноважень у сфері.

Спочатку проаналізуємо досвід зарубіжних країн в частині загальних питань визначення дискреційних повноважень органів публічного адміністрування, якими є і органи місцевого самоврядування.

Аналіз адміністративно-правового регулювання зарубіжних країн свідчить, що назва й форма законодавчих актів у сфері адміністративних процедур є доволі різноманітною. Зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що включає в себе всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія тощо), і спеціальними процесуальними

законами, що відносяться до конкретних сфер (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни тощо) [43, с.179].

Аналіз законодавства європейських країн дозволяє стверджувати про наявність в них стабільної законодавчої основи регулювання відносин у сфері адміністративної процедури. Свідченням цьому є існування таких законодавчих актів: Закону Швейцарії про адміністративну процедуру 1968 року; Закону Німеччини про адміністративне виробництво 1976 р.; Закону Швеції про адміністративні процедури 1986 року; Закону Австрії про адміністративні процедури 1991 року; Закону Іспанії про юридичні режими органів публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру 1992 року; Закону Фінляндії про адміністративні процедури 2003 року; Кодексу про адміністративну процедуру Греції 1999 року [44, с.111].

Значимо, що у Законі Норвегії про адміністративну процедуру 1967 року згадується, що у випадку, коли орган публічної влади переглядає рішення, прийняте муніципалітетом, необхідно виходити із важливості інтересів місцевого самоврядування при розгляді дискреційних питань [45].

Аналізуючи вказане, можна дійти висновку, що при вирішенні питань місцевого значення громадський інтерес має привілей над приватним, що свідчить про значимість стратегічного розвитку населеного пункту.

Такий принцип добре відомий і застосований у земельних правовідносинах, зокрема, при вирішенні питань надання земельних ділянок для суспільних потреб, що обґрунтовуються як створення та модернізація об'єктів інфраструктури, реалізація капітальних проєктів, здійснення значних вкладень у розбудову адміністративно-територіальних одиниць з метою їх сталого розвитку.

Акт про адміністративну процедуру Болгарії чітко окреслює сферу адміністративної компетенції, говорячи, що суд може вирішити справу по суті, лише у тому випадку, якщо така справа не належить до розсуду адміністративного органу [46]. Зазначимо, що подібний підхід достатньо

давно застосовується і в українській судовій адміністративній практиці, особливо, коли мова йде про виключні повноваження.

Доволі «молодий» нормативно-правовий акт із питань адміністративної процедури нині діє у Албанії (2015 року прийняття). Так, у Кодексі адміністративної процедури «дискреція органу державного управління» (у цьому контексті поняття «державний» також включає й владу муніципалітетів) визначається як право здійснювати публічні повноваження та досягати законної мети у випадках, коли закон частково передбачає умови для її досягнення, надавши право вибору органу державного управління [47].

Стаття 10 Кодексу адміністративних процедур Албанії має назву «Законне застосування принципу дискреційності». За змістом норми, дискреційне право є законним, якщо воно відповідає таким умовам:

- по-перше, воно передбачено законом;
- по-друге, не виходить за межі закону;
- по-третє, вибір державним органом був здійснений лише для досягнення мети, заради якої дискреція була дозволена та відповідає загальним принципам названого Кодексу;
- по-четверте, вибір не є невиправданим відхиленням від попередніх рішень, прийнятих тим самим органом в однакових або подібних випадках [47]. Як бачимо, зміст названої статті є ідентичним до змісту статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо визначення законності дискреційного повноваження.

Вчергове можемо впевнитись, що законодавці різних країн тяжіють до можливості застосування розсуду з боку органів влади за умови дотримання певних критеріїв, однак у цьому випадку залишається цікавим питання «часткового» врегулювання питання з боку нормативно-правових актів, оскільки таке можна тлумачити досить широко.

Закон про адміністративну процедуру Фінляндії закріплює лише один із відомих аспектів адміністративної дискреції, говорячи, що орган влади зобов'язується ставитися до «клієнтів управління» на рівних умовах і

здійснювати свою компетенцію лише для цілей, які прийнятні відповідно до закону. Дії органу повинні бути неупередженими та пропорційно їх меті та повинні захищати законні очікування як на основу правової системи [48].

На думку ряду науковців цікавим досвід Німеччини. Так, у цій країні Закон про адміністративну процедуру, який набув чинності ще 01 січня 1977 року, регулює діючу назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору. При цьому адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію (§ 35 Закону). Зокрема, Німеччина розрізняє обов'язкове адміністрування та дискреційне виконання законів [49, с. 309].

Дискреція зазвичай не є абсолютним повноваженням (правом). Обов'язковою умовою для її застосування є зв'язаність дискреції нормативними актами, що, як наслідок, виключає існування «вільного розсуду» або розсуду за межами закону (права). «Орган влади має (= зобов'язаний) «здійснювати свою дискрецію відповідно до мети і наданих повноважень та дотримуватися меж дискреції, передбачених законом». Якщо орган влади не виконує цих юридичних зобов'язань, він діє «з помилковим застосуванням дискреції» і, отже, протиправно». Застосовуючи дискрецію, як наголошують німецькі автори, адміністративні органи мають зважати також на основоположні права людини і громадянина та загальні принципи управління (насамперед, необхідність та пропорційність), які є об'єктивними межами для здійснення дискреції, але водночас і аргументами порівняльного співвідношення (для з'ясування питання, чи не було перевищення або зловживання дискрецією). Їхнє порушення перетворює дискреційне рішення на протиправне. Реалізація дискреції, згідно із західноєвропейською доктриною, покладає на адміністративний орган також і обов'язок дотримуватися процедурних норм, чітко викладених у нормативному акті,

яким визначається його юрисдикція. Але й за межами цих юридичних критеріїв у вужчому розумінні не починається сфера вільної доцільності. Не слід забувати також і про масштаби економічності й економності. Відповідно застосування дискреції буде визнаним правильним (безпомилковим) не лише, коли не було скоєно жодних юридичних помилок, але і за умови, що адміністративний орган діяв, зберігаючи ресурси та максимально розумно і зважено [4, с. 15].

Е. Целлер, Р. Куйбіда, Р. Мельник справедливо зазначають про те, що незаконна (протиправна) реалізація дискреції, згідно з німецькою доктриною, може знаходити прояв у різних формах: а) перевищення повноваження на застосування дискреції має місце тоді, коли адміністративний орган обирає юридичний наслідок, що перебуває поза межами дискреційного правила / норми, що уповноважує на дискрецію; б) незастосування / недостатнє застосування дискреції знаходить прояв, коли адміністративний орган не використовує надані йому повноваження застосувати дискрецію, наприклад, з легковажності або через помилкове припущення, що в силу обов'язковості норми він мав право на (без)діяльність; в) зловживання дискрецією має місце, коли її здійснення не спрямоване на передбачені законом цілі або коли при її здійсненні належним чином не враховано відповідні властиві їй критичні аспекти. Повноваження завжди надаються адміністративному органу не в його власних інтересах і не в інтересах окремого громадянина, а з метою задоволення публічних інтересів. Якщо суб'єкт застосування дискреції використовує повноваження з іншою метою, ніж досягнення публічного інтересу, то він діє протиправно і його протиправні дії (рішення) можуть бути оскаржені в суді. Якщо жодної з наведених помилок немає, то рішення (дія) адміністративного органу, можливо, є не найдоцільнішим, але це не робить його незаконним (протиправним). Подібні помилки (щодо доцільності) можуть бути виправлені лише в межах процедури позасудового (адміністративного) оскарження, а не в межах адміністративного судочинства [4, с. 15].

Вже згадувана нами Рекомендація Комітету Міністрів № R (80) 2 стосовно здійснення адміністративною владою дискреційних повноважень [32] сформулювала принципи, які слугують змістовними гарантіями ухвалення справедливого рішення (деякі з них, наприклад, рівність, своєчасність є також процедурними гарантіями).

Так, здійснюючи дискреційні повноваження, адміністративний орган:

- 1) переслідує лише ту мету, задля якої його наділено такими повноваженнями;
- 2) дотримується принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті чинники, які стосуються конкретної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації;
- 4) забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою;
- 5) приймає своє рішення в межах строку, прийнятного під кутом зору питання, яке вирішується;
- 6) забезпечує послідовне застосування загальних адміністративних приписів з одночасним врахуванням конкретних обставин кожної справи [3, с. 20].

Додатково, Комітет Міністрів Ради Європи роз'яснює і принципи реалізації дискреційних повноважень щодо прийняття ненормативних (індивідуальних) підзаконних актів, які зачіпають інтереси великої кількості осіб у Рекомендації № R (87) 16, які будуть проаналізовані нами у наступних розділах дослідження.

Узагальнюючи вищенаведене, зазначимо, що в зарубіжних країнах відсутнє спеціалізоване адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у сфері земельних відносин, а всі питання пов'язані з дискрецією зазначених органів засновано на загальних підходах регулювання адміністративних процедур з характерною загальною

тенденцією обмеження дискреції чіткими критеріями законності. У більшості країн, таких як Албанія, Норвегія, Фінляндія та Німеччина, дискреційні повноваження муніципалітетів регламентуються принципами законності, пропорційності, рівності, стабільності правозастосування, та підпорядковуються досягненню легітимних цілей. Позитивним, на нашу думку, в контексті адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин є врахування досвіду Норвегії в частині надання пріоритету публічного інтересу при прийнятті рішень у сфері землекористування, що сприятиме стратегічному розвитку громад.

Продовжуючи розвиток запровадженого в Україні підходу щодо обмеження судового контролю в частині реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування, вбачаємо доцільним запозичення досвіду Болгарії щодо можливості судового перегляду рішень, прийнятих у межах дискреції, лише випадками перевищення повноважень чи явного порушення принципів законності.

В свою чергу досвід Албанії та Німеччини може сприяти вдосконаленню адміністративно-правового механізму реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин в контексті забезпечення балансу між гнучкістю управлінських рішень та гарантіями прав громадян.

Висновки до розділу 1

У результаті здійснення загальнотеоретичної характеристики дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин зроблено такі висновки:

1. У сучасній адміністративно-правовій доктрині поняття адміністративної дискреції (розсуду) залишається багатограним,

дискусійним і недостатньо систематизованим. Серед науковців існують різні підходи до розуміння сутності та меж дискреційних повноважень, що обумовлює потребу в їх доктринальному уточненні та законодавчій конкретизації.

2. Узагальнення наукових підходів дозволяє виділити два основних напрями трактування дискреційних повноважень:

- широке розуміння, що розглядає дискрецію як інструмент гнучкого управління публічною адміністрацією з урахуванням суспільного інтересу;
- вузьке розуміння, що зводиться до реалізації таких повноважень виключно в межах адміністративної процедури, регламентованої Законом України «Про адміністративну процедуру».

Зроблено висновок про те, що основними рисами дискреційних повноважень є: можливість вибору одного з декількох варіантів правомірних дій; наявність простору адміністративного розсуду; прив'язка до оцінювання конкретних обставин справи та обов'язковість дотримання принципу верховенства права.

Наявна термінологічна та концептуальна невизначеність категорії «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування» в адміністративно-правовій науці, а також відсутність комплексного дослідження особливостей їх реалізації у сфері земельних відносин, зумовлює актуальність формування цілісної науково-обґрунтованої моделі адміністративно-правового регулювання цих повноважень.

2. Усвідомлюючи загальний підхід в адміністративно-правовій доктрині щодо існування двох основних напрямів розуміння дискреційних повноважень, надано авторське визначення поняття «дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у вузькому розумінні» як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом щодо видання адміністративних актів в сфері земельних правовідносин, що

здійснюються шляхом обрання одного із можливих варіантів рішення відповідно до вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано.

До ознак дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цьому значенні запропоновано віднести такі:

- зазначені повноваження надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом;
- метою реалізації повноважень є регулювання віднесених до компетенції органу місцевого самоврядування конкретних земельних правовідносин між персоналізованими суб'єктами;
- кінцевим результатом реалізації повноважень є видання адміністративного акту – «рішення або вчинення юридично значущої дії 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)» [30];
- обрання способу реалізації повноважень органу місцевого самоврядування залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано.

3. В свою чергу «дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у широкому розумінні» запропоновано визначати як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом, направлені на реалізацію права вказаного органу вільно, на власний розсуд, у тому числі шляхом видання актів нормативного характеру здійснювати правове регулювання земельних відносин відповідно до вимог закону та мети, визначеної спеціальним законодавством та цілей, визначених локальними нормативними актами органів місцевого самоврядування.

Виходячи із наведеного визначення, виокремлено такі ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у широкому значенні:

- такі повноваження надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом, у тому числі й локальним;

- метою реалізації повноважень є визначення порядку нормативного регулювання земельних правовідносин для невизначеного кола осіб, реалізація регулювання яких віднесено до компетенції органу місцевого самоврядування;

- таке регулювання, як правило, визначається шляхом видання локального акту нормативного характеру або ж (рідше як виняток) може бути врегульоване іншим шляхом на власний розсуд у межах, визначених законодавством.

- кінцевим результатом реалізації повноважень є або ж фактична реалізація повноважень, що додатково буде супроводжуватись суто розпорядчими актами службового характеру для підтвердження їх фактичного виконання, або ж видання локального акту нормативного характеру, покликаного на нормативне регулювання правил поведінки в сфері земельних відносин відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування;

- обрання способу реалізації повноважень органу місцевого самоврядування залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано.

4. За результатами здійсненого аналізу зарубіжного досвіду встановлено, що в більшості європейських країн регулювання реалізації дискреційних повноважень муніципалітетів здійснюється через загальні адміністративно-процедурні акти, без розроблення окремого правового регулювання саме для земельної сфери. З'ясовано, що в таких країнах, як Німеччина, Албанія, Норвегія, Болгарія, Фінляндія, сформовано стійкі підходи до визначення та обмеження меж адміністративної дискреції. Основними критеріями законності дискреційного рішення є відповідність цілям, визначеним законом, дотримання принципів пропорційності, неупередженості, правової визначеності та публічного інтересу. Позитивним

для України визнано досвід Норвегії щодо пріоритетності публічного інтересу при вирішенні питань землекористування, що сприяє стратегічному розвитку громад, а також запропоновано врахувати досвід Болгарії щодо судового контролю за дискреційними рішеннями, який полягає в обмеженні перегляду виключно випадками перевищення повноважень або порушення законності. Вивчення німецької моделі дозволило визначити важливість поєднання нормативних меж дискреції із функціональним обов'язком дотримання принципів ефективності, економності, стабільності правозастосування.

На підставі проведеного компаративного аналізу сформульовано висновок про доцільність адаптації кращих європейських практик до вітчизняного законодавства для підвищення прозорості, ефективності та підзвітності реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

РОЗДІЛ 2.

Особливості адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

2.1. Мета, завдання, функції та принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Для того, щоб повною мірою охарактеризувати такі поняття як мета, завдання, функції та принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, варто розглянути правову природу цих понять у теорії адміністративного права, різних підгалузях права, а також проаналізувати різні наукові підходи до їх визначення.

Розглядаючи поняття мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, слід відзначити, що воно тісно пов'язано з поняттям мети адміністративно-правового регулювання цих питань, як загальної категорії, оскільки є спеціалізованим її проявленням. Оскільки дискреція функціонує в межах адміністративно-правового регулювання і виконує його мету на практиці, тому й мета реалізації дискреції є практичним проявом і конкретизацією загальної мети адміністративно-правового регулювання у межах територіального самоврядування.

О. Гуржій, у якості мети адміністративно-правового регулювання розглядає організацію паритетних стосунків держави та громадянина для всебічного задоволення і максимальної кореляції суспільних та індивідуальних потреб [50, с. 10].

На нашу думку, такий підхід до визначення мети адміністративно-правового регулювання є цікавим та відображає гуманістичний підхід, а також має акцент на балансуванні між приватними та публічними інтересами, хоча і

має досить абстрактний характер та не містить механізмів, через які цей баланс має бути досягнутий.

Ю. Пирожкова, в свою чергу, говорить, що орієнтир (у висловленому контексті поняття «орієнтир» авторкою ототожнюється з поняттям «мета») - це кінцевий результат, якого прагне досягнути суб'єкт правового регулювання [51, с.83].

Досліджуючи цілепокладання в праві, О. Миколенко та Н. Добровольська у своїй праці пишуть, що наявність мети правового регулювання дозволяє говорити про сукупність необхідних правових засобів для її досягнення. Наявність правових засобів дозволяє говорити про рівень їх ефективності при реалізації на практиці. Результати ж правозастосовної діяльності (у вигляді статистики, звітності і ін.) дозволяє, при необхідності, переосмислити як закріплені правові засоби, так і цілі правового регулювання. Таким чином, існує прямий зв'язок між метою правового регулювання та його результатом [52, с. 59].

На думку зазначених науковців, адміністративне право, як будь-яка інша галузь права України, переслідує три базові цілі: а) регулювання суспільних відносин, що обумовлені об'єктом та предметом адміністративно-правового регулювання; б) охорона адміністративних правовідносин та правовідносин інших галузей права України; в) закріплення адміністративних проваджень щодо реалізації матеріальних норм адміністративного права [52, с. 64].

Варто зауважити, що підхід Ю. Пирожкової, який пропонує орієнтуватись на саме на кінцевий результат органічно доповнюється саме думками О. Миколенко та Н. Добровольської, побудованими на циклічному нашаруванні понять, в залежності від критерію ефективності правового регулювання. Однак, слід сказати, що описані підходи до розуміння мети адміністративно-правового регулювання не містять ціннісних орієнтирів, які є предметом для досягнення ефективності адміністративно-правового регулювання (як, наприклад, у О. Гуржія). Слушною думкою було би здійснити розмежування між поняттями «ціль (мета)» та «завдання», як

співвідношення довгострокової стратегічної категорії та конкретних напрямків, досягнення розвитку яких є передумовою для досягнення мети адміністративно-правового регулювання.

В контексті визначення мети адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки Х. Марич визначає створення такої системи адміністративно-правових заходів, через здійснення яких відбувається оздоровлення довкілля – усувається або ж зменшується вплив факторів забруднення на навколишнє середовище і досягається стан екологічно безпечного навколишнього природного середовища для життя та здоров'я людей. При цьому мета є лише передумовою будь-якої діяльності, необхідною для її здійснення. Для досягнення мети має бути розв'язано низку завдань [53, с. 119].

Цей підхід яскраво демонструє розкриття мети адміністративно-правового регулювання у конкретній сфері діяльності саме через конкретні функції, простежується співвідношення мети та завдань та може бути використаний за аналогією до інших сфер діяльності публічної адміністрації.

Узагальнення наукових підходів дає підстави стверджувати, що загальна мета адміністративно-правового регулювання полягає у формуванні належного правового середовища для ефективного функціонування системи публічного адміністрування, сприянні суспільному, державному та економічному розвитку, забезпеченні національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності та правопорядку, а також у гарантуванні реалізації, охорони й захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічних правовідносин.

Зазначимо, що у царині ж муніципального права, метою діяльності органів місцевого самоврядування у загальному вигляді є реалізація публічного інтересу відповідної територіальної спільноти (територіальної громади, району, області) [54, с. 326].

На нашу думку, таке формулювання мети діяльності органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних

відносин є важливим у контексті акцентуванні на забезпеченні останніми публічного інтересу територіальної громади як мети їх діяльності. При чому сфера діяльності має бути чітко окреслена відповідно до змісту наданих законодавством повноважень, які надаються органам місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Таким чином, проаналізувавши підходи до визначення поняття мети адміністративно-правового регулювання, як у цілому, так і у інших галузях, можна виокремити ознаки, які мають бути враховані при визначенні мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин:

Наявність змістовного компоненту мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин проявляються через баланс публічного та приватного інтересу у сфері земельних відносин, які регулюються за рахунок реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування.

Для розкриття цього компоненту важливим є розмежування понять «приватний» та «публічний інтерес».

На думку Р. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [55, с. 34].

На думку М. Удода, в цілому, публічний інтерес виражається у єдності інтересів соціуму, які мають єдине бачення щодо кола своїх потреб, а також прав і свобод. Саме тому необхідною ознакою публічного інтересу має вважатися суспільна узгодженість, тобто відсутність жодних сумнівів та суперечок стосовно його значущості та виняткової ролі в людській життєдіяльності. Як наводить автор, обов'язковими ознаками цього інтересу мають бути важливі потреби, які повинні забезпечуватися у суспільстві, адже такі потреби мають бути значущими не лише для окремого індивіда, а й для

сукупності зацікавлених суб'єктів (великої соціальної групи), що вважають його життєво необхідним для себе. Визначальна особливість публічно-правових відносин, у яких публічному інтересу завжди кореспондує обов'язок компетентного суб'єкта публічної адміністрації всіляко захищати його та вживати заходів щодо дотримання прав та свобод особи. А неодмінною умовою виконання таких обов'язків є компетенція суб'єкта публічної адміністрації, що встановлена законом. Дотримання публічного інтересу забезпечує лише закріплення такого інтересу в нормах права, що регламентують певну групу публічно-правових відносин [56, с. 231-232]. Він визначає поняття публічного інтересу як ключовий критерій визначення належності земельних спорів до адміністративної юрисдикції характеризується тим, що: 1) він об'єктивно наявний у суспільстві, тобто передумовою для його існування є природні потреби суспільства, які для нього найбільш важливі, значущі, життєво необхідні, зокрема, необхідність володіння, користування та розпорядження землею; 2) він невідокремлений, або ж самостійний, а ґрунтується на волі усього суспільства, тобто він стосується суспільства як сукупності (широкого кола) суб'єктів, для яких він однаково важливий та цінний; 3) визнається державою та закріплюється у нормах публічного права, насамперед у положеннях Конституції як Основного Закону; 4) полягає в існуванні зобов'язань держави перед суспільством, яка прагне їхнього належного виконання, і публічна адміністрація – той єдиний суб'єкт, який має компетенцію щодо забезпечення їх виконання [56, с. 232].

Так, наприклад, Велика Палата Верховного Суду пропонує розуміти поняття «публічний інтерес» як важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів. [57].

В контексті розмежування публічних та приватних інтересів при здійсненні своїх повноважень органами місцевого самоврядування, варто

виходити із того, що за змістом статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування – це право жителів вирішувати питання місцевого значення [37]. Тобто йдеться про сукупність індивідів, а не одного конкретно визначеного суб'єкта, які реалізують це право безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування, що дає підстави стверджувати про те, що йдеться саме про сферу публічних інтересів.

Положення Закону України «Про адміністративну процедуру», в свою чергу, визначають публічний інтерес як інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби (п. 6, частини 1 статті 2) та появляється через застосування адміністративним органом принципу «пропорційності», який означає, що негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими (частина 2 статті 11) [30].

Якщо ж звернутись до земельного законодавства, то необхідним є акцент на положеннях частини 3 статті 1 Земельного кодексу України, що визначає, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [32]. Тим самим в кодексі знов таки підкреслюється необхідність балансу між приватними та публічними інтересами.

На нашу думку, оскільки дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, на думку автора, мають прояв як у прийнятті індивідуальних адміністративних актах (вузьке розуміння), так і у актах нормативного характеру (широке розуміння), то правильним при формулюванні мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є закріплення необхідності органами місцевого самоврядування дотримуватись справедливого балансу між приватними та публічними інтересами.

Наявність інструментального компоненту мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин означає визначення зв'язків між поняттями «мета», «завдання» та «результат» реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Такі зв'язки мають вибудовуватись за такою логікою:

1. Мета – загальний орієнтир, визначений в залежності від виду дискреційного повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин: публічний інтерес територіальної громади або приватний інтерес заінтересованої особи, яка виступає заявником у сфері земельних відносин, що належить до компетенції органів місцевого самоврядування (наприклад, затвердження містобудівної документації місцевого рівня із визначенням зонування території та визначення напрямків перспективного розвитку населеного пункту);

2. Завдання – конкретні кроки органу місцевого самоврядування у межах законодавства або визначені актами нормативної дії в сфері земельних відносин, які дозволяють ефективно досягнути мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин (наприклад, прийняття місцевою радою рішення про надання згоди на зміну цільового призначення земельної ділянки відповідно до затвердженої містобудівної документації);

3. Результат – корисний очікуваний ефект, який досягнуто шляхом реалізації завдань (наприклад, розвиток населеного пункту відповідно до визначених перспективних напрямків, зростання інвестиційної привабливості).

Чітке розмежування та визначення співвідношення вказаних категорій між собою дозволяє вибудовувати схему дій, прикладне значення якої є дуже великим, адже розуміючи конкретну мету в тому чи іншому випадку, орган місцевого самоврядування є спроможним на визначення, які саме правові механізми, форми та засоби (які проявляються через їх завдання, визначені

законодавством) можуть бути використані задля досягнення результату цієї діяльності. А співвідношення між результатом та метою дозволяє шукати нові шляхи його досягнення, тим самим визначати, які завдання необхідно виконати, щоб мету було досягнуто у повному обсязі.

Особливості правового статусу органів місцевого самоврядування, які є суб'єктами із питань реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин та сфери регулювання (земельні відносини, які врегульовуються за рахунок реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у широкому та вузькому розумінні). Формулювання визначення мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин має виходити із розуміння того, хто саме є суб'єктом із питань реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин та мати уточнення, про яку сферу регулювання (предметно) йдеться, задля того, щоб це визначення було адаптованим до вузької тематики, яка розглядається у цій роботі. Натомість, використання цього підходу може мати продовження задля визначення мети реалізації адміністративної дискреції іншими суб'єктами та у інших сферах суспільного життя.

Таким чином, **мету реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин** можна визначити як передбачена чинним законодавством цільова спрямованість управлінської діяльності, яка полягає в забезпеченні збалансованого задоволення публічних інтересів територіальної громади та приватних інтересів суб'єктів земельних правовідносин, шляхом реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері для забезпечення ефективного використання земель територіальної громади, задоволення її потреб, прийняття обґрунтованих нормативних та індивідуалізованих рішень у випадках, коли закон передбачає можливість вибору дії.

Визначення мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є важливим мірилом їх ефективності та правильності фокусу їх уваги, оскільки саме це явище є тим

орієнтиром, на яке має спиратись орган місцевого самоврядування у цій діяльності.

Мета реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин конкретизується через сукупність завдань та функцій у цій сфері.

З точки зору теорії муніципального права, у загальному розумінні «завдання органів місцевого самоврядування конкретизують мету їхньої діяльності. До основних їх завдань належать: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії. Відповідно до завдань визначаються і функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (муніципальної діяльності). Найважливішими з них є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню; захист прав місцевого самоврядування» [54, с. 326]. Науковці зазначають, що під функціями місцевих рад слід розуміти основні напрями та види діяльності місцевих рад з метою реалізації публічних інтересів відповідної територіальної громади, району, області на основі Конституції та законів України за допомогою правових засобів, що зумовлено їхній соціальним призначенням як представницьких органів місцевого самоврядування [54, с. 327].

Слушною, на нашу думку, є позиція О. Куракін, який стверджує, що функція завжди зумовлює певний результат. Автор наголошує, що у

юридичній літературі ця категорія розглядається як складне явище, яке включає принаймні два компоненти: соціальне призначення явища (основа й сутнісний бік функції); дію щодо реалізації соціального призначення явища [58, с. 53]. Як бачимо, дослідник розглядає функції як певні напрямки правового впливу, які обумовлені метою норм та їх реалізацією. Таким чином, функція розглядається як інструмент досягнення мети регулювання. Такий підхід є цікавим та універсальним до застосування за будь-якої проблематики, однак для тематики цього дослідження потребує уточнення.

А. Глипка визначає функції місцевого самоврядування як ключові напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування у розв'язанні питань місцевого значення, які ґрунтуються на положеннях Конституції та законів України. На його думку, з огляду на особливий статус, органи місцевого самоврядування здійснюють широкий спектр функцій, що істотно впливають на загальну ефективність їх діяльності [59, с. 183]. Особливий акцент автор робить на тому, що пріоритетним напрямом реалізації цих функцій має бути забезпечення стабільності та впорядкованості суспільних відносин на місцевому рівні, а також гарантування конституційного права громадян на місцеве самоврядування — тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення [59, с. 182].

Майже аналогічну позицію має і Б. Руснак, який функціями місцевого самоврядування визнає основні напрями й види муніципальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, наголошуючи, що діапазон функцій, які здійснюються місцевим самоврядуванням (територіальними громадами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування), дуже широкий [60, с. 63].

Отже, в дослідженнях А. Глипки, Б. Руснака функції місцевого самоврядування репрезентовані як напрями діяльності, зумовлені завданнями, пов'язаними із реалізацією публічного інтересу, тим самим яскраво демонструючи співвідношення категорій «завдання-функції-повноваження», що дає розуміння структури компетенції органів місцевого самоврядування.

Водночас, у цих підходах недостатньо чітко проявляється межа між повноваженнями та функціями, що не завжди дає достатнє розуміння результатів дослідження.

На думку О. Рось через функції представницьких органів – місцевих рад найбільш повно розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування. Як важливий елемент правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування функції обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих основних органів у системі самоврядування. Вони є своєрідною основою на якій і формуються повноваження, форми й методи діяльності місцевих рад. Функції – це зумовлені соціальним призначенням представницьких органів місцевого самоврядування в Україні основні напрями або види діяльності рад по здійсненню завдань, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами [61, с. 99-100].

Слід зазначити, що існують також і спірні позиції науковців щодо визначення функцій місцевого самоврядування. Так, наприклад, О. Алуніна стверджує, що – це комплекс прав та обов'язків, які витікають із завдань, виконання яких сприяє оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів, а також реалізації соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць [62, с.137]. На нашу думку, у запропонованому авторкою визначенні має місце категоріальна помилка у вигляді підміни понять, адже права та обов'язки по суті є юридичними засобами (інструментами) реалізації функцій, а не їх сутністю.

У фаховій літературі, присвяченій реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, підкреслюється, що їх управлінська діяльність щодо використання та охорони земель охоплює численні напрями, які постійно трансформуються й набувають нового змісту відповідно до актуальних завдань державної земельної політики. Водночас, незважаючи на динамічність цієї сфери, ключові напрями діяльності залишаються незмінними. До них відносяться функції планування

використання та охорони земель, розподілу і перерозподілу земельних ресурсів, а також функції економічного й земельного контролю. Їх належність до основних функцій обґрунтовується тим, що саме вони охоплюють найважливіші сфери управлінської діяльності органів місцевого самоврядування у земельній сфері. Кожна з названих функцій є відносно автономною, має чітко визначені завдання та відповідні форми реалізації [63, с. 94]. Такий підхід, на нашу думку, є цінним для розуміння реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, оскільки він враховує галузеві особливості підкреслює зв'язок між функціями та поточною ситуацією у регулюванні органами місцевого самоврядування земельних відносин.

То ж, підводячи підсумок та систематизуючи кращі підходи до розуміння завдань та функцій адміністративно-правового регулювання, можна зробити висновок, що **завданнями реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин** є конкретизовані дії або управлінські рішення органів місцевого самоврядування, що здійснюються в процесі реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин з метою досягнення публічно значущих результатів. В свою чергу, **функціями реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин** можна назвати основні, об'єктивно зумовлені напрями діяльності органів місцевого самоврядування, які відображають їх роль у системі публічного адміністрування земельними ресурсами.

Такі визначення чітко розмежовують поняття та повним чином будують конструкцію «мета – завдання – функція – повноваження», встановлює зв'язки між цими поняттями та будується на галузевому підході, а тому може бути корисним у прикладному значенні як для правильного оформлення та формулювання документів, що визначають мету правового регулювання за нашою тематикою (наприклад, програми просторового розвитку населених пунктів, діяльності органів місцевого самоврядування в сфері земельних

відносин на рівні населеного пункту), так і для законодавчих ініціатив, якими вносяться зміни до обсягу повноважень місцевого самоврядування, залежно від встановленої мети.

Окремим питанням дослідження реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є принципи здійснення таких повноважень як засадничих орієнтирів для прийняття виважених, законних та обґрунтованих рішень. Саме принципи забезпечують баланс між самостійністю органів влади та необхідністю дотримання публічного інтересу й прав громадян.

Розгляд питання принципів реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин пропонується розпочати із аналізу правових підходів до розуміння цього поняття в цілому, на основі яких та вимог законодавства сформулювати авторське визначення цього поняття.

У теорії муніципального права основні принципи місцевого самоврядування умовно поділяють на дві групи: ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади; ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам [54, с. 189]. До першої групи принципів місцевого самоврядування відносять такі, як народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність. До другої групи принципів місцевого самоврядування такі: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; поєднання місцевих і державних інтересів; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судовий захиста прав місцевого самоврядування [54, с. 190].

Автори підручника «Загальні засади місцевого самоврядування в Україні» за загальною редакцією В. Вакуленка та М. Орлатого принципи місцевого самоврядування визначають як зумовлені природою місцевого

самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами [64, с. 40].

При чому, на думку цього автора, «принципи місцевого самоврядування відображають об'єктивні закономірності та тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє з'ясуванню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;

- виступають як критерій оцінки діючої системи місцевого самоврядування: визначають, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;

- відображаючи суть та основні риси місцевого самоврядування, вони сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;

- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою базою для муніципального законодавства держав - членів Ради Європи» [64, с. 40].

В. Федоренко, наприклад, виокремлює два взаємопов'язані між собою види принципів місцевого самоврядування: міжнародні та регіональні (європейські) принципи місцевого самоврядування; національні принципи місцевого самоврядування [65, с. 43-47].

В цілому, на думку його, зміст положень розділів I, II і XI Основного Закону дозволяє виокремити такі принципи місцевого самоврядування:

- а) верховенства права в діяльності місцевого самоврядування;
- б) невідчужуваності права громадян на місцеве самоврядування;
- в) демократизму, насамперед – виборності та змінності представницьких органів місцевого самоврядування;

г) рівного доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування;

г) транспарентності організації та діяльності органів місцевого самоврядування;

д) субсидіарності;

е) децентралізації організації публічної влади на місцях;

є) добровільності об'єднання територіальних громад тощо [65, с. 43-44]

Отже, **принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин можна визначити** як системоутворюючі засади, які визначають зміст, межі, завдання й функціональні орієнтири для прийняття органами місцевого самоврядування рішень, якими реалізуються дискреційні повноваження у сфері регулювання земельних відносин, спрямовані на забезпечення законності, публічності, обґрунтованості, збалансованості публічних і приватних інтересів, а також дотримання вимог земельного законодавства.

Аналіз наукових підходів до визначення принципів реалізації органами місцевого самоврядування повноважень в цілому дає підстави виокремити **універсальні принципи**, які можуть бути застосовані до реалізації ними дискреційних повноважень в сфері земельних відносин:

1. *Принцип законності.* Цей принцип є прямо застосованим у питанні визначення меж адміністративної дискреції органу місцевого самоврядування при реалізації повноважень у вказаній сфері, який полягає у тому, що реалізація таких повноважень можлива в принципі лише у разі наявності про це прямої вказівки у законодавстві. Особливого значення застосування принципу законності набуває при здійсненні повноважень у вузькому розумінні, де має місце застосування Закон України «Про адміністративну процедуру» (наприклад, при прийнятті рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або відмови у її наданні). У прикладному значенні це означає, що адміністративна дискреція органу місцевого самоврядування в таких випадках обмежена

можливістю обрання лише одного правильного варіанта дії, виходячи із конкретних обставин на підставі положення законодавства.

2. *Принцип гласності та публічності* має прояв у необхідності публікації проєктів та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування (при чому, як у вузькому, так і у широкому розумінні), відкритого проведення засідання органів, гласності голосування та публікації його результатів, участі громадськості у процедурах громадських слухань, участі громадськості у дорадчих органах при органах місцевого самоврядування, публічного обговорення проєктів регуляторних актів з питань реалізації повноважень в сфері земельних відносин. Таким чином, гласність та публічність виступає не лише передумовою прозорості, а й інструментом визнання рішень органів місцевого самоврядування легітимними.

3. *Принцип поєднання приватних та публічних інтересів* застосовується органами місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин у процедурах відчуження земельних ділянок для суспільних потреб із мотивів суспільної необхідності, затвердженні містобудівної документації, документів стратегічного планування, зміні цільового призначення земельних ділянок.

4. *Принцип самостійності та відповідальності* бере початок із права територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, що віднесені до сфери їх відання. Адміністративна дискреція у царині земельних відносин проявляється у здатності самостійно визначати зміст актів нормативного характеру у сфері земельних відносин, встановлювати розмір плати за землю та пільг із їх сплати, здійснювати контроль за охороною та використанням земель населених пунктів.

Наведені універсальні принципи реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин можуть бути застосовані як самим органом місцевого самоврядування або ж в ситуації

оцінки його дій іншими суб'єктами для встановлення того, чи дотримані при його реалізації межі, зміст, процедури адміністративної дискреції.

Специфіка суспільних відносин, що є предметом нашого дослідження дає підстави стверджувати про виокремлення **законодавчих принципів** реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, які ми пропонуємо розподілити на п'ять групи.

1. *Конституційні принципи* реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, які включають в себе основи діяльності органів місцевого самоврядування та питання, які стосуються земельної та споріднених сфер суспільних відносин. Аналіз положень Конституції України дає нам право стверджувати, що такими принципами є:

- утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави (стаття 3);
- принцип верховенства права (стаття 8);
- здійснення права власника від імені Українського народу з боку органів місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України (стаття 13);
- принцип законності (особливо в частині того, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; визначення інших питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та їх відповідальності законом) (статті 19, 146);
- принцип непорушності права власності (в частині набуття права приватної власності в порядку, визначеному законом, а також використання власності не завдаючи шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, не погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі) (стаття 41);
- право на свободу доступу до інформації (зокрема, про стан довкілля) (стаття 50);

– здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо територіальною громадою в порядку, встановленому законом, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (стаття 140);

– право самотійності органів місцевого самоврядування в управлінні ресурсами територіальної громади (особливо, в частині того, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, встановлення місцевих податків та зборів) (статті 142, 143);

– право органів місцевого самоврядування самотійно приймати рішення в межах своєї компетенції (такі рішення, які є обов’язковими до виконання на відповідній території й з мотивів їх невідповідності Конституції України чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду) (стаття 144);

– право на захист місцевого самоврядування в судовому порядку (стаття 145) [22].

2. *Принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, до яких відносяться засади визначені у статті 4: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самотійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [37].

3. *Принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Законом України «Про адміністративну процедуру»*, стосуються лише реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин у вузькому розумінні.

Важливість принципів у правозастосовній діяльності органів, які здійснюють адміністративні процедури впливає зі статті 3 та пункту 3 Розділу IX «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру», які визначають те, що особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, визначені спеціальними Законами обов'язково мають відповідати принципам адміністративної процедури [30].

Взагалі, на думку авторського колективу науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру», саме принципи є основою для усунення прогалин у правовому регулюванні, а також інструментом для вирішення колізій у цій сфері [13, с. 49].

Так, вищеназваний закон визначає, що принципами адміністративної процедури є: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [30].

4. Принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Земельним кодексом України.

Аналіз положень названого кодифікованого акту дає нам право стверджувати, що специфічними принципами, які відображають зміст правовідносин, що розглядаються є: принцип забезпечення гарантій прав на землю (статті 14, 118, 122, 123); принцип просторового планування використання земель (статті 118, 123); принцип пріоритету охорони земель (статті 5, 6, 126) [32].

Принцип забезпечення гарантій прав на землю, насамперед, означає, що набуття, реалізація, обмеження чи припинення прав на землю здійснюється

органом місцевого самоврядування виключно у спосіб, передбачений законодавством. Оскільки земля є національним багатством Українського народу, органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати реалізацію прав та обов'язків власника земель свавільно. За рахунок цього принципи забезпечується передбачуваність процесів та правова визначеність у становищі учасників таких процесів.

Принцип просторового планування використання земель передбачає узгодженість між містобудуванням та землеустроєм. Ця ідея була покладена у визначення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у споріднених сферах. Зокрема, мова йде саме про первинність містобудівної документації, яка є одночасно документами із планування територій, якими спрямовується подальша організація землеустрою та розпорядження землями. Наприклад, частина 3 статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає, що «передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним або юридичним особам для містобудівних потреб допускається за умови, що відповідні земельні ділянки розташовані в межах території, щодо якої затверджено принаймні один із таких видів містобудівної документації на місцевому рівні: комплексний план, складовою частиною якого є план зонування території; генеральний план населеного пункту, складовою якого є план зонування території; план зонування території як окремий вид містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»; детальний план території» [66]. Або ж, за частиною 7 статті 188 Земельного кодексу України підставою відмови у наданні «дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-

економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку» [32].

Принцип пріоритету охорони земель полягає у особливому статусі земель, необхідності використання земель із дотриманням вимог екологічної безпеки, не призводити до деградації природного середовища. Стаття 126 ЗК встановлює обов'язковість дотримання екологічних вимог при оформленні прав на землю. Цей принцип зобов'язує органи місцевого самоврядування при здійсненні дискреційних повноважень, особливо при зміні цільового призначення земель або розміщенні нових об'єктів забудови, надавати перевагу збереженню природоохоронних, рекреаційних та інших екологічно цінних функцій земель перед суто економічними інтересами [32].

5. Міжнародні принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин можна умовно розділити за основними джерелами.

1) *Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування*, до яких, як справедливо зазначається в юридичній літературі, відносяться:

необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов'язання закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

наділення у законодавстві країни місцевих влад правом регулювати й упорядковувати значні обсяги місцевих справ під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення, це повноваження має здійснюватися виборними органами;

управління місцевими справами має реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні і може передаватись до більш високого адміністративного рівня лише в тому разі, якщо вирішення таких завдань

силами місцевих органів влади неефективно або неможливо (принцип субсидіарності);

будь-які зміни кордонів на місцевому рівні з боку державних або регіональних влад мають проводитися на основі консультацій із місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

місцеві влади мають бути здатними пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління;

адміністративне втручання та регламентування справ місцевої влади з боку державної або регіональних влад має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує Конституцію або закони країни;

місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [65, с. с.47]

Слід зауважити, що наведені положення Хартії мають важливе значення задля реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, так як за рахунок таких норм створюється нормативна основа для їх автономії для адаптації управлінських процесів до потреб конкретної громади в питаннях земельної політики. Описане у положеннях Хартії обмеження від державного втручання забезпечує стабільність та сталість реалізації повноважень у цій сфері.

2) *Принципи описані у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами.*

У Рекомендації закріплюється низка важливих зобов'язань для адміністративних органів. Зокрема, наголошується на необхідності дотримання мети, задля якої було надано відповідне повноваження, без зміщення акцентів на сторонні цілі. Також встановлюється вимога діяти об'єктивно й неупереджено, враховуючи лише ті факти, що мають безпосереднє відношення до конкретної справи. Серед ключових орієнтирів

також – принцип рівності перед законом і заборона необґрунтованої дискримінації, необхідність забезпечення балансу між інтересами особи та можливими негативними наслідками рішень органу, ухвалення рішень у розумні строки з урахуванням складності справи, а також послідовність у прийнятті рішень із урахуванням індивідуальних обставин кожного випадку [32].

3) *Принципи, описані у рішеннях ЄСПЛ щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами.*

Ми вважаємо, важливою у практиці ЄСПЛ є справа «Rysoskyu v. Ukraine» №29979/04 [67], що поєднала в собі судове розуміння меж застосування адміністративного розсуду органами публічної влади та гарантії реалізації майнових прав громадян на землю. У рішенні ЄСПЛ систематизував раніше викладені правові позиції («Beyeler v. Italy», №33202/96, «Oneryildiz v. Turkey», №48939/99, «Moskal v. Poland», №10373/05, «Hasan and Chaush v. Bulgaria», №30985/96) та вказав, що основоположним в реалізації органом публічної влади своєї «виключної компетенції» є:

- *додержання «принципу доброго урядування».* Цей принцип передбачає, що в питаннях загального інтересу (наприклад, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права на землю) орган повинен діяти вчасно, в належний і максимально послідовний спосіб, а органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки такого органу завжди несе «держава». Випадкові помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються, а мають безперешкодно і самостійно виправлятися органом, чия недбалість стала їх причиною. Оскільки особа покладалась на легітимність добросовісних дій органу, виправлення минулої помилки не повинно непропорційним чином втручатися в нове право, набуте за її результатами. Але в питаннях скасування помилково наданого права на

майно допустимим є виплата компенсації чи іншого виду «належного відшкодування» колишньому добросовісному власникові [67].

- *принцип застосування публічної влади дискреційних повноважень органами виключно в межах їх власної компетенції.* Це твердження нерозривно пов'язане із питанням юридичного захисту порушених, оспорюваних і невизнаних прав та законних інтересів осіб, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки ЄСПЛ гарантує протекцію від порушень публічних органів виключно при виконанні ними своїх «офіційних повноважень» [67]

- *принцип послідовності і координованості у прийнятті рішень.* Недодержання цих вимог неодмінно призводить до невизначеності особи щодо його прав (зокрема гарантованих майнових прав на земельну ділянку). Останнє є важливим, оскільки ЄСПЛ ототожнює «право очікування» із майновими правами, що безпосередньо захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [67].

Отже, як бачимо, система принципів реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є комплексною, багаторівневою та правозасадничою. Вона включає в себе як універсальні принципи публічного адміністрування, так і спеціальні галузеві орієнтири.

2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин

У системі публічного адміністрування органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у регулюванні земельних відносин на місцевому рівні. Саме вони, в межах наданих повноважень, наділені дискрецією щодо прийняття рішень стосовно розпорядження землями комунальної власності,

встановлення правил землекористування, формування та реалізації земельної політики громади. З урахуванням принципу субсидіарності та децентралізації публічної влади, реалізація дискреційних повноважень у цій сфері потребує не лише правових підстав, а й дотримання критеріїв обґрунтованості, законності, прозорості та врахування публічного інтересу. У цьому контексті постає необхідність комплексного аналізу правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації дискрецій у сфері земельних відносин.

Реалізуючи дискреційні повноваження у сфері, що нами розглядається, органи місцевого самоврядування виступають у якості одного із їх суб'єктів земельних правовідносин.

В сучасній юридичній науці існують різноманітні теорії визначення поняття суб'єктів земельних правовідносин у цілому. Так, найбільш поширеною в юридичній літературі є позиція, відповідно до якої суб'єктами земельних правовідносин визнаються особи, що наділені чинним законодавством правами та обов'язками, достатніми для участі в тих чи інших правовідносинах [68, с. 75; 69, с. 17]. Інші автори зазначають, що у структурі земельних правовідносин визначальними елементами є суб'єкти, які будучи наділені правосуб'єктністю відповідно до свого правового становища, шляхом визначення активних чи пасивних діянь здійснюють суб'єктивні юридичні права і виконують суб'єктивні юридичні обов'язки щодо землі, земельних ділянок, реалізують функції й повноваження у сфері використання та охорони землі. Частина 2 статті 2 Земельного кодексу України визначає тільки перелік суб'єктів відносин, до яких належать громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади [70, с. 201].

М. Шульга та О. Савельєва зазначають, що «Відповідно до Конституції України та ЗК України суб'єктами земельних правовідносин можуть бути: фізичні особи (громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства), юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України та іноземні), територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування), держави (Україна

та іноземні держави реалізують свої земельні правомочності через відповідні органи державної влади), Український народ» [71, с. 37].

Як бачимо, органи місцевого самоврядування як суб'єкти земельних правовідносин виступають у якості представницьких органів територіальних громад у зазначеній сфері, реалізуючи повноваження, у тому числі і дискреційні, якими вони наділені відповідно до законодавства. При чому їх повноваження стосуються лише земель комунальної власності в межах населених пунктів, що прямо передбачено у законодавстві.

Так, відповідно до статті 83 Земельного кодексу України «Землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю.

У комунальній власності перебувають:

а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;

б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування;

в) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону» [32].

Відповідно до частини 3 статті 83 Земельного кодексу України земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [32]. Ця норма відображає пріоритет суспільних потреб у сфері розпорядження землями та спрямована на зміцнення ресурсної бази територіальних громад

через закріплення за ними права власності на земельні ділянки, що мають стратегічне значення для забезпечення життєдіяльності громади.

Як відомо, система місцевого самоврядування за вимогами статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в цілому включає:

територіальну громаду;
сільську, селищну, міську раду;
сільського, селищного, міського голову;
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
органи самоорганізації населення [37].

Наголосимо, що правом на реалізацію дискреційних повноважень у сфері земельних відносин наділено сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст в інтересах територіальних громад, шляхом прийняття рішень владного характеру.

Оскільки, як було встановлено раніше, метою реалізації адміністративної дискреції в широкому розумінні є забезпечення публічних інтересів територіальних громад, соціально-економічний добробут населеного пункту на засадах реалізації нової парадигми суспільного розвитку людини - доктрини сталого розвитку, направленої на задоволення потреб сьогодення без загрози інтересам майбутніх поколінь, саме територіальна громада виступає тим суб'єктом, в інтересах якого органи місцевого самоврядування приймають рішення нормативного характеру у сфері земельних відносин.

Прийняття рішень органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, що відносяться до дискреційних, має метою найбільш раціональне, ефективне та розсудливе задоволення актуальних публічних інтересів саме для такого суб'єкта як територіальна громада.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у

межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [37]. При чому слід наголосити, що Київська і Севастопольська міські ради наділено своєю специфікою існування.

Зокрема, столичний статус міста Києва покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав. Варто зазначити, що Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» окремо визначає систему самоврядування у місті Києві, що також включає в себе представницькі органи місцевого самоврядування - Київська міська рада та районні в місті ради (у разі їх утворення) [72].

Окрім загальних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, необхідно виділити й додаткові права Київської міської ради, пов'язані зі здійсненням містом Києвом столичних функцій, закріплені на рівні законодавства:

- припиняти право користування земельними ділянками та іншими природними ресурсами у випадках, передбачених чинним законодавством України;
- приймати рішення про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок та знесення самовільно збудованих будівель та споруд без відшкодування витрат, здійснених за час незаконного користування [72].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами [37].

Виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення)

радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин передбачені статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак аналізувати їх варто у системному зв'язку із управління комунальною власністю (стаття 29) та повноваженнями у галузі будівництва (стаття 31).

Цікаво, що виконавчі органи місцевого самоврядування реалізують у цій сфері переважно делеговані повноваження, які охоплюють, зокрема, координацію роботи територіальних органів, що займаються питаннями земельних ресурсів; розгляд і врегулювання земельних спорів; підготовку висновків щодо надання чи вилучення земельних ділянок; організацію та проведення землеустрою, а також погодження відповідних проєктів землеустрою.

Всі вищеназвані суб'єкти реалізують повноваження у сфері земельних відносин шляхом прийняття актів нормативного характеру, саме тому реалізують свої дискреційні правообов'язки у широкому розумінні.

В той же час, названий перелік органів місцевого самоврядування залишиться актуальним для дискреційних повноважень у сфері земельних відносин з позиції їх вузького розуміння, однак, змін зазнає їх загальна назва в контексті положень Закону України «Про адміністративну процедуру», який оперує поняттям «адміністративного органу». Зазначимо, що Закон України «Про адміністративну процедуру» відходить від конструкцій, похідних від «управління», «державне управління», «владні управлінські функції». Адже поняття «адміністрація», «адміністрування» коректніше передають призначення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній демократичній державі. Їх головне завдання – це служіння суспільству / обслуговування громадян (від лат. – *ministrare* – служити). Це сучасна ідеологія та філософія здійснення публічної влади. Такі терміни повинні змінювати ставлення органів влади до громадян і приватних суб'єктів

господарювання не як до «об'єктів управління» / «об'єктів управлінського впливу», а вести до переходу на рівень збалансованих відносин з повноправними суб'єктами. Законодавець указав, що всі відносини, у яких реалізуються «функції публічної адміністрації» органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів – з «фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта», підпадають під предмет регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру». Необхідно розрізняти те, що коли органи місцевого самоврядування виконують нормотворчі та політичні функції (функції поліси / формування політики), ухвалюючи програмні документи, нормативно-правові акти, то у цих випадках вони не виступають адміністративними органами у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» [13, с. 24-26].

Адміністративний орган за нормами Закону України «Про адміністративну процедуру» - це орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [30].

Саме коли органи місцевого самоврядування вирішують справи щодо конкретних осіб (громадян чи суб'єктів господарювання) з приводу, приміром, надання певного дозволу, виділення земельної ділянки у користування тощо, то вони є адміністративними органами. Адже в цих випадках вони надають адміністративні послуги – виконують функції, які прямо названі у Законі України «Про адміністративну процедуру» серед функцій публічної адміністрації [13, с. 25-26].

Категорію «орган» потрібно розуміти як конструкцію законодавства, певну «фікцію». Це може бути не лише орган як колективне структуроване утворення (зокрема, виконавчий орган місцевої ради тощо), а й окрема посадова особа / службовець, якщо вона/ він має повноваження вирішувати адміністративну справу, приймати адміністративний акт.

Цей підхід прямо передбачено у визначенні терміну «адміністративний орган». Вирішення цього питання залежить від компетенційного законодавства, і того, за ким саме закріплені повноваження: за окремою посадовою особою, чи за певним структурним підрозділом певного органу або його керівником, за органом в цілому або його керівником, колегіальним керівним органом тощо. Це не предмет регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру». Для його цілей – той, хто за належним уповноваженням (законом та прийнятими у відповідності до закону актами) вступає у відносини з особою та/ або приймає адміністративний акт, і є «адміністративним органом» [13, с. 28].

Обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні, міські ради, а також їх виконавчі органи виступають представницькими структурами місцевого самоврядування, що функціонують на засадах розмежування повноважень у межах та відповідно до порядку, встановленого Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами.

Так, аналіз положень Земельного кодексу України дозволяє нам виокремити такі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин:

- передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених ЗКУ, в межах безоплатної приватизації земельних ділянок, у тому числі земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян;
- одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- прийняття рішення про набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність);
- прийняття рішення про набуття громадянами та юридичними особами земельних ділянок у власність за результатами аукціону;

- прийняття рішення про набуття громадянами та юридичними особами земельних ділянок у користування відповідно до закону або за результатами аукціону;

- вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, особам з інвалідністю з дитинства, багатодітним сім'ям у відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;

- вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування відповідно до Земельного кодексу України;

- викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст [33].

Наведений перелік повноважень пропонується визначити як загальні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Виходячи із вимог спеціального законодавства варто виділити такі повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які пропонуємо визначити як групу спеціальних повноважень, зокрема повноваження щодо:

- розпорядження землями комунальної власності територіальних громад;

- оподаткування сфери земельних відносин на місцевому рівні затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України, встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста, пільги зі сплати місцевих податків і зборів);

- координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

- організації землеустрою;
- вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;
- підготовки висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- організації і здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- вирішення земельних спорів;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [37].

Слід відзначити, що сфера земельних відносин тісно пов'язана із сферою містобудування з низки концептуальних, правових і практичних причин, серед яких єдність предмету регулювання – території як ресурсу, залежності забудову від цільового призначення земельної ділянки, взаємозв'язку документів просторового планування і землекористування тощо. Враховуючи, що ці дві взаємопов'язані сфери, які не можуть функціонувати ізольовано, вважаємо за доцільне виокремлення третьої групи дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері містобудування, так звані дискреційні повноваження у спорідненій сфері, до яких пропонуємо віднести такі:

- визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;
- встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність [37].

Аналіз положень чинного законодавства свідчить про те, що зазначені суб'єкти наділені широким колом повноважень у сфері земельних відносин, проте не всі з них передбачають дискрецію.

Так, наприклад, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад (пп. 1 ч. 1 ст. 33); координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів (пп. 3 ч. 1 ст. 33); вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом (пп. 5 ч. 1 ст. 33); надання податковим органам у строки та в порядку, встановлені Податковим кодексом України, інформації щодо власників та користувачів, у тому числі на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної сільської, селищної, міської ради, ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також іншої інформації, визначеної Податковим кодексом України (пп. 15 ч. 1 ст. 33) тощо.

В свою чергу, аналіз закріплених повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, в яких проявляється дискреція доцільно проаналізувати через призму сприйняття дискреційних повноважень у широкому, так і у вузькому розумінні, визначення яким було надано у підрозділі 1.2.

Так, до дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування з позиції вузького розуміння відносяться повноваження щодо надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою (ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за

використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом, надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону (ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). В свою чергу інші повноваження, на нашу думку доцільно віднести дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в контексті їх широкого розуміння.

Слід відзначити, що реалізація дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в контексті застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» на практиці не викликає проблемних питань. В свою чергу реалізація дискреційних повноважень, яка передбачає прийняття актів нормативного характеру має ряд труднощів.

Наприклад, реалізація повноваження щодо затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України, яке вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради і оформлюються відповідним їх рішенням, в контексті дискреції на практиці має проблемний характер. Так, розміри ставок земельного податку визначені в Податковому кодексі України, зокрема в ст. 274 та 277 [73]. Аналіз зазначених норм дає право стверджувати, що зазначені норми сконструйовані таким чином, що встановлено лише верхня межа ставки земельного податку. Отже сільські, селищні, міські ради при реалізації зазначеної норми фактично реалізують дискреційні повноваження, адже можуть встановити розмір ставки земельного податку меншим ніж його гранична межа. Однак, як свідчить судова практика [74; 75] у випадку встановлення меншого розміру ставки земельного податку такі рішення органів місцевого самоврядування оскаржуються через порушення процедури прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування, а прийняті органами місцевого самоврядування рішення судами визнаються такими, що містить ознаки дискримінації за майновим станом, та зрештою визнаються протиправними та скасовуються.

Схожа ситуація виникає і при прийнятті рішеннями місцевими радами про встановлення пільг зі сплати земельного податку, шляхом встановлення зниженої ставки податку та/або збору або ж звільнення від сплати податку та/або збору (стаття 30 ПКУ) [73]. Часто у цей процес втручається Антимонопольний комітет України, який своїми владними актами визнає встановлені пільги «недопустимими для конкуренції» [76-78] і не завжди в таких випадках суд стає на сторону органу, що здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а підтримує позицію сільської, селищної, міської ради [79]. Доцільним також вбачаємо звуження повноважень Антимонопольного комітету щодо оцінки та його права зобов'язувати місцеві ради переглядати свої рішення про затвердження ставок земельного податку та пільг із його сплати.

На нашу думку, така ситуація може бути вирішена шляхом внесення відповідних змін до Податкового кодексу України в частині визначення ставок земельного податку, які не передбачатимуть реалізації дискреції суб'єктами, які їх застосовують.

Слід ще раз зазначити про те, що вищеназвані ради є представницькими органами місцевого самоврядування, тобто виборними органами (радами), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [37].

Кожен депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним її членом та наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів [80].

Отже, реалізацію дискреційних повноважень у сфері земельних відносин фактично здійснюють депутати, які беруть участь у голосуванні за прийняття рішення органу місцевого самоврядування у цій сфері.

З цього приводу Д. Лук'янець зазначає, що фактично ради приймають рішення в умовах необмеженої дискреції, яка зумовлюється наявністю

необмеженого вільного розсуду депутатів щодо голосування за той чи інший проєкт рішення [81, с. 120]

Спеціальним законом встановлено перелік обов'язків та прав депутата місцевої ради [80], аналіз яких дозволяє зробити висновок про те, що фігура депутата, так само як і депутатські повноваження, перебуває у нерозривному зв'язку із місцевою радою як органом місцевого самоврядування.

Порівнюючи масштаб повноважень депутата як представника інтересів територіальної громади і можливості місцевої ради як органу місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань місцевого значення, можна зробити висновок про великі правомочності рад із розв'язання задач та поліпшення життя місцевих жителів у сфері земельних правовідносин. Рада здатна здійснити короткострокове та довгострокове стратегічне планування використання своїх територій, визначити місця для перспективної забудови, встановити розміри податків та зборів, впливати на поведінку орендарів тощо шляхом прийняття відповідних рішень правомочним складом ради.

Попри наявні широкі повноваження депутатів місцевих рад, чинне законодавство фактично не передбачає механізмів юридичної відповідальності депутатів за бездіяльність, формалізм, участь у кулуарному або лобістському голосуванні, що часто призводить до: затягування процедур прийняття рішень у земельній сфері; лобіювання приватних інтересів на шкоду громаді; ухвалення рішень без належного аналізу, публічного обговорення та експертизи; відсутності дієвого контролю з боку громади, що є серйозною проблемою, вирішення якої вимагає системного підходу. На нашу думку, такий підхід повинен передбачати внесення законодавчих змін в частині запровадження відповідальності депутатів місцевих рад за систематичну неучасть в їх роботі, ухвалення рішень з порушенням регламенту чи законодавства, розширення дії механізму відкликання депутата у разі бездіяльності або вчинення дій, які завдають шкоди публічним інтересам, зокрема у сфері розпорядження земельними ресурсами, а також запровадження прозорих процедур оцінки діяльності депутатського корпусу,

на кшталт, запровадження процедури «депутатського аудиту» посилення громадського контролю, прозорості процедур та підвищення фахового рівня депутатського корпусу.

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне вперше надати пропозицію щодо доповнення положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» новим розділом «Відповідальність депутата місцевої ради» з метою підвищення відповідальності депутатів місцевих рад за виконання своїх представницьких обов'язків перед територіальною громадою. У зазначеному розділі пропонується викласти нову норму такого змісту:

«Відповідальність депутата місцевої ради за систематичну неучасть у роботі ради

1. Систематичною неучастю депутата місцевої ради у роботі ради визнається безпідставне пропущення депутатом:

понад 50 відсотків пленарних засідань відповідної місцевої ради;

понад 50 відсотків засідань постійної комісії ради, до складу якої його обрано;

протягом триваючого строку не менше трьох місяців поспіль — у будь-якій формі депутатської діяльності, передбаченій цим Законом, за відсутності поважних причин, підтверджених документально.

2. Поважними причинами відсутності депутата вважаються: тимчасова непрацездатність, перебування у відрядженні, відпустці, виконання військового обов'язку або інші обставини, що унеможливають участь у роботі ради чи її органів.

3. У разі встановлення факту систематичної неучасті депутата у роботі ради:

постійна комісія з питань депутатської діяльності та етики або уповноважений орган ради готує висновок;

сесія місцевої ради оприлюднює інформацію про виявлені порушення;

виборці відповідного округу або громадські об'єднання мають право ініціювати процедуру відкликання депутата у порядку, передбаченому цим Законом та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

4. Депутат, щодо якого встановлено систематичну неучасть, втрачає право на отримання компенсацій та пільг, передбачених для депутатів місцевих рад, а також на участь у робочих групах, делегаціях, представницьких заходах ради» (Додаток В).

Узагальнюючи наведений розподіл дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин на загальні, спеціальні та дискреційні повноваження у спорідненій сфері, а також окреслені проблеми, що виникають в процесі їх реалізації, можемо дійти висновку про те, що у вказаній діяльності органи місцевого самоврядування фактично виступають у двох основних статусах: як суб'єкти самоврядного управління у сфері земельних відносин, та як представники територіальних громад – власників земель комунальної власності.

При чому, наведена класифікація дозволяє стверджувати, що у першому статусі орган місцевого самоврядування виступає, коли мова йде про здійснення дискреційних повноважень в сфері земельних відносин саме у широкому розумінні. Таким чином, рішення буде прийнято у формі акту нормативного характеру та за процедурою, передбаченою Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а іноді й Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (наприклад, прийняття рішення про затвердження порядків розпорядження землями комунальної власності, про затвердження ставок земельного податку, нормативів централізації коштів від встановлених ставок, про організацію землеустрою на відповідній території, про затвердження порядку здійснення самоврядного контролю за використанням земель, про затвердження стратегічного плану розвитку територіальної громади, тощо).

Натомість статус органу місцевого самоврядування як носія суб'єктивного права власності територіальної громади на землю сміливо

можна ототожнити зі статусом «адміністративного органу» у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру». Комплекс прав та обов'язків органу місцевого самоврядування у цьому випадку передбачатиме прийняття адміністративного акту індивідуальної дії у порядку та із урахуванням вимогам, описаних саме у названому законі (наприклад, прийняття рішення про затвердження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, про надання у власність або користування земель комунальної власності, про надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, тощо).

Запропоноване розмежування правових статусів органу місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин є юридично обґрунтованим й логічним та може мати високу практичну цінність, оскільки:

по-перше, чіткість диференціацію правових статусів дозволить уникнути правової невизначеності, яка часто виникає між владними та розпорядчими (майновими) повноваженнями, що відповідно надасть можливість правильно застосовувати саме ті законодавчі норми, які вимагаються у тому чи іншому випадку;

по-друге, за рахунок правильно обраного до застосування законодавства буде забезпечена диференціація процедур прийняття владного рішення (акт нормативного характеру або ж індивідуальний адміністративний акт), чим забезпечується однозначність у розумінні цих питань як з боку публічних службовців, так і заінтересованих осіб, за рахунок чого значним чином знижується ймовірність виникнення судових спорів та рівень соціальної напруги у вирішенні важливих питань місцевого значення у сфері земельних відносин;

по-третє, чітке розмежування правових статусів, у яких орган місцевого самоврядування виступає при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, сприятиме прозорості та обґрунтованості прийняття рішень, що може сприяти зменшенню корупційних ризиків в процесі реалізації владних функцій.

2.3. Форми реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Загальновідомо, що публічне адміністрування здійснюється у певних формах (окремі вчені називають їх інструментами) та за допомогою конкретних методів.

Так, професор В.К. Колпаков під формами публічного адміністрування розуміє зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [82, с. 43].

Схожою але більш розширеною є позиція ряду авторів (В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та інших), які інструменти публічного адміністрування визначають як зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [83, с. 144].

Т. Гуржій під формами публічного адміністрування пропонує розуміти регламентовані правом види і способи реалізації органами (посадовими особами) публічної адміністрації наданих їм повноважень [50, с. 115].

Найбільш ґрунтовним з нашої точки зору є визначення надане Т. Коломоець, яка під формами публічного адміністрування визначає як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [84, с. 172]. На нашу думку, саме це визначення в повній мірі відображає всі сутнісні характеристики названого поняття, серед яких зовнішній прояв конкретних дій, які відповідають нормам законодавства, мають конкретну мету та

обумовлені обсягом компетенції органу публічного адміністрування або його посадової особи.

В свою чергу аналіз вищенаведених позицій дозволяє констатувати, що в цілому в них вкладено єдиний зміст, а їх відмінність полягає в авторських підходах вчених щодо додаткових характеристик зазначеного юридичного терміну, що не можна сказати про розуміння видів форм публічного адміністрування, адже в цьому питанні сучасна адміністративно-правова доктрина характеризується плюралізмом підходів.

Так, на думку авторського колективу підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галуцька та О. Правоторової в юридичній літературі склалися два основні підходи:

- перший вузький, відповідно до якого до інструментів публічного адміністрування відносяться інструменти, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів, серед яких видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів; використання актів-планів; використання актів-дій [3, с. 204];

- другий широкий, прихильники якого до інструментів публічного адміністрування відносять видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій; здійснення матеріально-технічних операцій [3, с. 205].

Про існування двох підходів щодо виділення класифікаційних груп форм публічного адміністрування зазначає і В. Колпаков, в основі яких, на думку автора, покладено наслідки (правовий ефект) та спосіб реалізації методів публічного адміністрування. Зокрема він пише: «Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних і

індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо. Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість; 2) прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій» [82, с. 47]. Не заперечуючи такого розподілу, зазначимо, що хоча в його основу й покладено різні критерії, фактично перелік форм, які названі автором є однаковим.

Зазначимо, що в останні роки вченими-адміністративістами робляться спроби обґрунтування розширення правових форм публічного адміністрування.

Наприклад, В.Р. Біла вважає за доцільне до правових форм публічного адміністрування включати усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування: нормативні акти управління, акти-плани, управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значимі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми [85, с. 97-98]. На нашу думку, така позиція не є виправданою, оскільки і акти-плани, і управлінські програми затверджуються нормативними актами, а отже їх виокремлення в окрему групу форм є недоречним. Не зрозумілим також є розмежування в дві окремі форми «індивідуальні акти (адміністративні акти)» та «адміністративні процедури», оскільки відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»

розгляд та вирішення адміністративної справи завершується прийняттям адміністративного акту, який за своєю юридичною природою є індивідуальним.

Справедливою є позиція А.А. Гріня, який зазначає, що діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб) є різною за характером і призначенням, тому різними є і форми її зовнішнього вираження, в залежності від ступеню безпосереднього керуючого впливу суб'єкта виконавчої влади (органу, посадової особи) на відповідний об'єкт. Факторами, що впливають на вибір форми можуть бути: характер і обсяг компетенції органу виконавчої влади (посадової особи); реалізація функцій управлінської діяльності; використання оптимальних правових методів; конкретні цілі керуючого впливу; особливості об'єкта управління; характер наслідків, що викликані даними діями та інше. [86, с. 120].

Аналізуючи перелік та зміст повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин можна дійти висновку, що дискреційні повноваження названих суб'єктів можуть бути реалізовані лише правових формах, при чому, характеризуючи їх, ми будемо виходити з позиції їх розподілу на такі види: нормативні акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, юридичні значимі дії.

Правотворчу форму реалізації дискреційних повноважень органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин можна визначити як діяльність органу місцевого самоврядування зі створення та затвердження акту нормативного характеру у формі рішення у разі, коли законом прямо встановлено обов'язок цього органу здійснити нормативно-правове регулювання в сфері земельних відносин.

Відповідно до зазначеного визначення слід виокремити ознаки, притаманні нормативній формі реалізації дискреції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Акти нормативного характеру:

- мають місце при реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у широкому розумінні;

- є актами підзаконної нормотворчості, тобто можуть бути створені та прийняті лише тоді, коли законом прямо передбачена така можливість (наприклад, прийняття місцевою радою рішення про затвердження ставок земельного податку на підставі Податкового кодексу України);
- спрямовані на створення, зміну, скасування норм права з питань земельних відносин (наприклад, прийняття місцевою радою рішення про надання пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати для певних категорій землекористувачів на підставі Податкового кодексу України);
- в залежності від мети регулювання правотворчі вони можуть поширюватись як на жителів відповідної територіальної громади, так і на власників або землекористувачів об'єктів земельного управління, що розміщені на території адміністративно-територіальної одиниці, яка перебуває під юрисдикцією відповідного органу місцевого самоврядування (наприклад, у разі прийняття міською, селищною, міською радою рішення про здійснення їх виконавчими органами державного контролю за використанням та охороною земель, такі отримують право на його здійснення щодо усіх категорій земель та форм власності на відповідній території);
- існують виключно у формі рішень сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст в інтересах територіальних громад (так як ради в межах своїх повноважень можуть приймати нормативні та інші акти саме у формі рішень);
- предметом затвердження таких рішень є порядки, правила, положення, регламенти, тощо (наприклад, затвердження порядку щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право сервітуту під тимчасовими об'єктами для здійснення підприємницької діяльності);
- підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства, визначеному для нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування (стаття 264 КАСУ).

При чому, прояв адміністративної дискреції органу місцевого самоврядування у вказаній сфері має місце не лише на етапі затвердження відповідного рішення, а й на етапі розробки такого акту нормативного характеру, що проявляється у виборі оптимального способу правового регулювання через прийняття нового рішення, внесення змін діючого рішення або його скасування. Дискреція також має місце і у випадку вибору темпоральної дії акта, зміни часової дії існуючих рішень або встановлення зв'язку із настанням певної події (наприклад, у разі встановлення додаткових податкових пільг зі сплати земельного податку на час дії воєнного стану).

Індивідуальні акти, які є результатом реалізації дискреційних повноважень органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, на нашу думку - це індивідуалізована форма діяльності органу місцевого самоврядування, яка виражається у прийнятті такими органами індивідуальних адміністративних актів, укладанні адміністративних договорів та вчиненні інших юридично-значущих дій для визначеного кола осіб, шляхом застосування норм земельного законодавства.

До загальних ознак індивідуальних актів, як форм реалізації дискреції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин слід віднести такі:

- мають місце при реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у вузькому розумінні, тобто з позиції положень Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- не передбачають створення нових норм із регулювання земельних відносин (наприклад, прийняття місцевою радою рішення про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на підставі частини 7 статті 118 Земельного кодексу України);
- можуть бути реалізовані лише в межах компетенції, що прямо визначена земельним законодавством на підставі чинних норм права (наприклад, прийняття місцевою радою рішення про передачу земельної

ділянки комунальної власності в оренду на підставі статті 12 Земельного кодексу України);

- мають адресний характер і спрямовані на регулювання конкретних правовідносин або вирішення конкретних ситуацій між органом місцевого самоврядування та іншим персоніфікованим суб'єктом земельних правовідносин (наприклад, укладання договору земельного сервітуту між громадянином або юридичною особою та місцевою радою);

- на відміну від суб'єктів нормотворчої форми реалізації мають ширший суб'єктний склад серед органів, які уповноваженні їх реалізовувати, тобто реалізація таких форм здійснюється не лише сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами, районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст в інтересах територіальних громад, а й іншими суб'єктами такими як комісії та конкретні посадові особи місцевого самоврядування;

- в залежності від змісту правовідносин можуть бути оскаржені або в порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» або в межах цивільного, господарського судочинства (наприклад, оскарження рішення про відмову у наданні містобудівних умов та обмежень забудови буде відбуватись у порядку, передбаченому для індивідуальних адміністративних актів за положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», а рішення про відмову у наданні земельної ділянки у приватну власність за змістом статті 17-2 Земельного кодексу України – в порядку, передбаченому Цивільним або Господарським процесуальним кодексом України).

Зазначимо, що в сфері земельних відносин індивідуальні акти реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування мають фактичний прояв - прийняття органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних актів у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема, при реалізації права громадян на безоплатну приватизацію земельних ділянок із земель комунальної власності (стаття 118 Земельного кодексу України), отриманні громадянами та

юридичними особами земельних ділянок у користування (стаття 123 Земельного кодексу України), реалізації прав на земельні ділянки в межах аукціону (земельних торгах) (стаття 135 Земельного кодексу України), отриманні містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки (стаття 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). При чому, в статті 17-2 Земельного кодексу України прямо визначено особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин, які передбачають обов'язковість врахування умов Закону України «Про адміністративну процедуру» в питаннях проведення процедури, форм прийнятих актів, а також на етапі можливого оскарження дій органу місцевого самоврядування як адміністративного органу. Таким чином, можна зробити висновок про те, що при вирішенні цієї категорії земельних питань, орган місцевого самоврядування прямо реалізовує дискреційні повноваження у якості адміністративного органу, керуючись положеннями вищезазваного закону, які регламентують реалізацію дискреційних повноважень в адміністративній процедурі (зокрема, частиною 3 статті 6).

Наступною правовою формою є укладання органами місцевого самоврядування адміністративних договорів.

В юридичній літературі зазначається, що договірна форма реалізації повноважень закріплена за суб'єктами публічного адміністрування. Зокрема, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування активно використовують укладення договорів для здійснення передбачених законом повноважень [87, с. 178-179].

На нашу думку, проявом цієї форми діяльності органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах та наявність ознак дискреційності має місце при укладанні договорів із приватним партнером в порядку передбаченому Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Стаття 8 вказаного закону визначає особливості отримання приватним партнером земельних ділянок та/або права на забудову відповідних земельних

ділянок, а також визначає умови передачі відповідних земельних ділянок в оренду приватному партнеру у разі, коли йдеться про будівництво об'єкта державно-приватного партнерства або ж внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства, які мають бути відображені у договорі [88].

Так, закон встановлює, що саме державний партнер, яким у цьому випадку виступає місцева рада (п. 30 частини 1 статті 26, п.19 частини 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») має право прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності (у тому числі на умовах концесії), а також погодити документацію із землеустрою. Таким чином, можемо спостерігати ознаки дискреції у діяльності органу місцевого самоврядування при вирішенні вказаного питання через односторонній владний компонент в частині погодження умов режиму використання земельної ділянки, необхідної для реалізації проєкту в межах концесійного договору.

На нашу думку, безпосередній прояв адміністративної дискреції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин при вчиненні юридично значимих дій має місце при реалізації функцій державного контролю за використанням та охороною земель виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Серед юридично значимих дій, на реалізацію яких наділені повноваженнями виконавчі органи рад та які є дискреційними за своєю природою, можна виділити, зокрема, право вносити клопотання до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків; припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону, а також право

на вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам (стаття 6-1 Закону України «Про державний контроль за використання та охороною земель») [89].

При чому, вказаний вище нормативно-правовий акт у статті 8-1 містить обов'язок щодо дотримання вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» лише в частині вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень, залишаючи широкий простір виконавчим органам місцевих рад для визначення алгоритмів організації проведення контролю та визначення шляхів досягнення мети регулювання у цій сфері [89].

Провівши системний аналіз форм реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, можна стверджувати, що правильне обрання та застосування тієї чи іншої форми реалізації дискреційного повноваження є запорукою ефективного публічного адміністрування, а запропонована диференціація може бути актуальною, оскільки забезпечує чітке розмежування сфер компетенції та механізмів впливу органів місцевого самоврядування на суспільні відносини.

Така класифікація не лише дозволяє систематизувати нормотворчу та практичну діяльність органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, а й слугує орієнтиром для належного вибору процедури прийняття рішення, визначення їх правової природи та можливостей оскарження.

На нашу думку, перелік дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які реалізуються у формі прийняття адміністративних актів має розширюватись, оскільки земельні відносини на місцевому рівні є динамічними, а індивідуальні потреби територіальних громад часто виходять за рамки передбачених законом норм. Дискреція, яку можна спостерігати вже на етапі складання проєкту акту нормативного характеру, може стати ефективним механізмом для швидкого та оперативного реагування на виклики сьогодення. Таке розширення, звісно, не

має здійснюватись хаотично, а мати законодавчі обмеження та важелі впливу, однак тенденція до їх розширення мусить зберігатись.

З цього приводу підтримуємо позицію О. Міленка, яких зазначає: «для зниження ризиків можливого свавілля і суб'єктивізму доцільним є закріплення нормативно або прийняття як стійкої директиви неформального характеру вимоги обов'язкового обґрунтування дискреційних рішень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів. Тобто адміністративний акт органу виконавчої влади або його посадової особи, що прийнятий у ході реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів, завжди повинен містити розгорнуту мотивацію застосування адміністративного розсуду і вибору відповідної альтернативи. Визначено, що під час реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів орган виконавчої влади має орієнтуватися не тільки на норми законодавства, а й на принципи, цілі, правові цінності, судову й правозастосовну практику, офіційні роз'яснення (інтерпретаційні акти), рекомендації ("soft law", документи «м'якого права»), а також звичаї, що склалися у певній сфері діяльності з урахуванням принципу верховенства права. Обґрунтовано, що межі дискреційного повноваження у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів зумовлені альтернативами, кожна з яких має бути правомірною, тобто вибір однієї з них відповідає вимогам доцільності. До позаправових меж у ході реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів віднесено здоровий глузд, індивідуальний й колективний досвід, логіку, моральні цінності, політичні установки, релігійні норми, національні й культурні традиції, прогнозування наслідків рішень, що приймаються. До цієї категорії обмежень віднесено емоційно-психологічні фактори, що мають вплив на вибір варіанту рішення (дії) – стереотипи, емоції, настрої, соціальні орієнтації, афекти, переваги й забобони тощо» [90, с. 22].

Ми переконані, що важливого значення на сьогодні набувають і питання розширення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у питаннях укладання адміністративних договорів. Поширення практики державно-приватного партнерства є підґрунтям для залучення інвестицій у розвиток населених пунктів та є доцільним для використання у досвіді України в процесі реалізації політики післявоєнної відбудови. Саме тому, подальше дослідження питань розширення меж адміністративної дискреції, шляхом прийняття нормативно-правових актів, якими регулюються умови укладання адміністративних договорів між місцевою владою та приватним інвестором як одного із перспективних напрямів державної і регіональної політики в сфері підвищення ефективності регулювання земельних відносин.

Висновки до розділу 2

У процесі дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин зроблено такі висновки:

1. Зроблено висновок про те, що наявність інструментального компоненту мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин означає визначення зв'язків між поняттями «мета», «завдання» та «результат» реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. Такі зв'язки мають вибудовуватись за такою логікою:

— мета — загальний орієнтир, визначений в залежності від виду дискреційного повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин: публічний інтерес територіальної громади або приватний інтерес заінтересованої особи, яка виступає заявником у сфері земельних

відносин, що належить до компетенції органів місцевого самоврядування (наприклад, затвердження містобудівної документації місцевого рівня із визначенням зонування території та визначення напрямків перспективного розвитку населеного пункту);

– завдання – конкретні кроки органу місцевого самоврядування у межах законодавства або визначені актами нормативної дії в сфері земельних відносин, які дозволяють ефективно досягнути мети реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин (наприклад, прийняття місцевої радою рішення про надання згоди на зміну цільового призначення земельної ділянки відповідно до затвердженої містобудівної документації);

– результат – корисний очікуваний ефект, який досягнуто шляхом реалізації завдань (наприклад, розвиток населеного пункту відповідно до визначених перспективних напрямків, зростання інвестиційної привабливості).

3. Уточнено розуміння таких категорій:

– мета реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, яку запропоновано визначити як передбачену чинним законодавством цільову спрямованість управлінської діяльності, що полягає в забезпеченні збалансованого задоволення публічних інтересів територіальної громади та приватних інтересів суб'єктів земельних правовідносин, шляхом реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері для забезпечення ефективного використання земель територіальної громади, задоволення її потреб, прийняття обґрунтованих нормативних та індивідуалізованих рішень у випадках, коли закон передбачає можливість вибору дії;

– завдання реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, якими є конкретизовані дії або управлінські рішення органів місцевого самоврядування, що здійснюються в

процесі реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин з метою досягнення публічно значущих результатів;

- функції реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин визначено як основні, об'єктивно зумовлені напрями діяльності органів місцевого самоврядування, які відображають їх роль у системі публічного адміністрування земельними ресурсами;

- принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин визначено як системоутворюючі засади, які визначають зміст, межі, завдання й функціональні орієнтири для прийняття органами місцевого самоврядування рішень, якими реалізуються дискреційні повноваження у сфері регулювання земельних відносин, спрямовані на забезпечення законності, публічності, обґрунтованості, збалансованості публічних і приватних інтересів, а також дотримання вимог земельного законодавства.

4. Аналіз наукових підходів до визначення принципів реалізації органами місцевого самоврядування повноважень дозволив виокремити універсальні принципи, які можуть бути застосовані при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних відносин: принцип законності, принцип гласності та публічності, принцип поєднання приватних та публічних інтересів, принцип самостійності та відповідальності.

Наголошено, що специфіка суспільних відносин, що є предметом репрезентованого дослідження дає підстави стверджувати про виокремлення законодавчих принципів реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, які запропоновано розподілити на п'ять групи:

- конституційні принципи;

- принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Законом України «Про адміністративну процедуру»;
- принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, визначені Земельним кодексом України;
- міжнародні принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

5. Здійснено системну характеристику суб'єктного складу реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, доведено, що такими повноваженнями наділені сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Зроблено висновок про те, що органи місцевого самоврядування фактично виступають у двох основних статусах: як суб'єкти самоврядного управління у сфері земельних відносин, та як представники територіальних громад – власників земель комунальної власності. Запропоновано авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері.

Аналіз дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин дозволив виявити проблеми їх реалізації податково-земельній сфері, зокрема при встановленні ставок земельного податку та наданні пільг, що обумовлені недосконалістю регулювання, втручанням контролюючих органів, зокрема Антимонопольного комітету України, та судовою практикою, яка не завжди враховує специфіку місцевого самоврядування. Обґрунтовано необхідність законодавчих змін до Податкового кодексу України щодо уніфікації ставок податку з метою

зменшення ризиків судового оскарження та узгодження дискреції з принципом рівності.

Запропоновано доповнення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» нормою, яка б установлювала механізм відповідальності депутатів за бездіяльність та зловживання дискреційними можливостями у сфері розпорядження землями, у формі нового розділу про відповідальність депутата місцевої ради, а також обґрунтовано доцільність запровадження додаткових механізмів контролю за діяльністю депутатів, таких як «депутатський аудит», з метою підвищення ефективності, прозорості та підзвітності у процесі прийняття рішень у земельній сфері.

6. Визначено, що форми реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин мають правовий характер і охоплюють: прийняття нормативних актів, індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, а також вчинення юридично значимих дій. Наголошено, що правильне визначення форми реалізації повноваження (нормативний акт чи індивідуальний адміністративний акт) має критичне значення для правової визначеності, прозорості процедур, запобігання зловживанням та ефективного здійснення публічного адміністрування. Доведено актуалізацію питань розширення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у питаннях укладання адміністративних договорів, оскільки практика державно-приватного партнерства є підґрунтям для залучення інвестицій у розвиток населених пунктів та пріоритетом для використання у досвіді України в процесі реалізації політики післявоєнної відбудови. Наголошено на доцільності прийняття нормативно-правових актів, якими регулюються умови укладання адміністративних договорів між місцевою владою та приватним інвестором як одного із перспективних напрямів державної і регіональної політики в сфері підвищення ефективності регулювання земельних відносин.

РОЗДІЛ 3.

Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

3.1. Удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Механізм адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин – важливе питання, що потребує удосконалення саме через ситуацію із реальністю гарантій місцевого самоврядування у цих правовідносинах.

Мова про те, що коли йдеться про прийняття органами місцевого самоврядування адміністративних актів з метою реалізації дискреції в рамках адміністративної процедури, питання можливих негативних наслідків для муніципалітету не стоїть так гостро.

Факторами, які це доводить – є те, що:

1. Нормативне закріплення поняття дискреційних повноважень у статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»;
2. Умови застосування дискреційних повноважень розуміються законодавцем як складові принципу законності:

По-перше, йдеться про передбаченість повноваження законом; здійснення у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним у Закону України «Про адміністративну процедуру»; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим

адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків (частина 3 статті 6 ЗАП) [91, с. 247-248].

Для підтвердження правомірності адміністративного акта необхідним є існування одночасно двох умов: по-перше, останній має бути прийнятий компетентним адміністративним органом, а по-друге, відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта. Відповідно, коли ці дві умови не дотримані, то адміністративний акт вже автоматично є протиправним [92, с. 61].

Закон України «Про адміністративну процедуру», в свою чергу, конкретизує зміст останнього твердження, і говорить, що протиправним є адміністративний акт, що: прийнятий адміністративним органом, що не мав на це повноважень; використав дискреційні повноваження незаконно; суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; порушує норми матеріального права; не відповідає принципам адміністративної процедури [30].

Як бачимо, юридичне оформлення поняття дискреційних повноважень у законодавстві України та закріплення умов їх застосування як складових принципу законності в межах адміністративної процедури свідчить про становлення системного та нормативно виваженого підходу до правового регулювання дискреції в публічному адмініструванні. Такий підхід передбачає чітке розуміння меж дискреційних рішень, необхідність їх обґрунтованості, послідовності (унеможливлення безпідставних відступів від напрацьованої практики), прийняття виключно компетентними органами і лише в межах закону та на підставі актуального правового регулювання. Невиконання хоча б однієї з умов автоматично трансформує адміністративний акт у протиправний. Всі ці вимоги, на нашу думку, унеможливають свавільне використання дискреції та підсилюють інструментальну функцію Закону України «Про адміністративну процедуру» як гарантію законності, правомірності та передбачуваності дій адміністративних органів.

По-друге, адміністративний акт прийнятий адміністративним органом, що використав дискреційні повноваження незаконно є протиправним. А

протиправний адміністративний акт за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи може бути відкликаний до моменту завершення його виконання, в тому числі із зворотною дією в часі (крім окремих випадків) (стаття 88 ЗАП). Більше того, Закон України «Про адміністративну процедуру» дозволяє відкликати правомірний адміністративний акт з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків. Як наслідок – визнання акту недійсним, у тому числі із зворотною дією в часі [30].

Важливим є одне застереження, що суттєво може вплинути на розвиток подальших відносин із правозастосування – якщо адміністративний орган порушив адміністративну процедуру, але таке порушення не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, протиправність адміністративного акта не спричиняється [92, с. 61]. І насправді, це дуже прогресивний крок законодавця, який є прямим проявом принципу верховенства права над усіма іншими, адже навіть коли можна було би казати про недопустимість тих процедурних дій, що були вчинені в межах адміністративної процедури, особа додатково захищена від можливого свавілля та зловживань з боку адміністративного органу.

Серед способів захисту, доступних для особи, частиною 2 статті 78 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено:

- 1) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- 2) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- 3) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків (він не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований повністю або у частині);
- 4) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [30].

За результатами перегляду справи, суб'єкт розгляду скарги відповідно до п. 4 частини 1 статті 81 вищеназваного закону у межах своєї компетенції може прийняти одне з таких рішень: визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: припинити вчинення відповідної дії; усунути наслідки такої дії; виконати іншу дію на вимогу особи; зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом; визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків [30].

Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта (стаття 85 Закону України «Про адміністративну процедуру») [30].

Щодо особливостей часткового скасування адміністративного акта важливим є звернення й до практики Верховного Суду. До речі, сам Закон України «Про адміністративну процедуру», регламентуючи принцип законності говорить про обов'язковість висновків про застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Так, у постанові Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 260/433/19 сказано, що наслідком установлення невідповідності частини рішення суб'єкта владних повноважень вимогам чинного законодавства є визнання акта частково протиправним, якщо цю частину може бути ідентифіковано та без неї оскаржуваний акт в іншій частині / частинах не втрачає свою цілісність, значення. Частково протиправним можна визнати

частину / пункт / речення рішення або саме рішення в частині нарахування відповідної суми штрафних (фінансових) санкцій. Недійсним у цілому є рішення, у якому недійсну частину не можна виокремити / ідентифікувати. Надаючи правову оцінку підставам відповідальності та розміру податкового зобов'язання, нарахованого контролюючим органом, суд не має права підміняти собою такий орган та приймати рішення щодо зміни чи визначення суми податкового зобов'язання. Суд лише досліджує прийняті рішення суб'єкта владних повноважень на предмет їхньої відповідності закону [93, с. 49].

Таким чином, можна говорити про позитивну тенденцію правового регулювання питань адміністративної процедури, способів захисту особою своїх прав та інтересів й застосування наслідків їх поновлення, які можуть мати місце при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних правовідносин.

Однак, зовсім інший стан речей існує, коли справа стосується прийняття органами місцевого самоврядування актів нормативного характеру, які реалізують їх особистий розсуд у вирішенні того чи іншого питання у сфері земельних правовідносин.

Якщо звернутись до змісту Кодексу адміністративного судочинства України, в частині перебігу проваджень у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень (стаття 264), то право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт протягом всього строку їх чинності. Як наслідок - суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на

прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею. Ці ж правила застосовуються також у випадках, коли питання протиправності нормативно-правового акта постало під час розгляду іншої адміністративної справи [94].

Е. Целлер, Р. Куйбіда, Р. Мельник наголошують на необхідності звернення до практики Верховного Суду, яка дозволяє зробити висновки, що для перевірки, чи діяв орган на підставі та в межах своїх повноважень, доцільно з'ясувати, зокрема:

- чи є ці повноваження дискреційними;
- якщо так, то чи їхня реалізація (нереалізація) може бути об'єктом судового контролю, чи ж дискреція адміністративного органу має виключний характер;
- якщо ж реалізація дискреційних повноважень може зазнати судового втручання для захисту порушених прав особи, то чи переслідував орган легітимну мету, чи діяв прозоро і в якомога послідовніший спосіб; чи дотримав процедурні гарантії; чи належно вмотивував рішення;
- чи не є воно свавільним (довільним), нераціональним, не підтвердженим доказами або ж помилковим щодо юридичних фактів; необ'єктивним або явно несправедливим [4, с. 9].

Ознайомлення з постановою Верховного Суду від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22 (провадження № К/990/19209/23) свідчить про врахування судом у процесі розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів положень Рекомендації № R(87)16 Комітету міністрів Ради Європи, яка стосується адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб (on administrative procedures affecting a large number of persons) [95].

Згідно з цією Рекомендацією, адміністративні акти, які мають масовий вплив, повинні прийматися із дотриманням таких ключових принципів:

- інформація про намір прийняття акта має бути доведена до зацікавлених осіб у відкритій та доступній формі, щоб забезпечити їх обізнаність про потенційний вплив акта на їх права, свободи й інтереси;

- враховуючи предмет, наслідки акта та кількість зацікавлених осіб, орган влади має право обрати форму участі таких осіб у процедурі: письмові зауваження, індивідуальні чи публічні слухання, представництво у дорадчих структурах;

- після ухвалення акта він має бути офіційно оприлюднений з поясненням мотивів прийняття, результатів попередніх обговорень, а також порядку й строків для його оскарження [95].

Крім того, згідно з цією Рекомендацією, акти з широким суспільним впливом повинні бути підконтрольними суду. Це передбачає не лише можливість їх оскарження, а й обов'язкову участь представників зацікавлених осіб у судовому процесі та його апеляційному перегляді, із забезпеченням належного інформування про хід розгляду справи.

У підсумку Верховний Суд констатував, що право на подання позову щодо скасування рішення органу місцевого самоврядування, яке має ознаки нормативно-правового акта, належить не лише тим, кого вже безпосередньо зачеплено його дією, а й особам, які можуть стати суб'єктами правовідносин, на які в подальшому пошириться дія такого акта [95].

Наведена судова практика свідчить про важливість врахування встановлених у чинному законодавстві гарантій можливостей органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень, у тому числі в сфері земельних відносин, якщо останнім виконані змістовні та процедурні вимоги, які прямо встановлені законодавством. За умови, коли орган місцевого самоврядування здійснив всі дії та вжив всіх заходів, які спрямовані повною мірою на залучення громадськості до прийняття рішення (зокрема, проведені консультації, враховані пропозиції, доступ до рішення відкритий та влада відкрита до обговорення питань), наявність лише законного інтересу у позивача щодо предмету регулювання актів нормативного

характеру, яким реалізовано дискреційні повноваження в сфері земельних відносин, не має бути підставою для його скасування.

У Постанові від 20 лютого 2019 року у справі № 522/3665/17 Верховний Суд дійшов таких висновків, що законний інтерес може бути захищено судом, якщо позивач вважає, що його законний інтерес, за захистом якого він звернувся до суду: а) порушено (щодо протиправних діянь, які мали місце і припинилися) або б) порушується (щодо протиправних діянь, які тривають); або в) створюються перешкоди для його реалізації (щодо протиправних діянь, які тривають і є перешкодами для реалізації права в теперішньому або в майбутньому часі) або г) мають місце інші ущемлення законних інтересів [96].

Практика застосування положень, про які йде мова говорить, що насправді, навіть за умови дотримання регуляторної процедури при складанні і прийнятті актів нормативного характеру з питань земельних відносин, майже кожна особа має реальну можливість його оскаржити, якщо доведе, що прийняте рішення зачіпає її право та законні інтереси. Однак, при вирішенні таких спорів, на нашу думку, надважливим є пам'ятання про мету застосування адміністративного розсуду як інструменту забезпечення публічних, суспільних та місцевих інтересів, зосередження фокусу уваги саме на перевазі таких інтересів та обов'язковому врахуванні не тільки лише факту наявності приватного інтересу у тому чи іншому питанні, а й факту його порушення.

То ж, однією із вимог сьогодення є визначення напрямів, які можуть у дійсності забезпечити гарантії вільного вирішення місцевих питань на території населеного пункту із управління земельними ресурсами є створення додаткових гарантій для існування таких рішень, забезпечення їх стабільності у часі з метою сталого функціонування та системності розвитку місцевостей.

В. Гірняк пише: «Великі міста є центрами концентрації виробничих, інвестиційних, інноваційних та людських ресурсів. Від того, наскільки успішно ними вирішуються проблеми управління міським господарством, залежать результати не лише їхнього соціально-економічного розвитку, але й

поступ регіону та країни в цілому. При цьому загальновідомою є теза про визначальну роль комунальної власності міської територіальної громади у забезпеченні ефективного функціонування міста та належного рівня життя його мешканців» [97, с. 175].

Виходячи із цього, слушно дослухатись до позиції В. Устименка, який зазначає, що компетенційні питання органів місцевого самоврядування міст на тепер є дискусійними і такими, що вимагають оперативного вирішення. На думку вченого, «належність до компетенції міської ради питань надання земельних ділянок в оренду і постійне користування, продажу (викуп ділянок) створює додаткові бюрократичні та часові перешкоди. Тому, на думку цього науковця, вбачається за доцільне передати повноваження з відведення всіх земель на території міста виконкомам міських рад, що позитивно позначиться на активізації у місті підприємницької діяльності та скоротить час на вирішення бюрократичних питань [98, с. 17].

Видатний британський правник Альберт Дайсі у своїй праці «Introduction to the Study of the Law of the Constitution» (1885) визначив сучасне розуміння поняття «верховенство права». Він вважав, що «там, де має місце дискреція, є простір для свавільності» [99, с. 17].

Діяти в цьому просторі, здійснювати дискреційні повноваження та забезпечувати виконання покладених законом задач управлінського характеру і не перейти лінію, за якою буде порушення прав, свобод та інтересів особи, є головним обов'язком суб'єктів владних повноважень у їх діяльності.

Проблема відсутності чітких меж цих повноважень, а саме норм, які чітко закріплюють їх права та обов'язки, породжує відсутність реальної відповідальності публічних службовців. Чим точніше визначені межі дискреції, тим легше кваліфікувати правопорушення, за які публічні службовці несуть відповідальність. Інакше кажучи, межі дискреційних повноважень сприяють конкретизації відповідальності, і таким чином знижують ймовірність таких негативних явищ, як зловживання посадовими обов'язками та корупція [100, с. 130].

На нашу думку, така ситуація може бути вирішення шляхом закріплення права вільно реалізовувати дискреційні повноваження з боку органів місцевого самоврядування як в цілому, так і в сфері земельних відносин в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Земельному кодексі України.

З огляду на це, вважаємо за доцільне доповнити:

- статтю 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» частиною 3 такого змісту: *«3. Право на вільне вирішення будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону гарантується»;*

- Земельний кодекс України новою статтею 12-1 із назвою *«Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в галузі земельних відносин»* такого змісту: *«У випадку, коли законом не визначено порядок на спосіб реалізації повноважень у галузі земельних відносин органи місцевого самоврядування мають право прийняти акти нормативного характеру, в порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Додаток В).*

Запровадження вказаних норм є концептуально доцільним із двох ключових причин. По-перше, положення, що пропонується включити до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо імплементує принцип субсидіарності, закріплений у статті 4 Хартії яким встановлено, що: «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» [23], а тому відповідає європейським стандартам із організації «належного урядування». По-друге, закріплена у цих положеннях функціональна автономія усуває прогалини в правовій регламентації повноважень, що часто виникають при недосконалому або застарілому законодавстві і тим самим дозволяє органам місцевого самоврядування сміливо та гнучко реагувати на локальні виклики, без очікувань додаткового адміністративно-правового регулювання,

погодження або ж роз'яснення. Така конструкція дозволяє використати надані повноваження як гарантію захисту публічних інтересів територіальної громади у вільному вирішенні питань місцевого значення як у цілому, так і у сфері земельних відносин і є субсидіарною гарантією як для фізичних і юридичних осіб щодо широти адміністративного розсуду, так і для самих органів місцевого самоврядування в частині оскарження актів, які є результатом реалізації їх дискреції.

Однак, на нашу думку, самих лише цих двох положень для реальності реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування не достатньо – вони вимагають законодавчого визначення меж, мети та доцільності їх застосування.

На нашу думку, цей факт вимагає запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації органом місцевого самоврядування дискреційних повноважень у кожному конкретному випадку.

На нашу думку, такий «трискладовий тест» має включати в себе такі елементи-критерії:

1. *Критерій відповідності рішення вимогам закону* означає, що рішення прийняте в результаті реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин не повинно суперечити Конституції України, спеціальним законам та іншим нормативно-правовим актам, наприклад, Земельному кодексу України, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про оцінку земель», Закону України «Про землеустрій», Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» тощо. Слід зауважити, що порушення не тільки змістовних, а й формальних вимог цих актів автоматично нівелює легітимність прийнятого рішення.

2. *Критерій відповідності рішення меті повноваження органу місцевого самоврядування* передбачає те, що рішення має відповідати

публічній меті, заради якої таке повноваження надане, наприклад, ефективне, справедливе, раціональне управління земельними ресурсами територіальної громади, охорона земель, організація землеустрою тощо.

3. *Критерій доцільності прийняття рішення* означає необхідність встановлення чи відповідає прийняте рішення вимогам розумності та пропорційності, чи є воно економічно та соціально обґрунтованим у конкретних умовах для конкретної територіальної громади, чи відповідає стратегічним цілям та напрямкам розвитку населеного пункту (наприклад, положенням стратегічного плану розвитку територіальної громади, вимогам містобудівної документації, тощо).

Отже, для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин, на відповідність трьом описаним критеріям, пропонуємо при його прийнятті надати позитивну відповідь на питання, які відповідають вимогам «трискладового тесту»:

1. *Чи не суперечить зміст, процедура та форма рішення вимогам Конституції України, спеціальним законам та іншим нормативно-правовим актам в сфері земельних відносин? (Критерій відповідності рішення вимогам закону).*

2. *Чи відповідає рішення інтересам територіальної громади та виконує завдання, у зв'язку із яким органу місцевого самоврядування надане повноваження? (Критерій відповідності рішення меті повноваження).*

3. *Чи є рішення пропорційним у межах балансу між публічними та приватними інтересами? Чи враховані економічні, соціальні, містобудівні реалії громади? Чи є рішення співмірним щодо обмежень або обов'язків, які воно встановлює? (Критерій доцільності прийняття рішення).*

Наголошуємо, що завданням наведеної моделі «трискладового тесту» є уніфікація підходів щодо прийняття рішень в сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування та створення стандарту перевірки їх

правомірності, а також характеризується наявністю подвійного функціонального призначення:

- *нормативна функція*, яка окреслює рамки законного розсуду органу місцевого самоврядування із земельних питань в умовах правової невизначеності;
- *охоронна функція*, що гарантує недопущення свавільного, непрозорого чи упередженого врегулювання земельних відносин з боку органу місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо названі елементи «трискладового тесту», його завдання та функції нормативно закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши статтю 59 «Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування» новою частиною такого змісту:

«10. З метою врегулювання суспільних відносин в межах наданих повноважень органи місцевого самоврядування мають право приймати акти нормативного характеру на власний розсуд.

У випадку, коли законом не визначено порядок та спосіб реалізації повноваження щодо врегулювання суспільних відносин, регулювання яких законом не віднесено до компетенції інших органів державної влади, орган місцевого самоврядування має право прийняти акти нормативного характеру на власний розсуд.

Акти органів місцевого самоврядування нормативного характеру, прийняті на власний розсуд, обмежуються вимогами законів та інших нормативно-правових актів, метою наданих повноважень та доцільністю прийняття рішення.

Такі рішення приймаються не менш як двома третинами голосів від загального складу органу, до повноважень якого належить відповідне повноваження.» (Додаток В).

На нашу думку, така конструкція дозволить територіальній громаді через органи місцевого самоврядування діяти ініціативно і самостійно шляхом

прийняття останніми нормативних актів локального регулювання, які будуть апріорі легітимними, якщо дотримані принципи законності, цільової відповідності та доцільності. Запровадження цього «трискладового тесту» дозволить публічно обґрунтовувати кожне прийняте органом місцевого самоврядування рішення у сфері земельних відносин, зменшити вірогідність їх судового оскарження та підвищити рівень довіри до місцевої влади як у сфері земельних відносин (через наявність відсилочної норми статті 12-1 у Земельного кодексу України), так і позитивно вплинути на розвиток інших сфер суспільного життя.

Важливим є те, що така конструкція не скасовує дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, а навпаки визнає їх важливість та необхідність як важливого інструменту децентралізації влади та демократизації процесів публічного адміністрування, одночасно обмежуючи їх правовими рамками, які виступають у якості запобіжника зловживань. Наголошуємо на тому, що запропонована модель «трискладового тесту» при реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування є не інструментом обмеження, а засобом посилення легітимності рішень органів місцевого самоврядування, якими реалізуються їх дискреційні повноваження.

За рахунок реалізації запропонованої моделі «трискладового тесту» є можливим вирішення безлічі земельних питань місцевого значення за рахунок прийняття актів нормативного характеру, які регламентують питання ініціативної інвентаризації земель, встановлення локальних правил розмежування земель населених пунктів і за їх межами, додаткові умови та порядки виключення необхідності проведення аукціонів для земельних ділянок цільового призначення, що мають стратегічне для громади значення (наприклад, для об'єктів критичної інфраструктури), а також надають можливість розширення сфери дії самоврядного контролю за охороною та використанням земель.

Додатковим запобіжним заходом для зловживань та гарантією законності прийняття таких рішень може виступити закріплення у внутрішніх процедурних актах місцевої ради та її виконкому (наприклад, у регламенті) обов'язкового письмового обґрунтування або затвердження шаблону пояснювальної записки до акту нормативного характеру, яке надає аргументи відповідності рішення критеріям «трискладового тесту». В свою чергу, відсутність такого обґрунтування матиме наслідком зняття питання з розгляду на порядку денному.

3.2. Удосконалення взаємодії в процесі реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Для того, щоб говорити про шляхи удосконалення взаємодії в процесі реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, перед нами постає завдання дослідження самої сутності взаємодії, виокремлення її форм та з'ясування суб'єктів задіяних до реалізації таких дискреційних повноважень у земельній сфері.

Аналіз юридичної літератури характеризується плюралізмом позицій вчених щодо розуміння поняття взаємодії органів публічного адміністрування у різних сферах.

Так, за переконанням А. Крищенка, взаємодія – це процес спільної діяльності двох або більше суб'єктів, які впливають один на одного, що змінює якісні характеристики кожного з них, та який в умовах взаємозв'язку пов'язує їх між собою для досягнення спільної мети [101, с.165]. Таку саму позицію відстоює і А. Коваленко при дослідженні взаємодії органів місцевого самоврядування та Національної поліції [102, с.13]

Більш розширену дефініцію зазначеного поняття пропонує Я. Ленгер, який наголошує, що взаємодія, як і будь-яке триваюче явище, характеризується такими властивими їй ознаками: по-перше, необхідна наявність двох або більше суб'єктів; по-друге, суб'єкти повинні вчиняти злагоджені дії, котрі базуються на чинному законодавстві; по-третє, в кінцевому результаті розглядається досягнення спільної мети. В результаті чого він зазначає, що взаємодія між органами публічної влади – це активна, узгоджена діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що виражається у прийнятті рішень та вчиненні дій відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, та спрямована на досягнення єдиної спільної мети – вирішення питань місцевого значення для здійснення делегованих повноважень [103, с. 37].

З позиції компетентнісного підходу розуміє поняття взаємодії між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування В. Журавель, який пропонує визначати цей термін, як спільну діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина [104, с. 128].

Так, на думку І. Міщука взаємодію між органами місцевого самоврядування з органами державної влади слід розуміти «як складне психологічне вище, яке потребує від публічних органів влади, сформованих на виборних засадах, не лише дотримання законодавчо визначених норм і правил, але й сформованості високих гуманістичних цінностей й правової культури, які у своєму поєднанні спрямовуються на розвиток представницької демократії». При чому, на думку автора, «сполучною ланкою під час взаємодії виступає певний обсяг інформації, тобто те, що передається в ході комунікаційного процесу» [105, с. 19].

Ряд науковців звертають увагу на особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з інституціями громадянського суспільства.

В контексті розуміння взаємодії із громадськістю з боку органів місцевого самоврядування, М. Дяченко та Г. Коваленко зазначають, що саме громадські організації є одним із важливих суб'єктів процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю та вироблення державної політики. При чому, їхня участь у цьому процесі насамперед консультативна та представницька [106]. На думку І. Силантьєвої, взаємодія ж громадянського суспільства і політичної влади виявляється в тому, що громадянське суспільство є соціальною основою держави та не існує поза державою [107, с. 174]. Таким чином, взаємодія політичної влади та громадянського суспільства складається із двох взаємно відповідальних впливів – держави на громадянське суспільство та громадянського суспільства – на державу [107, с. 176].

Аналіз наведених наукових підходів до визначення поняття «взаємодія» говорить про змістовну цінність, оскільки майже всі автори демонструють важливість наявності спільної мети, яку переслідують суб'єкти взаємодії. Такий підхід є важливим, оскільки ефективність досягнення такої мети залежить саме від узгодженості та правильної організації дій всіх суб'єктів.

Позитивним є акцент на наявності взаємного впливу учасників взаємодії (А. Крищенко, А. Коваленко), так як їх основною метою повинен бути не тільки формальний обмін інформацією, а й акумуляція та адаптація спільних позицій до умов сьогодення. В. Журавель, в свою чергу, вводить цей процес в межі правового регулювання та акцентує увагу на обов'язковому нормативному підґрунті, що є важливим, так як органи місцевого самоврядування й інші органи публічної влади повинні керуватись прямо встановленими у законодавстві вимогами задля правомірної реалізації своїх правомочностей.

Оригінальний підхід демонструє І. Міщук, розглядаючи процес взаємодії як комунікаційне та складне психологічне явище, у якому важливу роль відіграє рівень правової культури, зокрема й серед органів місцевого самоврядування, їх цінності та відкритість до різних варіантів подолання

викликів, чим додає до наведених визначень науковців етично-культурний вимір розуміння цієї категорії.

Аналіз підходів до розуміння поняття взаємодії органів місцевого самоврядування як суб'єкта публічного управління із громадськістю, запропоновані Я. Ленгером, І. Силантьєвою, а також М. Дяченком та Г. Коваленком говорить про важливість системної взаємодії органів місцевого самоврядування із інституціями громадянського суспільства, наголошуючи на їхній взаємній відповідальності, що є цінним особливо на регіональному рівні.

Втім, слід зазначити, що запропоновані вище підходи мають й свої недоліки та вразливі не вирішені питання. Як, наприклад, наявність певної декларативності, через яку багато питань залишаються лише на рівні абстрактних формулювань. Часто у таких підходах відсутнє уявлення про взаємодію саме як про частину управлінського процесу, не береться до уваги розподіл відповідальності у процесі взаємодії та процедурна деталізація. Як правило, поняття взаємодії органів місцевого самоврядування зводиться лише до рівня інституційної співпраці (О. Лялюк), не охоплюючи такі важливі сфери суспільного життя, як, наприклад, регулювання земельних відносин. Тож, відповідно, й врахування факту наявності у органів місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин залишається без належної уваги, що обґрунтовує необхідність формулювання інтегрованого визначення поняття процесу взаємодії органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Узагальнюючи теоретико-методологічні розробки вчених, на нашу думку, **взаємодія органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин** — це регламентований нормами адміністративного права процес цілеспрямованої їх співпраці з іншими суб'єктами публічного адміністрування, громадянами, юридичними особами та інституціями громадянського суспільства, що здійснюється на засадах юридичної рівності, в рамках визначених законом

форм, з метою досягнення суспільно значущих результатів при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Таке визначення, на наше переконання, охоплює як юридичну, так і комунікативно-організаційну складову процесу взаємодії, а також враховує специфіку відносин, де така взаємодія застосовується. Запропоноване формулювання також акцентує увагу на рівності учасників процесу взаємодії, говорить про правову природу форм взаємодії, комунікативну природу цього процесу та направленість на досягнення спільної мети – суспільно значущих результатів при реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Виходячи із сформульованого визначення та аналізуючи коло повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, закріплених у статтях 26, 31, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37], положень Земельного кодексу України, а також зміст інших спеціальних законів, можемо дійти висновку, що при реалізації дискреційних повноважень в земельній сфері, органи місцевого самоврядування взаємодіють із двома основними групами суб'єктів: органами публічного адміністрування та громадянською (фізичними, юридичними особами та інституціями громадянського суспільства).

Саме тому, в залежності від групи суб'єктів, пропонується виділити конкретні форми взаємодії, які існують при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Розглянемо форми взаємодії органів місцевого самоврядування із органами публічного адміністрування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Обмін інформацією із іншими органами публічного адміністрування при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин. У площині інформаційної взаємодії при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері

земельних відносин існує декілька форм, наявність яких прямо визначена чинним законодавством.

Наприклад, положення підпункт 191.1.53 пункту 191.1 статті 191 розділу I, абзаци четвертий-шостий підпункту 12.3.3 пункту 12.3 статті 12 розділу I Податкового кодексу України закріплює право органів місцевого самоврядування отримувати інформацію в розрізі усіх платників податків щодо суми нарахованих та сплачених податків та/або зборів, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків та/або зборів на відповідних територіях, а також про суми списаного безнадійного податкового боргу; суми розстрочених і відстрочених грошових зобов'язань та/або податкового боргу платників податків, які повинні бути сплачені до місцевих бюджетів на відповідних територіях; суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання [73].

Як бачимо, вказане законодавче положення дозволяє органам місцевого самоврядування при прийнятті рішень з питань надання земельних ділянок у користування або ж під час розгляду питань про продовження договорів оренди земельних ділянок, сервітутів чи суперфіцію отримувати від органів державної податкової служби необхідну інформацію про стан розрахунку із місцевим бюджетом в частині плати за землю. Такі дані можуть бути корисними для органу місцевого самоврядування й при проведенні аналітичної роботи під час складання проєктів актів нормативного характеру щодо встановлення розмірів земельного податку чи визначення пільг, оскільки дозволить оцінити реальний стан та ефективність нинішнього правового регулювання, вираженому у економічному ефекті та запропонувати шляхи покращення нормативного закріплення цих питань.

Зазначимо, що статтею 35 Закону України «Про землеустрій» передбачено здійснення інвентаризації земель, яка проводиться з метою встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, формування земельних ділянок, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим

призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення Державного земельного кадастру, виявлення та виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [108].

Відповідно до Порядку проведення інвентаризації земель даними для цієї процедури є:

- матеріали з Державного фонду документації із землеустрою;

- відомості з Державного земельного кадастру в паперовій та електронній (цифровій) формі, у тому числі Поземельної книги; книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі; електронних документів, що містять відомості про результати робіт із землеустрою;

- містобудівна документація, затверджена в установленому законодавством порядку;

- планово-картографічні матеріали, в тому числі ортофотоплани;

- відомості з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;

- копії документів, які посвідчують речові права на земельну ділянку або підтверджують сплату земельного податку;

- відомості про меліоративну мережу або її складову частину (складові частини), надані замовником документації із землеустрою та/або Держрибагентством [109].

Отже, виходячи із мети та вихідних даних, необхідних для інвентаризації земель, можна однозначно говорити про наявність інформаційної взаємодії органів місцевого самоврядування із органами Державного земельного кадастру, органами Державної податкової служби, органами, які уповноважені законом на здійснення державної реєстрації прав на нерухоме майно, Держрибагентством.

Цікавим, на нашу думку, прикладом взаємодії із органами публічного адміністрування з питань обміну інформацією є інтеграція у роботу органів місцевого самоврядування системи «Трембіта», яка є одним із ключових елементів інфраструктури надання електронних послуг громадянам та бізнесу, що забезпечує зручний уніфікований доступ до даних державних реєстрів. Підключення суб'єктів владних повноважень здійснюється на підставі відповідного договору з держателем системи «Трембіта» та регулюється відповідною постановою Кабінету Міністрів України. Доступ до «Трембіти» надає можливість користуватись сервісами та аналізувати дані із Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва [110].

Вже зараз, у зв'язку із прийняттям Порядку проведення моніторингу земель і ґрунтів (прим. - набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану), в Україні покладено основу для запровадження інформаційної взаємодії у сфері охорони земель між центральними органами виконавчої влади, державними підприємствами та державними установами, адміністраторами інформаційних систем, у яких обробляються дані, через існування автоматизованої інформаційної системи моніторингу земель і ґрунтів [111].

Ми переконані, що використовуючи та удосконалюючи наявні та впроваджуючи нові цифрові сервіси обміну інформацією, орган місцевого самоврядування може мати широкий доступ до інформації, держателями якої є інші органи публічного адміністрування та швидко й ефективно перевіряти інформацію при здійсненні дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, зокрема, щодо вирішення питань про передачу земельних ділянок у власність або користування, організації землеустрою на відповідній території, здійснювати державний контроль за охороною та використанням земель тощо. Слід вказати, що подальше впровадження таких сервісів інформаційної взаємодії може стати корисним у питаннях підвищення ефективності

управлінських процесів з питань земельних відносин на місяцях та мати безпосереднє позитивне практичне значення. Такі інструменти знімають додаткове навантаження на органи місцевого самоврядування, прискорюють прийняття рішень та гарантують прозорість та однаковість наявної інформації у всіх задіяних суб'єктів.

Наступною формою взаємодії є *реалізація спільних заходів із іншими органами публічного адміністрування з метою забезпечення виконання вимог законодавства при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин*. Яскравим прикладом такої взаємодії є взаємодія виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із органами Державного земельного кадастру, органами Національної поліції України, прокуратури при здійсненні заходів державного контролю за використанням та охороною земель.

Взаємодія із органами Державного земельного кадастру полягає у наявності спільної мети регулювання, визначеного Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», а також завдань і повноважень, наданих їм, що дозволяє проводити спільні заходи, такі як спільне проведення перевірок, а також спільний розгляд звернень юридичних і фізичних осіб [89]. Взаємодія із органами Національної поліції України полягає у можливості доставляти правопорушника земельного законодавства до вказаного органу, а із органами прокуратури, органами досудового розслідування – в частині передачі актів перевірок та інших матеріалів про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення [89].

Одним із проблемних питань у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, на нашу думку, є дублювання функцій органів місцевого самоврядування та Державного земельного кадастру, що створює ситуацію, коли жоден у повній мірі не усвідомлює міру своєї відповідальності та стан охорони й використання земель на відповідній території. Ми вважаємо, що така ситуація могла б бути вирішеною шляхом проведення інституційного аудиту для визначення меж та міри

відповідальності кожного з названих органів та остаточне розмежування їх повноважень у цій сфері. Крім того, вважаємо за доцільне створення спільного дорадчого органу, який би сформував актуальні напрями діяльності у цій сфері та визначив кроки до досягнення цілей у межах окреслених напрямків.

Ще однією формою взаємодії між органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин та іншими органами публічного адміністрування є *реалізація повноважень при вирішенні питань про затвердження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок*.

Мається на увазі обов'язок наявності погодження проєктів землеустрою у певних випадках з боку інших органів публічної влади, якими, виходячи зі змісту статті 186 Земельного кодексу України є:

- сільські, селищні, міські, районні ради, районні державні адміністрації, за рахунок території яких планується здійснити розширення меж адміністративно-територіальних одиниць (щодо проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж);
- сільські, селищні, міські, районні ради суміжних територіальних громад (щодо проєктів землеустрою проєкти землеустрою щодо встановлення меж територій);
- районні у місті ради, районні у місті державні адміністрації (щодо проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж районів у містах);
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (щодо проєктів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів погоджуються (у разі наявності територій чи об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, земель оздоровчого, рекреаційного призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон);

- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурний підрозділ відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища (у разі наявності територій чи об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення);

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення (щодо проєктів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи).

- орган, що відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» затверджує науково-проектну документацію у сфері охорони культурної спадщини, що визначає обмеження у використанні земель у межах територій пам'яток культурної спадщини, історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, охоронюваних археологічних територій, зон охорони, буферних зон, історичних ареалів населених місць, територій об'єктів культурної всесвітньої спадщини (щодо однойменних проєктів землеустрою);

- сільські, селищні міські ради (щодо проєктів землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);

- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурний підрозділ відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища (щодо проєктів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних

потреб у разі наявності територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, земель, зарезервованих для заповідання, або прибережних захисних смуг, інших територій екологічної мережі) [33].

Отже, реалізація повноважень органів місцевого самоврядування дискреційного характеру у цьому випадку (а саме прийняття рішення про затвердження відповідного проєкту землеустрою) відбувається у взаємозв'язку з погоджувальними діями інших органів, тим самим створюючи комплексний підхід до управління земельними ресурсами та досягнення ефективності правового регулювання у цій сфері. Однак, таке різноманіття суб'єктів погодження проєктів землеустрою, а також нормотворча техніка щодо їх визначення на практиці створює проблеми та непорозуміння у питаннях визначення відповідальних органів влади.

Ще однією практично важливою формою взаємодії органів місцевого самоврядування та інших органів публічного адміністрування в процесі реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин є *вступ у судовий спір у якості співпозивачів з метою захисту спільних прав та інтересів у земельних відносинах*.

Прикладом такої взаємодії є спільна участь у якості сторін при судовому розгляді виконавчих органів місцевих рад та органів Державного земельного кадастру, зокрема, коли йдеться про вимоги про відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився, а також про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, на підставі повноважень, наданих Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (статті 6, 6-1) [89].

Наприклад, Богунський районний суд міста Житомира здійснював розгляд №295/7432/20 за позовом Житомирської міської ради, яка звернулась до суду вказавши, що на адресу міської ради надійшли матеріали перевірки Головного управління Держгеокадастру у Житомирській області стосовно

дотримання вимог земельного законодавства особою, що свідчить про факт самовільного зайняття відповідачем даної земельної ділянки. У вказаній справі орган місцевого самоврядування виступив у ролі позивача, а територіальний орган Держгеокадастру – третьою особою [112].

У справі № № 380/13557/21 (провадження № К/990/18928/23), що стала предметом розгляду Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду, при вирішенні питання про визнання протиправним та скасування припису Міністерство культури та інформаційної політики України щодо припинення проведення земельних та будь-яких інших будівельних робіт, одну позицію підтримували Міністерство культури та інформаційної політики України (відповідач) та Департамент архітектури та розвитку містобудування Львівської обласної державної адміністрації (третя особа) [113].

Підсумовуючи зміст наведених прикладів, можна зробити висновок, що метою взаємодії в контексті ведення спільної судово-представницької діяльності органом місцевого самоврядування та інших органів публічного адміністрування з метою забезпечення виконання вимог законодавства при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, на нашу думку, є забезпечення комплексного підходу щодо захисту публічних інтересів, можливість розширення та обміну доказовою базою для здійснення ефективного доказування, а також обмін досвідом серед фахівців цих органів.

Проведення спільних засідань колегіальних органів, робочих груп, зустрічей нарад із іншими органами публічного адміністрування з питань реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, як правило, мають місце при спільному розгляді з боку органу місцевого самоврядування та інших публічних органів різноманітних звернень, які виникають в процесі реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, або ж їх залучення при вирішенні спірних питань у цій сфері.

Так, зазначена форма має місце при винесенні рішень про створення комісій, уповноважених здійснювати розгляд земельних спорів та їх роботи.

Наприклад, Андріївська сільська рада, своїм рішенням від 16.05.2019 № 35 затвердила Положення про комісію для вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок, у п. 1.4 вказала, що до складу комісії, окрім представників виконавчих органів ради (відділу земельних ресурсів, екології, юрисконсультів сільської ради, депутатів округу на території якого виник земельний спір і т.д.) можуть включатись й інші члени, тим самим не конкретизувала ознаки, за якими такі члени можуть були залучені до роботи. [114].

Поширеним є досвід залучення до складу комісії для вирішення земельних спорів старост. Наприклад, до складу комісії щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та дотримання громадянами правил добросусідства на території П'ятихатської міської територіальної громади також включаються й старости старостинських округів, на території яких знаходяться земельні ділянки та провідні спеціалісти з земельних питань старостинських округів на території яких знаходяться земельні ділянки (рішення виконавчого комітету П'ятихатської міської ради від 14 грудня 2023 року №254) [115].

До складу узгоджувальної комісії виконавчого комітету міської ради із розгляду земельних спорів Івано-Франківської міської ради відповідно до розпорядження Івано-Франківського міського голови від 09.02.2021 року № 57-р включено головного спеціаліста відділу у м. Івано-Франківську Головного управління Держгеокадастру в Івано-Франківській області (за згодою) [116].

Склад комісії з вирішення земельних спорів при Литовезькій сільській раді теж включає в себе представника територіального органу Держгеокадастру (за згодою), а також спеціалістів комунального підприємства “КГ Литовезької сільської ради” (п. 5) [117]. Варто сказати, що описаний досвід залучення до складу комісій із розгляду земельних спорів комунальних

підприємств не є поодиноким. Зокрема, п. 3.4 рішення виконавчого комітету Лубенської міської ради 23.06.2021 №139, теж передбачає залучення до складу комісії з вирішення земельних спорів представників Комунального підприємства «Лубенське МБТІ» [118].

Взаємодія в питаннях вирішення земельних спорів має прояв не тільки через включення представників інших органів до її складу, а й через описані в положеннях права комісій при здійсненні покладених на них повноважень щодо одержання необхідної інформації від відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування (п.2.7 Положення про комісію з розгляду земельних спорів, затвердженого рішенням Виконавчого комітету Одеської міської ради від 25.03.2021 р.№ 106) [119].

На нашу думку, останній підхід у визначенні форми взаємодії органів місцевого самоврядування та інших органів публічного адміністрування при реалізації дискреційного повноваження в частині вирішення земельних спорів є самим правильним і цілком відповідає положенню частини 1 статті 159 Земельного кодексу України, яким встановлено, що земельні спори підлягають розгляду саме органами місцевого самоврядування. Залучення до складу комісій із розгляду земельних спорів представників комунальних підприємств чи інших органів державної влади на постійній та обов'язковій основі є досить суперечливим та може розглядатись як перевищення меж адміністративної дискреції органами місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, оскільки така форма взаємодії не ґрунтується на прямих приписах законодавства, а тому не може вважатись правовою у повній мірі.

На нашу думку, вирішення цього питання досить вдало врегульовано у п. 1.3 Положення про комісію з розгляду земельних спорів, затвердженого рішенням виконавчого комітету Баришівської селищної ради від 17.12.2020 № 3, яким встановлено, що депутати селищної ради, представники природоохоронного, санітарно-епідеміологічного, правоохоронних органів лише можуть брати участь в роботі комісії. При чому, п. 2.1 Положення акцентує на тому, що врегулювання земельного спору між

суміжними землекористувачами є завданням саме для комісії (у затвердженому складі). У п. 2.2 Положення прямо встановлено конкретні форми взаємодії комісії із іншими різноманітними суб'єктами, якими є: запити про надання інформації матеріалів та своїх висновків, що стосуються розгляду земельного спору, до місцевих органів державної виконавчої влади, структурних підрозділів органу місцевого самоврядування, організацій, які отримали відповідні дозволи (ліцензії) на виконання робіт із землеустрою, підприємств, установ, зацікавлених сторін (юридичні і фізичні особи). Останні ж зобов'язані у визначений законодавством термін, надати інформацію або повідомити про її відсутність. Також передбачена можливість комісії залучати експертів, фахівців, спеціалістів інших місцевих органів влади, підприємств, організацій та установ для розгляду земельного спору за погодженням з їхнім керівництвом [120].

Необхідно сказати, що така форма взаємодії як проведення спільних засідань колегіальних органів, робочих груп, зустрічей, нарад при розгляді органом місцевого самоврядування питань, які стосуються реалізації прав та виконання обов'язків у сфері земельних відносин може мати місце й у площині розгляду звернень громадян у порядку, передбаченому відповідним законом [121].

На практиці такі форми взаємодії конкретизуються у однойменних локальних положеннях і можуть передбачати права комісій з питань розгляду звернень громадян:

одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій необхідну інформацію для розгляду й вирішення питань, порушених у зверненнях громадян;

залучати спеціалістів структурних підрозділів районної державної адміністрації (за погодженням керівника) до розгляду питань, що належать до компетенції комісії;

звертатися до правоохоронних органів з метою вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, що належать до їх компетенції [122; 123].

Під час діяльності таких комісій також можуть бути утворені робочі групи із залученням у встановленому порядку працівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (п. 13 р. III Положення про комісію з питань розгляду звернень громадян у Зимнівській сільській раді, затвердженого розпорядженням сільського голови від 15 жовтня 2024 року № 165) [123].

Окремі форм взаємодії органів місцевого самоврядування щодо реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин проявляються при безпосередній діяльності комісій із інвентаризації земель, про яку говорилося раніше.

Наприклад, відповідно із змісту п. 3.1. Положення про комісію з питань інвентаризації земель Вороньківської сільської ради Бориспільського району Київської області, затвердженого рішенням виконавчого комітету від 07 березня 2024 року № 56, комісія з питань інвентаризації земель має право: відповідно до діючого законодавства співпрацювати з сільською радою, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами та одержувати від посадових осіб виконавчих органів сільської ради, інформацію з питань, віднесених до компетенції комісії [124].

Інші форми партнерства та співпраці у діяльності органів місцевого самоврядування із органами публічного адміністрування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин можуть проявлятися через загальні напрямки державної політики щодо налагодження ефективних форм співпраці та партнерства.

Наприклад, відповідно до вимог Порядку організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2010 р. №362, ефективна взаємодія має забезпечуватись через наявність регулярних робочих поїздок, під час яких надається практична та організаційно-методична допомога у

розв'язанні завдань, визначених актами законодавства, визначається ефективність заходів, які вживаються місцевими органами виконавчої влади та забезпечується проведення моніторингу стану соціально-економічного розвитку та суспільно-політичної ситуації в регіонах [125].

Конкретними формами взаємодії, які можна виокремити для органів місцевого самоврядування відповідно до змісту вищеназваного Порядку (п. 5) є участь у засіданнях органів місцевого самоврядування та внесення на їх розгляд пропозицій (наприклад, у засіданнях місцевих рад при розгляді земельних питань на пленарних засіданнях, постійних комісій місцевих рад, шляхом надання рекомендацій щодо оптимального використання земель); участь у заходах загальнодержавного та регіонального рівня, що проводяться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (наприклад, проведення спільних семінарів, конференцій, стратегічних сесій із землеустрою, управління земельними ресурсами) [125].

Такі варіанти взаємодії, хоча на перший погляд є досить абстрактними, однак мають важливе прикладне значення на практиці і стосуються в основному живого обміну досвідом між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Такі візити забезпечують підвищення обізнаності та кваліфікації фахівців та формують однозначність у розумінні питань розвитку та реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Укладання меморандумів про співпрацю у сфері земельних відносин на практиці поки не є досить поширеним явищем, хоча вже має окреме нормативне підґрунтя.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України наказом від 05 квітня 2023 року № 217 затвердило Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва [126].

Аналіз зазначеного документу дозволяє висновувати, що на рівні договорів може бути врегульовано співробітництво щодо делегування

виконання окремих завдань; у реалізації спільних проєктів; спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління [126].

Варто зауважити, що низка органів місцевого самоврядування вже користуються такими договорами в процесі взаємодії. Наприклад, Клішківська та Недобойська сільські ради [127], Великоомелянська та Городецька сільські ради [128] вже уклали договори про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань (у сфері містобудування та архітектури), яким у першому випадку делегували виконання окремих завдань та передали ресурси до спільного органу містобудування та архітектури, а у іншому розмежували та одночасно делегували повноваження між двома органами.

І хоча у цьому випадку співробітництво існує саме між територіальними громадами, корисно було би запровадити на рівні законодавства примірних договорів між органами місцевого самоврядування та органами державної влади у сфері земельних відносин саме щодо реалізації дискреційних повноважень. Така ініціатива могла би спростити процеси договірної роботи та стати підґрунтям для активного розвитку таких форм взаємодії.

Цікавим, на нашу думку, є приклад взаємодії на рівні асоціацій органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади. Наприклад, до 31 грудня 2025 року діє Меморандум про співробітництво щодо удосконалення управління земельними ресурсами підписаний в рамках засідання Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України між Мінекономіки, Мінагрополітики, Державної податкової служби, Держгеокадастру та Всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування: «Асоціація міст України», «Асоціація об'єднаних територіальних громад», «Всеукраїнська асоціація громад», «Українська асоціація районних та обласних рад» [129].

Меморандум спрямований на підвищення ефективності управління земельними ресурсами, зокрема: визначення основних вимог і підходів, що застосовуватимуться при здійсненні заходів з інвентаризації земель територіальних громад; вдосконаленні нормативно-правової бази з питань нормативної грошової оцінки земельних ділянок; наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Державного земельного кадастру; створення умов для конкурентної реалізації земельних ділянок та збільшення дохідної частини місцевих бюджетів від плати за землю та сплати мінімального податкового зобов'язання. В свою чергу, його реалізація передбачає:

- максимальне залучення ресурсів на проведення повної інвентаризації земель всіма сторонами Меморандуму;
- внесення всіх земель до Державного земельного кадастру;
- адміністрування земельних податків в режимі максимальної взаємодії;
- збільшення надходжень до місцевих бюджетів;
- напрацювання Мінагрополітики, Держгеокадастром та асоціаціями органів місцевого самоврядування спільного звернення до Уряду щодо відновлення заходів державного контролю за використанням та охороною земель [129].

Проаналізувавши такий варіант форми взаємодії, варто підкреслити, що викладені у меморандумі добровільні зобов'язання сторін дають реальну можливість учасникам угоди разом впливати на формування політики у сфері земельних відносин та діяти із тих питань, які земельним законодавством прямо не врегульовані, що в цьому випадку підвищує легітимність дискреційних повноважень. Розвиток договірної роботи щодо укладання партнерських договорів у сфері земельних відносин може стати перспективним напрямком покращення ефективності та дієвості реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування.

Перейдемо до аналізу форм взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Проведення громадських обговорень при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин яскраво проявляється при громадських обговореннях проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, яке відбувається в порядку, передбаченому статтею 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». При чому, затвердження містобудівної документації на місцевому рівні без проведення громадського обговорення проєктів такої документації прямо забороняється [66].

Громадське обговорення проєктів містобудівної документації забезпечується шляхом оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними наслідками та наслідками для довкілля, у тому числі для здоров'я населення; оприлюднення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, пояснювальної записки, розділу «Охорона навколишнього природного середовища» або звіту про стратегічну екологічну оцінку на своїх офіційних веб-сайтах, а також шляхом надання вільного доступу до такої інформації громадськості; реєстрації, розгляду та врахування пропозицій громадськості до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні; проведенням громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні; узгодженням спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні [66].

Аналізуючи протоколи громадських слухань (наприклад, Вінницької міської ради [130], Смілянської міської ради [131]), можна зробити висновок про велику кількісну залученість жителів населених пунктів (зокрема, волонтерів, представників громадських об'єднань) до вирішення питань із

затвердження містобудівної документації. У ході розгляду питання обговорюються конкретні проєктні пропозиції та надаються слушні рекомендації, які враховуються органами місцевого самоврядування у подальшій роботі, що свідчить про дієвість цієї форми взаємодії.

Названа форма взаємодії додатково знайшла своє відображення у новому Законі України «Про публічні консультації», який передбачає обов'язок органу місцевого самоврядування проводити публічні консультації щодо розв'язання питань, які виникли на етапі постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики у відповідній сфері, здійснення місцевого самоврядування (в тому числі на етапі обрання одного з альтернативних варіантів розв'язання проблеми та підготовки нормативно-правового акта (концепції, стратегії, програми, плану заходів, іншого стратегічного або програмного документа) [132]. І хоча положення названого законодавчого акту набудуть чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, запроваджені в ньому нововведення стануть ще одним інструментом прозорості місцевої влади та посилять взаємодію із громадськістю при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин у широкому розумінні.

Інформування громадськості при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин передусім забезпечується за рахунок обов'язкового оприлюднення проєктів та прийнятих актів органів місцевого самоврядування та наданням відповідей на запити відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [37].

Зазвичай, на практиці реалізація цього механізму не викликає проблем і є сталим у діяльності органів місцевого самоврядування, та він не єдиний спосіб інформування громадськості при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин. Інформування також має прояв через надання обов'язкових відповідей на

запити та звернення громадян [121], наприклад, уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах [66].

Публічні звіти посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, звіт сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема й щодо діяльності у сфері земельних відносин – пункт 9 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [37] також є ще одним різновидом інформування громадськості.

Отже, інформування громадськості про стан реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин є важливою складовою їх публічності, яка одночасно є гарантією правомірності діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки надає доступ громадськості для впливу на ці процеси управління. Через це значення постійної та динамічної адаптації форм інформування до умов сучасних суспільних процесів потребує посилення.

Залучення громадськості до консультативно-дорадчих органів місцевого самоврядування, насамперед, забезпечується через діяльність архітектурно-містобудівних рад та погоджувальних комісій.

Як відомо, архітектурно-містобудівні ради – це дорадчі органи, що діють на громадських засадах, які створюються уповноваженими органами містобудування та архітектури для професійного обговорення проектних рішень у сфері містобудування. Такі ради діють на підставі відповідного положення, а результати їх діяльності враховуються під час подальшого доопрацювання та затвердження проектів рішень у сфері містобудування [66]. Таким чином, при реалізації органом місцевого самоврядування дискреційних повноважень у споріднених сферах, вони можуть звернутись до архітектурно-

містобудівних рад, що надають рекомендації з питань планування, забудови та іншого використання територій.

Важливо розуміти, що до складу архітектурно-містобудівних рад можуть входити фахівці у сфері будівництва, містобудування та архітектури, які мають відповідну вищу освіту та досвід роботи у цій сфері, представники відповідних органів виконавчої влади, творчих спілок (за згодою) (п. 3.2. Типового положення про архітектурно-містобудівні ради) [133]. Таким чином, члени архітектурно-містобудівних рад виступають в двох ролях: як фахівці у відповідній сфері та як представники громадськості.

Вказані дорадчі органи є поширеним явищем у багатьох містах України, а важливість їх діяльності підкреслена й Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду (постанова від 19 вересня 2024 року у справі № 120/10413/22, адміністративне провадження № К/990/10547/24), який дійшов висновку про те, що хоча рішення архітектурно-містобудівної ради формально не є обов'язковими, викладені у ньому рекомендації слід враховувати при затвердженні проєктів містобудівної документації, якщо вони пов'язані з необхідністю усунення порушення вимог актів законодавства та/або містобудівельних норм, а неврахування рекомендацій архітектурно-містобудівної ради має бути мотивовано відповідними положеннями актів законодавства [134].

Ще одним прикладом вищеназваної форми взаємодії є діяльність погоджувальних комісій, які є органами, що створюється для розгляду спірних питань, які виникають у процесі громадського обговорення [66].

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до складу погоджувальної комісії входять (зокрема) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці, а також уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. При чому, кількість представників громадськості має становити не менш як 50 відсотків і не більш як 70 відсотків загальної чисельності комісії [66].

Практика діяльності погоджувальних комісій (наприклад, при Бучанській міській раді [135], Володимирській міській раді [136], Тур'є-Реметівській міській раді [137]) доводить, що у більшості випадків спірні питання вдається вирішити швидко, а проблеми знаходять спільні рішення вже протягом одного засідання погоджувальних комісій.

Описані формати взаємодії між органами місцевого самоврядування щодо реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин та громадськості свідчать про важливість залучення до вказаних процесів не тільки кількісно великий загаль жителів територіальної громади, а й врахування фаховості представників громадськості, які беруть участь в таких заходах. Вважаємо, що модель побудови взаємодії «орган місцевого самоврядування – архітектурно-містобудівна рада» може бути прикладом для розробки концепцій діяльності й інших консультативно-дорадчих органів на підставі статті 13-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проведення спільних заходів із громадськістю з метою забезпечення виконання вимог законодавства при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин має безпосередній прояв у питаннях здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель.

За змістом статті 190 Земельного кодексу України громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положень, затверджених відповідною радою [33].

Варто сказати, що вказана норма є відносно новою (2022 рік), однак деякі місцеві ради вже розпочали роботу із складання та затвердження текстів положень про громадський контроль за використанням та охороною земель. Так, наприклад, проєкт положення про громадський контроль за використанням та охороною земель м. Івано-Франківська містить розділ 3, що має назву «Координація діяльності громадських інспекторів» і визначає, що робота громадського інспектора координується посадовою особою управління

земельних відносин виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, за якою такий закріплюється. За змістом п. 3.3 координація роботи включає такі форми як надання практичної і методичної допомоги з питань здійснення громадського контролю за дотриманням вимог земельного законодавства; проведення навчання, ознайомлення з новими нормативно-правовими актами, які регулюють здійснення громадського контролю; сприяння у залученні до участі в перевітках дотримання вимог земельного законодавства, які проводяться державними інспекторами сільськогосподарської інспекції в Івано-Франківській області; внесення клопотання до виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради про продовження строку виконання обов'язків громадського інспектора з контролю за використанням та охороною земель [137].

З урахуванням позиції про важливість «фаховості» у вирішенні питань взаємодії при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин актуальним, на нашу думку, є закріплення на законодавчому рівні повноважень органів місцевого самоврядування щодо впровадження для громадських інспекторів обов'язкової підготовки на рівні проходження акредитованої освітньої програми та стажування на цій посаді. Ми переконані, що саме громадським інспекторам доцільно доручати розвивати питання здійснення контролю за використанням та охороною земель населеного пункту через залучення до процесу інших представників громадського сектору, проведення просвітницької роботи, висвітлення діяльності у медіа, розроблення та впровадження проєктів, які якісно можуть підвищити рівень загальної культури із землекористування на місцях, залишаючи прямі контрольні функції посадовим особам місцевого самоврядування.

Інші форми партнерства та співпраці із громадськістю при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин такі як «круглі столи», конференції, семінари й укладання меморандумів про взаємодію і співробітництво у вказаній сфері також

існують, але не є поширеною практикою, що свідчить про необхідність інтенсифікації реалізації таких заходів.

3.3. Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

Протягом останнього десятиріччя діяльність всіх без виключення органів публічного адміністрування, у тому числі і органів місцевого самоврядування пов'язана з розширенням міжнародного співробітництва у всіх сферах життєдіяльності, що зумовлено процесами глобалізації, євроінтеграції, а також необхідністю імплементації міжнародних стандартів у сфері управління, прозорості, прав людини та сталого розвитку на місцевому рівні. Особливого значення в останні роки набули питання адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, враховуючи євроінтеграційні процеси, що відбуваються в нашій країні.

В контексті нашого дослідження окремо слід звернути увагу на главу 17 Розділу V Угоди про асоціацію, яка визначає економічне та галузеве співробітництво з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик та законодавства [139].

Як справедливо зазначається вченими, необхідність подальшої імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стосується не лише запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, розкриття інформації про кінцевого бенефіціара земельних ділянок, а й більш системних змін. Насамперед, це стосується врегулювання відносин щодо прикордонних земель та земель євро регіонів, залучених до програм транскордонного співробітництва для використання у товарному виробництві, з урахуванням

преференцій, передбачених податковим законодавством ЄС. Необхідно вирішити питання правового режиму земель, що використовуються в рамках програм транскордонного співробітництва з суб'єктами господарювання, які є резидентами країн ЄС [140, с. 27].

Ми переконані, що сьогодні міжмуніципальне співробітництво (далі - ММС) набуває особливого значення для України в контексті підготовки до реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою. ММС пропонує можливості для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Одночасно воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих та малих) громад. Слід зазначити, що одним з ключових етапів у розробці та впровадженні комплексної державної політики з питань розвитку ММС має стати саме підготовка кваліфікованих кадрів, що обумовлює підготовку навчально-методичних матеріалів та організацію навчання основних категорій осіб, залучених до реалізації проектів ММС (державні службовці, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування, керівники муніципальних підприємств, представники громадських організацій, студенти вищих навчальних закладів, науковці тощо) [141, с. 347].

У цьому контексті, відповідно до положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та оновленої Стратегії реформування місцевого самоврядування, необхідно заохочувати створення на договірних засадах добровільних об'єднань суб'єктів адміністративно-територіального устрою. При цьому за такими суб'єктами зберігається статус окремих юридичних осіб. Подібні об'єднання повинні слугувати ефективним інструментом для спільного вирішення проблем і розглядатися як попередній етап до можливої майбутньої консолідації територіальних одиниць. Важливо зазначити, що міжмуніципальне співробітництво є притаманним для децентралізованих моделей територіального управління: чим вищий рівень

автономії муніципалітетів, тим більш актуальною та ефективною стає їх співпраця.

Порівняльний аналіз засвідчує, що ММС застосовується частіше, ніж можна подумати тому, що багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою дуже прагматично та не привертають до такої співпраці надмірної уваги. Вони не залучають для цього додаткові ресурси та навіть не називають таку співпрацю ММС. Проте, цілком очевидним є те, що така співпраця може стосуватися дуже важливих питань, тому існує потреба у виробленні національної політики стосовно ММС, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню. На нашу думку, найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є партнерство та співробітництво [141, с. 347].

Науковці слушно наголошують на тому, що співробітництво є дуже важливим для добробуту та розвитку будь-якого суспільства та є звичним засобом роботи для публічних установ. Ця «вертикальна співпраця» є абсолютно необхідною тому, що різні державні органи обслуговують одну і ту саму територію та, відповідно, ті самі групи населення. Досвід показує, що муніципалітети ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Тому ММС є актуальним для усіх викликом та водночас звичною для багатьох практикою. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій та ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами [142, с. 7-10].

На сьогодні законодавчо визначено, що співробітництво територіальних громад є відносинами між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Співробітництво може здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах

повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом [143].

В свою чергу, засади міжнародного територіального співробітництва України з іноземними державами, що спрямоване на налагодження міжнародної територіальної співпраці між державами, регіонами і територіями з метою збалансованості соціально-економічного розвитку, забезпечення державних інтересів і безпеки шляхом підтримання взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства на основі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів і територій визначені іншим нормативно-правовим актом - Законом України «Про міжнародне територіальне співробітництво України».

У названому законодавчому акті міжнародне територіальне співробітництво визначено як сукупність взаємовідносин, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні та відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин іноземних держав, у межах компетенції, визначеної національним законодавством та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [144].

Ми вважаємо, що метою державної політики в галузі міжнародного територіального співробітництва є формування інституційних та організаційно-економічних передумов для ефективної кооперації між суб'єктами взаємодії. Реалізація даного напрямку покликана забезпечити інтеграційні процеси, що сприятимуть соціально-економічній конвергенції регіонів України, оптимізації їх розвитку та підвищенню рівня життєзабезпечення населення.

Враховуючи це, постає закономірне питання про те, в яких формах може здійснюватися міжнародне співробітництва у питаннях адміністративно-

правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин?

Положеннями чинного законодавства передбачено, що міжнародне територіальне співробітництво може здійснюватися шляхом: утворення нових або приєднання до існуючих органів міжнародного територіального співробітництва, зокрема до об'єднань єврорегіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва, єврорегіону; укладення угод про міжнародне територіальне співробітництво в окремих сферах; розроблення та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію дій суб'єктів і учасників міжнародного територіального співробітництва та акумулювання ресурсів на визначений період для спільної реалізації відповідних заходів; встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами і учасниками міжнародного територіального співробітництва, зокрема в рамках міжурядових комісій, рад, робочих груп. Суб'єкти і учасники міжнародного територіального співробітництва можуть обирати інші форми співробітництва, не заборонені законом України і національним законодавством суб'єктів та учасників міжнародного територіального співробітництва іноземних держав, які сприятимуть розробленню та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій в окремих сферах. [144].

Екстраполюючи зазначені положення законодавства в контексті діяльності органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин вважаємо за доцільне виокремити такі форми міжнародного територіального співробітництва:

1. Участь у діяльності європейських та транскордонних об'єднань, яка може виражатися у створенні органами місцевого самоврядування чи їх долученні до єврорегіонів, європейських об'єднань територіального співробітництва та інших інституцій, що сприятиме обміну досвідом у сфері

управління земельними ресурсами, зокрема щодо реалізації ними дискреційних повноважень.

2. Укладення угод між муніципалітетами України та інших держав щодо спільного управління прикордонними або спільно зацікавленими територіями, які передбачають реалізацію дискреційних повноважень у дусі кращих європейських практик, що напряду відповідатиме повноваженням органів місцевого самоврядування, визначених у ст. 15-1, 15-2 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні».

3. Реалізація спільних ініціатив, проєктів, стратегій, науково-освітніх заходів, стажувань, навчальних візитів. Як приклад, спільна участь муніципалітетів у міжнародних грантових програмах, на кшталт, Interreg, Eastern Partnership, U-LEAD) з метою вдосконалення правового регулювання земельних відносин, прозорості процедур прийняття рішень та імплементації стандартів доброго врядування при реалізації дискреції.

4. Обмін інструментами локальної правотворчості, інституційної оптимізації та антикорупційними механізмами при реалізації повноважень у сфері землекористування шляхом участі у міжнародних платформах, робочих групах, мережах муніципального розвитку.

Розвиток транскордонного співробітництва є важливим об'єктом сучасної регіональної політики та пріоритетом політики сусідства Європейського Союзу. Транскордонне співробітництво в Україні реалізується на основі міжнародного права та вітчизняного законодавства, що включає Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Україна приєдналася до Конвенції 14 липня 1993 р.) та додаткові протоколи до неї, Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки [145].

Зміцнення добросусідських відносин та поглиблення транскордонного співробітництва є особливо актуальним для України в умовах поточних викликів і зовнішніх загроз та з урахуванням європейського вектора розвитку нашої держави. Транскордонне співробітництво є одним з ефективних

інструментів поглиблення взаємодії його суб'єктів та учасників для спільного виконання завдань щодо місцевого та регіонального розвитку, підтримки економічного зростання, стимулювання і впровадження інновацій, що сприяє прискоренню процесів наближення рівня життя населення регіонів України до середньоєвропейського рівня та здійсненню євроінтеграційних заходів на регіональному рівні. Транскордонне співробітництво є ефективним інструментом досягнення Цілей сталого розвитку, про які ми говорили раніше [141, с. 349].

ПРООН, Ініціатива місцевого врядування Інституту відкритого суспільства та Рада Європи приділяють багато уваги розвитку ММС та мають чітку політику його підтримки, але їх ресурси обмежені. Серед інших міжнародних організацій, які працюють в секторі децентралізації в Україні та можуть підтримати діяльність щодо розвитку ММС, слід виділити наступні:

- Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA);
- Міжнародний фонд «Відродження»;
- Програма розвитку ООН (ПРООН) та її проект «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», метою якого є сприяння розвитку місцевого самоврядування за широкої участі громадян для покращення якості життя населення в містах України;
- Європейський Союз (Представництво Європейської Комісії в Україні);
- Фонд Східна Європа;
- Швейцарське агентство міжнародного розвитку SDC, зокрема, Швейцарсько-український Проект підтримки децентралізації DesPro;
- Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) в Україні, зокрема, реалізує з проекти «Сприяння економічному розвитку та зайнятості в Україні» та «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні»;
- Програма «U-LEAD з Європою» активно підтримує розвиток сфери просторового планування в Україні, особливо на рівні сільських громад.

У портфоліо Програми є Тематичні Пакети Підтримки під назвою «Успішна Громада: Крок за Кроком». Вони розроблені для підтримки та розвитку компетенцій працівників місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, в тому числі й у галузі «Просторове планування та управління ресурсами». Програма демонструє сформовану картину поточного стану справ у секторі, щоб забезпечити якісну та належну цільову підтримку українським громадам;

- Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID), зокрема, проекти «Місцевий економічний розвиток», «Локальні інвестиції та національна конкурентноздатність» (LINC), «Реформа міського теплозабезпечення в Україні», «Розвиток державно-приватних партнерств в Україні» тощо;

- Шведське агентство міжнародного розвитку Sida, яке у 2009 р. ухвалило нову стратегію діяльності в Україні, в якій питання доброго врядування та децентралізації займають важливе місце. Одночасно Sida виступає сьогодні основним донором в реалізації Плану дій Ради для України на 2008-2011 рр. (в частині розвитку місцевої демократії) та підтримує реалізацію нової програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»;

- Посольство Королівства Норвегія в Україні (Міністерство закордонних справ Норвегії) тощо. На сьогодні є нагальною потреба більш тісної координації діяльності органів державної влади та міжнародних донорських організацій з питань більш активної та цілеспрямованої діяльності щодо розвитку ММС [142, с.36].

Ми вважаємо, що основним напрямом міжнародного співробітництва з питань адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин має виступати ММС. Його основні напрямки в царині адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин мають включати:

1. Гармонізацію національного законодавства із європейськими стандартами.

Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування прямо підкреслює право органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема, у сфері землекористування та управління територіальними ресурсами. Звернімо увагу на те, що цей акт використовує такі лінгвістичні сполучення, як «право вільно вирішувати», «право самостійно вирішувати» тощо. Вказані формулювання мають велике практичне значення та є неодмінним нормативним закріпленням дискреційності повноважень органів місцевого самоврядування, тому що говорять про наявність у них права діяти на власний розсуд під час прийняття рішень у межах компетенції та закону. А відтак, Україна зобов'язалася адаптувати своє законодавство до принципів, які передбачають баланс між свободою дій та контролем з боку держави [23]. Приклад: правове регулювання планування територій у Польщі, Чехії, Латвії базується на розвиненій системі адміністративного контролю та оцінки дій муніципалітетів, але залишає простір для адаптації до місцевих умов.

2. Обмін адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Через участь у міжнародних платформах — таких як Комітет регіонів ЄС, Програма SIGMA (ОЕСР/ЄС), U-LEAD з Європою — українські громади отримують можливість переймати моделі ефективного адміністрування земель, що базуються на поєднанні прозорості, обґрунтованості та контролю. Чудовим приклад може слугувати приклад ФРН, де на рівні комуни існує правило «обґрунтованої дискреції» (*Begründete Ermessensausübung*), яке вимагає документального підтвердження кожного рішення про надання, відмову наданні та у зміні цільового призначення земельних ділянок. Перейняття такого та інших механізмів, імплементація та адаптація вдалих практик може слугувати переведенню вирішення повсякденних завдань органами місцевого самоврядування з питань земельних відносин на інший

якісний рівень та не завжди буде мати потребу у проведенні додаткових досліджень, що передують їх впровадженню.

3. Запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях.

Наразі в Україні в рамках міжнародних проектів вже імплементуються такі сучасні інструменти як публічні кадастрові карти, електронне врядування, участь громадськості у прийнятті рішень. Такі ініціативи значно знижують корупційні ризики при реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування, що неодноразово було доведено досвідом інших країн, перейняття якого має бути одним із пріоритетних завдань адміністративного регулювання діяльності у цій сфері.

Яскравим прикладом із цього напрямку можуть бути здобутки Естонії, зокрема сервіс «e-Land Register» — електронна система, яка забезпечує швидкий та зручний доступ до загальних даних про зареєстровані об'єкти, включаючи площу, власників, обмеження, іпотеки та інші обтяження. Користувачі можуть переглядати дані про свою власність безкоштовно, а також надавати доступ до документів іншим особам через авторизацію.

Багаторічна практика використання системи доводить, що за рахунок її роботи значно конкретизовано межі адміністративної дискреції та підвищено прозорість діяльності органів публічної влади при вирішенні земельних питань на власний розсуд [146, с. 208].

4. Міжнародна технічна допомога у вдосконаленні процедур.

Варто сказати, що через такі програми, як USAID, GIZ, DESPRO, Україна і зараз отримує експертну підтримку у розробці прозорих регламентів земельних рішень, типових адміністративних процедур щодо надання земельних ділянок та локальних політик контролю за прийняттям рішень.

Залучення фахівців із цих питань, дослідження стану діючого законодавства, обмін досвідом, залучення дозволених джерел фінансування в межах цих та інших проектів може стати якісним підґрунтям для вдосконалення управління земельними ресурсами та запобіганню

корупційним ризикам. Органи місцевого самоврядування мають звертати увагу на кваліфіковані кадри, здатні представляти публічну владу на міжнародній арені. В умовах поточних викликів і зовнішніх загроз та з урахуванням європейського вектора розвитку нашої держави, напрям зміцнення добросусідських відносин та поглиблення транскордонного співробітництва набуває особливого значення.

До цього напрямку співробітництва можна віднести взаємодію з Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо дотримання демократичних стандартів та участь України у глобальних ініціативах (наприклад, Global Land Tool Network) щодо справедливого землекористування.

Міжнародна технічна допомога обов'язково має включати в себе питання стажування представників місцевих органів влади за кордоном для вивчення механізмів контролю дискреційних рішень, а також науковий та освітній обмін, спільні дослідження з зарубіжними університетами з питань адміністративного права та публічного управління [141, с. 350-351].

Узагальнюючи вищезазначене вважаємо, що подальші напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин повинні знайти своє закріплення на рівні державного програмного документу, прикладом якого може бути Стратегія діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин (Додаток Г).

Висновки до розділу 3

Реалізуючи у третьому розділі дисертаційного дослідження завдання щодо дослідження напрямів вдосконалення адміністративно-правового

регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин сформульовано такі висновки:

1. В контексті удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин доведено доцільність законодавчого закріплення за органами місцевого самоврядування гарантованого права на вільне вирішення будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону.

Наголошено на позитивній тенденції правового регулювання питань адміністративної процедури, способів захисту особою своїх прав та інтересів й застосування наслідків їх поновлення, які можуть мати місце при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних правовідносин. Зроблено висновок про неефективність механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин з позиції їх широкого розуміння, в результаті чого запропоновано:

– закріплення права вільно реалізовувати дискреційні повноваження з боку органів місцевого самоврядування як в цілому, так і в сфері земельних відносин в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Земельному кодексі України та наведено авторське бачення щодо змісту відповідних норм.

– для визначення меж, мети та доцільності їх реалізації обґрунтовано запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації дискреції названими суб'єктами у кожному конкретному випадку, а також запропоновано авторську модель «трискладового тесту» для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин, яка включає такі елементи-

критерії: критерій відповідності рішення вимогам закону; критерій відповідності рішення меті повноваження; критерій доцільності прийняття рішення.

2. Проаналізувавши різноманітні підходи до розуміння поняття «взаємодія» в юридичній науці, в рамках дослідження було сформульовано визначення поняття взаємодії органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин як регламентованого нормами права процесу цілеспрямованої співпраці органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади, громадянами, юридичними особами та інститутами громадянського суспільства, що здійснюється на засадах юридичної рівності, в рамках визначених законом форм, з метою досягнення суспільно значущих результатів при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

3. Виокремлено та охарактеризовано з позиції їх практичної реалізації основні форми такої взаємодії, які розподілено на дві групи: форми взаємодії органів місцевого самоврядування із органами публічного адміністрування та форми взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

До форм взаємодії органів місцевого самоврядування із органами публічного адміністрування віднесено такі:

- обмін інформацією із іншими органами публічного адміністрування при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;
- реалізація спільних заходів із іншими органами публічного адміністрування з метою забезпечення виконання вимог законодавства при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;
- реалізація повноважень при вирішенні питань про затвердження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

- вступ у судовий спір у якості співпозивачів з метою захисту спільних прав та інтересів у земельних відносинах;

- проведення спільних засідань колегіальних органів, робочих груп, зустрічей нарад із іншими органами публічного адміністрування з питань реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- інші форми партнерства та співпраці у діяльності органів місцевого самоврядування із органами публічного адміністрування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Серед форм взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин нами виділено такі:

- проведення громадських обговорень при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- інформування громадськості при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- залучення громадськості до консультативно-дорадчих органів місцевого самоврядування;

- проведення спільних заходів із громадськістю з метою забезпечення виконання вимог законодавства при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин;

- інші форми партнерства та співпраці із громадськістю при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

4. Наголошено, що на сьогоднішній день особливого значення для України набувають питання міжнародного територіального співробітництва, а метою державної політики у цій сфері повинно стати формування інституційних та організаційно-економічних передумов для ефективної кооперації між суб'єктами взаємодії.

До форм міжнародного територіального співробітництва в контексті діяльності органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин автором віднесено:

- участь у діяльності європейських та транскордонних об'єднань.
- укладення угод між муніципалітетами України та інших держав щодо спільного управління прикордонними або спільно зацікавленими територіями.
- реалізація спільних ініціатив, проєктів, стратегій, науково-освітніх заходів, стажувань, навчальних візитів;
- обмін інструментами локальної правотворчості, інституційної оптимізації та антикорупційними механізмами при реалізації повноважень у сфері землекористування шляхом участі у міжнародних платформах, робочих групах, мережах муніципального розвитку.

Крім того, визначено та схарактеризовано пріоритетні напрями міжнародного співробітництва з питань адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, до яких віднесено такі: гармонізація національного законодавства із європейськими стандартами; обмін адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин; запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях; міжнародна технічна допомога у вдосконаленні процедур.

Доведено, що подальший розвиток міжнародної співпраці у сфері адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин потребує офіційного закріплення на рівні державного програмного документу. З метою систематизації цього процесу запропоновано авторську Стратегію діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин на 2025 – 2030 роки, метою якої є створення сприятливих умов для ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з іноземними партнерами з метою підвищення якості

управління земельними ресурсами, обміну найкращими практиками, залучення інвестицій, технічної допомоги, реалізації спільних проєктів та підвищення спроможності муніципалітетів у сфері земельних відносин.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному дослідженні адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, в результаті якого сформульовано науково обґрунтовані висновки, пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення правового механізму їх реалізації, забезпечення публічного інтересу, законності та ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад, серед яких найбільш важливими є такі:

1. У результаті аналізу наукових підходів до поняття дискреційних повноважень в адміністративно-правовій доктрині встановлено, що ця категорія є складною, багаторівневою та дискусійною. В адміністративно-правовій науці сформувалися два підходи до її тлумачення: широкий – як інструмент гнучкого публічного управління, і вузький – як елемент адміністративної процедури, визначений Законом України «Про адміністративну процедуру».

Узагальнення наукових позицій дозволяє стверджувати, що дискреційні повноваження передбачають надання органу публічного адміністрування (у тому числі органам місцевого самоврядування) права вибору з-поміж кількох правомірних варіантів дій із урахуванням обставин справи та мети, задля якої це повноваження надано.

Встановлено відсутність усталеного та комплексного наукового підходу до розкриття сутності дискреційних повноважень саме органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що обумовлює необхідність розробки узгодженої теоретико-правової моделі їх реалізації для подальшого доктринального розвитку поняття та правового регулювання адміністративної дискреції на місцевому рівні.

2. Зроблено висновок про доцільність розгляду дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин у вузькому та широкому розумінні.

Надано авторське визначення понять:

– «дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у вузькому розумінні» як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом щодо видання адміністративних актів в сфері земельних правовідносин, що здійснюються шляхом обрання одного із можливих варіантів рішення відповідно до вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано;

– «дискреційні повноваження органу місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у широкому розумінні» як повноваження, надані органу місцевого самоврядування законом або іншим нормативно-правовим актом, направлені на реалізацію права вказаного органу вільно, на власний розсуд, у тому числі шляхом видання актів нормативного характеру здійснювати правове регулювання земельних відносин відповідно до вимог закону та мети, визначеної спеціальним законодавством та цілей, визначених локальними нормативними актами органів місцевого самоврядування.

Сформульовано ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, які диференційовані відповідно до підходів вузького й широкого розуміння.

3. У результаті аналізу зарубіжного досвіду встановлено, що адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у сфері земельних відносин здійснюється через загальні акти про адміністративні процедури. У країнах Європи (зокрема Німеччині, Албанії, Норвегії, Болгарії, Фінляндії) сформовано правові підходи до реалізації дискреції на засадах законності, пропорційності, стабільності рішень і пріоритетності публічного інтересу. Доцільним для української практики визначено адаптацію досвіду Норвегії в частині надання пріоритету публічного інтересу при прийнятті рішень у сфері землекористування, що

сприятиме стратегічному розвитку громад, Болгарії – стосовно судового контролю лише за фактами зловживання повноваженнями. В свою чергу, зазначено, що досвід Албанії та Німеччини може сприяти вдосконаленню адміністративно-правового механізму реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин в контексті забезпечення балансу між гнучкістю управлінських рішень та гарантіями прав громадян.

4. Встановлено інструментальну логіку реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, що передбачає взаємозв'язок мети, завдань та очікуваних результатів.

На підставі теоретико-методологічних розробок учених, аналізу положень чинного законодавства уточнено розуміння таких категорій:

- мета реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, яку запропоновано визначити як передбачену чинним законодавством цільову спрямованість управлінської діяльності, що полягає в забезпеченні збалансованого задоволення публічних інтересів територіальної громади та приватних інтересів суб'єктів земельних правовідносин, шляхом реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері для забезпечення ефективного використання земель територіальної громади, задоволення її потреб, прийняття обґрунтованих нормативних та індивідуалізованих рішень у випадках, коли закон передбачає можливість вибору дії;

- завдання реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, якими є конкретизовані дії або управлінські рішення органів місцевого самоврядування, що здійснюються в процесі реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин з метою досягнення публічно значущих результатів;

- функції реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин визначено як основні, об'єктивно зумовлені напрями діяльності органів місцевого самоврядування, які

відображають їх роль у системі публічного адміністрування земельними ресурсами;

– принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин запропоновано розуміти як системоутворюючі засади, які визначають зміст, межі, завдання й функціональні орієнтири для прийняття органами місцевого самоврядування рішень, якими реалізуються дискреційні повноваження у сфері регулювання земельних відносин, спрямовані на забезпечення законності, публічності, обґрунтованості, збалансованості публічних і приватних інтересів, а також дотримання вимог земельного законодавства.

Схарактеризовано та систематизовано принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, які розподілено на універсальні та законодавчі, останні з яких класифіковано на п'ять груп.

5. Здійснено системну характеристику суб'єктного складу реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, доведено, що такими повноваженнями наділені сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Зроблено висновок про те, що органи місцевого самоврядування фактично виступають у двох основних статусах: як суб'єкти самоврядного управління у сфері земельних відносин, та як представники територіальних громад – власників земель комунальної власності. Запропоновано авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері.

6. Зроблено висновок про те, що дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин можуть бути реалізовані лише в правових формах, надано характеристику їх практичної реалізації з позиції розподілу на такі види: нормативні акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, юридичні значимі дії. Доведено актуалізацію

питань розширення дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у питаннях укладання адміністративних договорів, оскільки практика державно-приватного партнерства є підґрунтям для залучення інвестицій у розвиток населених пунктів та пріоритетом для використання у досвіді України в процесі реалізації політики післявоєнної відбудови. Наголошено на доцільності прийняття нормативно-правових актів, якими регулюються умови укладання адміністративних договорів між місцевою владою та приватним інвестором як одного із перспективних напрямів державної і регіональної політики в сфері підвищення ефективності регулювання земельних відносин.

7. В контексті удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин доведено доцільність законодавчого закріплення за органами місцевого самоврядування гарантованого права на вільне вирішення будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону.

Для визначення меж, мети та доцільності реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з позиції їх широкого розуміння обґрунтовано доцільність запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації дискреції названими суб'єктами у кожному конкретному випадку, а також запропоновано авторську модель «трискладового тесту» для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин.

8. Взаємодію органів місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин визначено як регламентований нормами адміністративного права процес цілеспрямованої їх

співпраці з іншими суб'єктами публічного адміністрування, громадянами, юридичними особами та інституціями громадянського суспільства, що здійснюється на засадах юридичної рівності, в рамках визначених законом форм, з метою досягнення суспільно значущих результатів при реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

Виходячи із наведеного визначення, автором класифіковано основні групи суб'єктів, із якими взаємодіють органи місцевого самоврядування при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, якими є органи публічної влади та громадськість (фізичні, юридичні особи та інститути громадянського суспільства), а також охарактеризовано конкретні форми взаємодії, які існують при реалізації органів місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, залежно від вказаних груп суб'єктів. Проаналізовано стан правового регулювання та стан практичної реалізації цих форм при реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин та запропоновано конкретні шляхи підвищення ефективності здійснення цієї діяльності.

9. Наголошено, що на сьогоднішній день особливого значення для України набувають питання міжнародного територіального співробітництва, а метою державної політики у цій сфері повинно стати формування інституційних та організаційно-економічних передумов для ефективної кооперації між суб'єктами взаємодії. На підставі узагальнення положень чинного законодавства, що визначає адміністративно-правові засади міжнародного територіального співробітництва, виокремлено його форми в контексті діяльності органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

Виокремлено основні напрями міжнародного співробітництва з питань адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, до яких віднесено такі: гармонізація національного законодавства із європейськими стандартами; обмін адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації

дискреційних повноважень в сфері земельних відносин; запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях; міжнародна технічна допомога у вдосконаленні процедур.

Зроблено висновок про те, що подальші напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин повинні знайти своє закріплення на рівні державного програмного документу. Запропоновано авторський проєкт Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин на 2025-2030 роки, що спрямований на формування системного підходу до реалізації дискреційних повноважень у цій сфері з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні, потреб збалансованого розвитку територій та підвищення ефективності управління земельними ресурсами в межах транскордонної взаємодії в контексті діяльності органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин.

10. На підставі проведеного дослідження сформульовано авторські пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лавренко А.І. Підходи до розуміння та зміст адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2024. Вип. 85. Ч. 2. с. 372-378.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.Галуцько, П.Діхтієвський, О.Кузьменко та ін.; за ред. В.Галуцька, О.Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Звіт: «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією (проект) / Е. Целлер, Р. Куйбіда, Р. Мельник; за ред. К. Красовського, І. Черногоренко. Київ, 2020. 54 с.
5. Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2015. Т. 168. С. 34-36.
6. Бааджи Н.А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 140-143.
7. Грінь А.А. До питання про зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. випуск 4. С. 102-106.
8. Бєлкін Л.М. Належний адміністративний процес як чинник ефективного забезпечення законності у державному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=579> (дата звернення: 13.01.2025).

9. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2013. Том 144-145. Юридичні науки С. 49-54.
10. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136-139.
11. Семеній О. Публічна адміністрація: шлях розвитку й ефективне функціонування через здійснення адміністративного розсуду. *Jurnal juridic national: teorie si practica*. 2016. №3. С. 88-93.
12. Семеній О. Проблема зловживання адміністративним розсудом в діяльності публічної адміністрації: аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 132-137.
13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.
14. Резанов С.А Організаційно-правові засади застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 4 С. 136-138.
15. Шатрава С.О. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276-277
16. Снігерьев О., Царенко С. Принцип справедливості у реалізації дискреційних повноважень державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2017. Вип. 2. URL:
https://dpspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/2147/1/4_princip%20spravedli%20vosti%20v%20realiz%20discrec%20povnovazh%20DPSU_2017_2_6.pdf (дата звернення: 13.01.2025).

17. Желтобрюх І.Л. Розсуд в податковому правозастосуванні: : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 21 с.
18. Кобильнік Д.А. Деякі міркування стосовно дискреційних повноважень органів, що здійснюють фінансову діяльність в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2 (8). С. 1-10.
19. Крупнова Л., Авраменко О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування. *Наукові записки*. Серія: Право. 2024. № 14. С. 303-308.
20. Баймуратов М. О., Боярський О. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2. С. 31-41.
21. Тарасенко Т.М. Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6-7 (32-33). червень-липень. С. 77-84.
22. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
23. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24/№39. Ст. 718.
24. Лавренко А.І. Законодавче регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та шляхи його вдосконалення. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (National law jurnal: teory and practice)*. 2020. С.45-48.
25. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17> (дата звернення 14.01.2025).

26. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст.2056.
27. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). Т. 11. Київ : Академічна думка. 1980. Т. 4. Київ: Наукова думка, 1973. 840 с.
28. Harlow C., Rawlings R. Law and Administration. Cambridge University Press. Third Edition. United Kingdom at the University Press, Cambridge, 2009. 827 p.
29. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування № 1-9/2009) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.
30. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 березня 2022 року *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст.50
31. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року №12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. №32. Ст. 1209.
32. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (дата звернення: 15.01.2025).
33. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст.27.

34. Адміністративна процедура як спосіб забезпечення органами місцевого самоврядування прав та інтересів осіб / Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16950> (дата звернення: 15.01.2025).

35. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету*. Серія: Юридична. 2009. Вип. 49. С. 101-105.

36. Лавриненко Г.А., Палінчак М.М. Універсальні аспекти децентралізації державної влади. *Регіональні студії*. 2022. № 31. С. 11-15.

37. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.

38. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

39. Дурман М.О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.02 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2020. 40 с.

40. Шибаєва, Н.В. Визначення та принципи регуляторної політики. *Економічний аналіз* : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2014. Том 18. № 1. С. 114-119.

41. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308. *Офіційний вісник України*. 2004. №10. Ст. 612

42. Постанова Верховного Суду від 16 травня 2023 року у справі №380/3195/22 / Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110893446> (дата звернення: 17.01.2025)

43. Міхеєв М.В, Міхеєв М.В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 178-182.

44. Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. Ч. 2. Дніпро. С.110-114.

45. Act of 10 February 1967 relating to procedure in cases concerning the public administration as subsequently amended, most recently by Act of 1 August 2003 No. 86 (short title: Public Administration Act). URL: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19670210-000-eng.pdf> (дата звернення 18.01.2025).

46. Bulgaria: Administrative Procedure Act, 13 November 1979 №90. URL: <https://www.refworld.org/docid/44ad1e694.html> (дата звернення 18.01.2025).

47. Code of administrative procedures of the republic of Albania: Law № 44/2015. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/72/ALB_Code%20of%20Administrative%20Procedures.pdf (дата звернення 18.01.2025).

48. Administrative Procedure Act. Ministry of Justice, Finland. URL: <https://legislationline.org/sites/default/files/documents/69/FINLAND%20Administrative%20Procedure%20Act%202003%20ENG.pdf> (дата звернення 18.01.2025).

49. Васільєва В.А. Досвід Німеччини у законодавстві при адміністративні процедури та перспективи його реалізації в українській адміністративно-правовій базі в контексті державного управління. *Молодий вчений*. 2018. № 3 (55). С. 308-312.

50. Гуржій Т. О. Адміністративне право України. Київ: КНТ, 2011. 680 с.

51. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.

52. Миколенко О. І., Добровольська Н. В. Цілепокладання в праві та цілі адміністративного права України. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 58-65.
53. Марич Х. Мета та завдання адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 118–121.
54. Муниципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. 2-ге вид. доп. Київ: Правова єдність, 2009. 720 с.
55. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
56. Удод М. В. Публічний інтерес у визначенні юрисдикційної належності земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 231-233.
57. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18) / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398> (дата звернення 19.01.2025).
58. Куракін О. М. Аналіз функцій правового регулювання в аспекті його ефективності. *Державне управління*. Серія: Державне управління. 2015. Вип. 3(51). С. 53-58.
59. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. редкол.), Л. І. Кормич (голов. ред.), А.В. Полухіна (відп. ред.) та ін.; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса : Фенікс, 2016. Вип. 58. С. 180-189.
60. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.

61. Рось О.Г. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2020. №7 (83). С. 98-102.
62. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. №3. С.8-13.
63. Ігнатенко, І. В. Проблеми організаційно-правового забезпечення управління у сфері використання та охорони земель. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 91-96.
64. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд.: О.В. Батанов, Н.М. Батанов, В.М. Вакуленко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2010. 368 с.
65. Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 2 (10). С. 43-49.
66. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
67. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 20.01.2025).
68. Земельне право : навч. посібник / О.І. Баїк, У.П. Бобко, М.С. Долинська, А.О. Дутко, Н.М. Павлюк; за ред. О.І. Баїк. Львів : Навчально-науковий Інститут права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», 2020. 326 с.
69. Міхно О.І. Конспект лекцій з дисципліни «Земельне право» (для студентів денної та заочної форм навчання усіх напрямів підготовки університету). Харків: ХНУМГ, 2014. 156 с.
70. Земельне право України: підруч. / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін.; за ред. В.В. Носіка. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2008. 511 с.

71. Земельне право: підручник. 3-тє вид., доп. і перероб.; за ред. М.В. Шульги. Харків : Юрайт, 2023. 592 с.
72. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.
73. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
74. Рішення Дніпровського окружного адміністративного суду від 22 березня 2019 року у справі № 160/9207/18 / Єдиний державний реєстр судових рішень: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81360948> (дата звернення 21.01.2025).
75. Рішення Дніпровського окружного адміністративного суду від 27 лютого 2023 року у справі 160/3200/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109215552> (дата звернення 21.01.2025).
76. Про результати розгляду справи про нову державну допомогу: рішення Антимонопольного комітету від 03 липня 2020 року №424-р / Офіційний вебпортал «Антимонопольний комітет України». URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-rezultati-rozglyadu-spravi-pro-novu-derzhavnu-dopomogu-2> (дата звернення: 21.01.2025).
77. Про розгляд справи про державну допомогу: рішення Антимонопольного комітету від 16 квітня 2020 року №243-р / Офіційний вебпортал «Антимонопольний комітет України». URL: <https://amcu.gov.ua/npas/pro-rozglyad-spravi-pro-derzhavnu-dopomogu-6> (дата звернення: 21.01.2025).
78. Про визнання підтримки суб'єктів господарювання, зазначеної у повідомленнях, такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону: : рішення Антимонопольного комітету від 22 листопада 2018 року №667-р / Офіційний вебпортал «Антимонопольний комітет України». URL:

https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d690c4c86c5b.pdf

(дата звернення: 21.01.2025).

79. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 27 вересня 2022 року у справі № 640/19172/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106489877> (дата звернення: 21.01.2025).

80. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

81. Лук'янець Д.М. Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 111-127.

82. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. №2(2). С. 43-51.

83. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

84. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Київ, 2011. 576 с.

85. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2019. № 4. Том 30 (69). С. 94-99.

86. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація: : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 2019. 246 с.

87. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. №12. С. 173-183.

88. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 року № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

89. Про державний контроль за використання та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року №963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст.350.

90. Міленко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 30 с.

91. Ковбас І.В., Коваль М.В., Мороз С.С. До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується у процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства. *Правові новели*. 2023. №20. С. 244-252.

92. 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.

93. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду (актуальна практика). URL: https://document.vobu.ua/wp-content/uploads/2023/04/Oglyad_KAS_02_2023.pdf (дата звернення: 22.01.2025).

94. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35-36, № 37. Ст. 446.

95. Постанова від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22: Верховний Суд. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113738792__ (дата звернення: 22.01.2025).

96. Постанова Верховного Суду від 20 лютого 2019 року у справі №522/3665/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902> (дата звернення: 22.01.2025).

97. Гірняк В. Земельні ресурси як об'єкти комунальної власності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №5. С. 175-179.

98. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2007 р. 36 с.

99. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія): доповідь про правосуддя, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року); Страсбург, 04 квітня 2011 року. Доповідь № 512/2009. *Право України*. 2019. № 11. С. 14-38.

100. Артеменко І. А. Дискреційні повноваження в діяльності органів публічної адміністрації: теоретичні основи та проблеми застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2. Т. 1. С. 128-131.

101. Крищенко А. Є. Взаємодія Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення у сфері забезпечення публічної безпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 4. С. 164-170.

102. Коваленко В. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та Національної поліції України. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України*: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 11 квітня 2019 року. Харків: ХНУВС 2019. С. 12-13.

103. Ленгер Я.І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 36-38.

104. Журавель Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №2(23). С. 125-129.

105. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2023. № 61. С. 18-21.

106. Дяченко М. І., Коваленко Г. О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадкістю регіону. *Державне*

управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1202> (дата звернення: 22.01.2025).

107. Силантьєва І. В. Взаємодія політичної влади та громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 6(30). С. 173–177.

108. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.

109. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 року № 476 *Офіційний вісник України*. 2019. №47. Ст. 1613.

110. Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2016 року № 606. *Офіційний вісник України*. 2016. №73. Ст. 2455.

111. Про затвердження Порядку проведення моніторингу земель і ґрунтів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 року № 848. *Офіційний вісник України*. 2024. №70. Ст. 4213.

112. Рішення Богунського районного суду міста Житомира від 11 січня 2023 року у справі №295/7432/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108338315> (дата звернення 22.01.2025).

113. Постанова Верховного Суду від 12 грудня 2023 року у справі № 380/13557/21 (провадження № К/990/18928/23) / Офіційний сайт «Судова влада України». URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/2023_12_12_380_13557_21 (дата звернення 22.01.2025)

114. Про затвердження Положення про Комісію для вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства на території Андріївської сільської ради: рішення виконавчого комітету

Андріївської сільської ради Краматорського району Донецької області від 16 травня 2019 року №35 / Офіційний сайт Андріївської сільської військової адміністрації. URL: <https://andriivska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-komisiju-dlya-virishennya-zemelnih-sporiv-schodo-mezh-zemelnih-dilyanok-10-17-51-13-07-2020/> (дата звернення 23.01.2025).

115. Склад комісії для вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства на території П'ятихатської міської територіальної громади Кам'янського району Дніпропетровської області / Офіційний сайт П'ятихатської міської ради. URL: <https://pyatihmr.dp.gov.ua/storage/app/uploads/public/658/2dc/d57/6582dcd5760da110660426.doc> (дата звернення 23.01.2025).

116. Про затвердження нового складу узгоджувальної комісії виконавчого комітету міської ради по розгляду земельних спорів: розпорядження міського голови міста Івано-Франківськ від 09 лютого 2021 року №57-р / Офіційний сайт Івано-Франківської міської ради. URL: <http://www.uzvif.gov.ua/images/DogOrenda/UzgKom/rozZSUK09022021.pdf> (дата звернення 23.01.2025).

117. Про створення комісії з вирішення земельних спорів: рішення Литовезької сільської ради Володимирського району Волинської області від 17 жовтня 2024 року №48/4 / Офіційний сайт Литовезької об'єднаної територіальної громади. URL: <https://lotg.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/polozhennya-pro-komisiyu-povyirishennyu-zemelnyh-sporiv.doc> (дата звернення 23.01.2025).

118. Про затвердження Положення про комісію з вирішення земельних спорів : рішення Лубенської міської ради Лубенського району полтавської області від 23 червня 2021 року №139 / Офіційний сайт Лубенської міської ради. URL: <https://lubnyrada.gov.ua/images/documents/VYKONKOM/Rishenya/23.06.2021/139.pdf> (дата звернення 23.01.2025).

119. Про створення комісії з розгляду земельних спорів: рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 25 березня 2021 року №106 / Офіційний сайт міста Одеса. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/committee/183596/> (дата звернення 23.01.2025).

120. Про затвердження Положення про комісію з розгляду земельних спорів при виконавчому комітеті Баришівської селищної ради та її персонального складу : рішення від 17 грудня 2020 року №3 / Офіційний сайт Баришевської селищної ради. URL: <https://baryshivska-gromada.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Rishennya-Pro-stvorenniya-komisiyi-z-vyrishennya-zemelnyh-sporiv.-1.docx> (дата звернення 23.01.2025).

121. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

122. Положення про комісію про комісію з питань розгляду звернень громадян при виконкомі Андріївської сільської ради: рішення виконавчого комітету Андріївської сільської ради Краматорського району Донецької області від 30 листопада 2017 року №79 / Офіційний сайт Андріївської сільської військової адміністрації. URL: <https://andriivska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-komisiju-z-pitan-rozglyadu-zvernenn-gromadyan-15-17-19-06-07-2020/> (дата звернення 23.01.2025).

123. Про комісію з питань розгляду звернень громадян у Зимнівській сільській раді: розпорядження сільського голови від 15 жовтня 2024 року № 165 / Офіційний сайт Зиминівської сільської ради Володимирського району Волинської області. URL: <https://zymnivska-gromada.gov.ua/news/1729162561/> (дата звернення 23.01.2025).

124. Про створення комісії з інвентаризації земель Воронківської сільської ради: рішення Воронківської сільської ради Бориспільського району Київської області / Офіційний сайт Воронківської територіальної громади. URL: <https://voronkivska-sr.gov.ua/documents/133890-pro-stvorennia-komisiyi-z-inventarizaciyi-zemel-voronkivskoyi-silskoyi-radi> (дата звернення 23.01.2025).

125. Питання організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах: постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2010 року № 362. *Офіційний вісник України*. 2010. №39. Ст. 1302.

126. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва: наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 05.04.2023 № 217. *Офіційний вісник України*. 2023. № 37. Ст. 2112.

127. Договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань (у сфері містобудування та архітектури) від 22 червня 2021 року / RAADA.INFO. URL: https://rada.info/upload/users_files/04416832/02c6f87e450a70cbc86641bc76c2a440.pdf (дата звернення 24.01.2025).

128. Договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань у сфері містобудування та архітектури від 11 листопада 2024 року / Офіційний сайт Городоцької сільської ради. URL: <https://gorodok-gromada.gov.ua/wp-content/uploads/2024/11/Proekt-dohovoru-pro-spivrobitn-Velyka-Omeliana-Horodok.docx> (дата звернення 24.01.2025).

129. Мінекономіки та Мінагрополітики підписали з асоціаціями Меморандум про співробітництво щодо удосконалення управління земельними ресурсами / Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/news/minekonomiky-ta-minahropolityky-pidpysaly-z-asotsiatsiiamy-memorandum-pro-spivrobitnytstvo-shchodo-udoskonalennia-upravlinnia-zemelnymy-resursamy> (дата звернення 24.01.2025).

130. Протокол громадських слухань щодо містобудівної документації – «Детального плану територій кварталу обмеженого вул. Привокзальна, пров. Брацлавським, територією кладовища, річкою Вінничка в м. Вінниця» від 07

квітня 2022 року / Офіційний сайт Вінницької міської радию URL: https://www.vmr.gov.ua/media/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B2%D1%96%D1%81%D0%B8/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/2022-03-28%20%D0%94%D0%9F%D0%A2%20%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB_07_04_2022.pdf (дата звернення 24.01.2025).

131. Протокол громадських слухань щодо проекту містобудівної документації на місцевому рівні – «Детальний план території, обмеженої забудовою по вулиці Соборній №84, №84а, №86а та територією по вулиці Юрія Кондратюка, 36 з метою розміщення закладу торгівлі у м. Сміла Черкаської області від 17 вересня 2024 року / Офіційний портал Смілянської міської ради. URL: https://www.smila-rada.gov.ua/sites/default/files/protokol_17.09.2024.pdf (дата звернення 24.01.2025).

132. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 року № 3841-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2024. № 47. Ст. 266.

133. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 07 липня 2011 року №108. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. Ст. 2392.

134. Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2024 року у справі № 120/10413/22 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121759527> (дата звернення 24.01.2025).

135. Протокол засідання погоджувальної комісії щодо врегулювання спірних питань, що виникли у процесі проведення громадських слухань щодо проекту містобудівної документації – «Внесення змін до Генерального плану міста Буча Київської області», в тому числі розділ «Охорона навколишнього

природного середовища» (Звіт про стратегічну екологічну оцінку) від 29 грудня 2021 року / Офіційний сайт Бучанської міської ради. URL: https://bucharada.gov.ua/sites/default/files/protokol_pogodzhuvaln_komisiyi_na_sayt2.pdf (дата звернення 24.01.2025).

136. Про утворення та затвердження складу погоджувальної комісії по розгляду пропозицій громадськості до містобудівної документації: рішення Володимирської міської ради Волинської області від 25 січня 2024 року №28. URL: <https://volodymyrrada.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/28-vk.doc> (дата звернення 24.01.2025).

137. Протокол засідання погоджувальної комісії щодо розгляду спірних питань, що виникли у процесі проведення громадських обговорень проєкту містобудівної документації – «Детальний план території ур. «Полонина Руна» Тур'є-Реметівської сільської ради Ужгородського району Закарпатської області від 19 березня 2024 року / Офіційний сайт Тур'є-Реметівської сільської ради. URL: <https://t-remeta.gov.ua/uploads/-pogodzuvalnoi-komisii-z-dodatkami.pdf> (дата звернення 24.01.2025).

138. Проєкт «Про погодження Положення про громадський контроль за використанням та охороною земель м. Івано-Франківська» / Офіційний сайт міста Івано-Франківськ. URL: <https://www.mvk.if.ua/uploads/files/pr130613-1.pdf> (дата звернення 24.01.2025).

139. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 / База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 (дата звернення 24.01.2025).

140. Дехтяренко Ю., Дяченко С., Берданова О. Management of land resources of territorial communities in the context of legislative innovations: decentralization, deregulation, martial law. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2024. №19(1). С. 22-29.

141. Лавренко А.І. Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Європейські перспективи*. 2025. №1. С. 345-353

142. Посібник «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід». Під редакцією В.В. Толкованова. Київ, Видавництво «Крамар», 2011, 261 с.

143. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34. Ст. 1167.

144. Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24 квітня 2024 року № 3668-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2024. № 30. Ст. 213.

145. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 року № 408. *Офіційний вісник України*. 2021. №36. Ст. 2147.

146. Електронні реєстри: європейський досвід створення та використання : монографія / за ред. Е. М. Лібанової ; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. Київ: Інститут демографії, 2021. 271 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Список опублікованих праць за темою дисертації

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Лавренко А.І. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень в сфері земельних відносин. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. №5. С. 532-535.

2. Лавренко А.І. Підходи до розуміння та зміст адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. с. 372-378 URL:

3. Лавренко А.І. Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Європейські перспективи*. 2025. №1. С. 345-353.

які засвідчують апробацію матеріалів дослідження:

4. Лавренко А.І. «Судові» критерії адміністративного розсуду органів публічної влади. *Юридична осінь 2018*: збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених. м. Харків, 14 листопада 2018 року. Харків: НЮУ ім. Я. Мудрого, 2018. С. 58-61.

5. Лавренко А.І., Філіпенко А.С. Деякі питання юридичної визначеності при реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо передачі земель у власність чи користування. *Статистичне та експертно-аналітичне забезпечення управління сталим розвитком економіки і соціальної сфери:*

збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції. м. Чернігів, 05 грудня 2018 року. Чернігів: ЧНТУ, 2018. С. 70-72.

6. Лавренко А.І. Нормативна регламентація принципу законності здійснення повноважень адміністративний органом у законодавстві України. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування до 30-річчя Національної академії правових наук України*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 17 травня 2023 року, Харків: НЮУ ім. Я. Мудрого, 2023. С. 319-325.

7. Лавренко А.І. Законодавчі новели щодо визнання протиправним адміністративного акта. *Реалізація прав людини у діяльності правоохоронних органів*: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кривий Ріг, 26 травня 2023 року. Кривий Ріг, 2023. С. 105-108.

8. Лавренко А.І. Аналіз наукових поглядів щодо сутності поняття та змісту адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: збірник матеріалів XII Міжнародної науково-практичної конференції. м. Харків, 01 грудня 2023 року. Харків: ХНУВС, 2023. С. 50-52.

9. Лавренко А.І. Принцип безсторонності здійснення дискреційних повноважень колегіальними адміністративними органами. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали IX Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року. Кропивницький: ДонДУВС, 2023. С. 96-99.

10. Лавренко А.І. Цифровізація та спрощення процедур, що здійснюються публічними службовцями відносно регулювання земельних відносин. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану*: збірник наукових матеріалів Всеукраїнського науково-практичного круглого столу з нагоди Дня державної служби. м. Харків, 21 червня 2024 року. Харків, НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2024. С. 226-229.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

11. Лавренко А.І. Законодавче регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та шляхи його вдосконалення. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (National law jurnal: teory and practice)*. 2020. Ianuarie. С.45-48.

12. Лавренко А.І. Питання розширення кола повноважень здійснення державного контролю за використанням та охороною земель органами місцевого самоврядування. *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською воєнною агресією: теорія, практика, перспективи розвитку*: збірник матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кропивницький – м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року. Кропивницький: ДонДУВС, 2023. С. 328-331.

13. Лавренко А.І. Процедура примусового вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності в умовах воєнного конфлікту. *Національна безпека як конституційна цінність: сучасні виклики*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Україна, 22 червня 2023 року. Харків, 2023. С. 81-85.

Додаток Б
Схематична диференціація дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН			↓
КРИТЕРІЙ	У ВУЗЬКОМУ РОЗУМІННІ		В ШИРОКОМУ РОЗУМІННІ
ЧИМ ПЕРЕДБАЧАЄТЬСЯ	законом або іншим нормативно-правовим актом	→	законом або іншим нормативно-правовим актом, у тому числі й локальним
МЕТА РЕАЛІЗАЦІЇ	регулювання конкретних земельних правовідносин між персоналізованими суб'єктами, реалізація регулювання яких віднесено до компетенції органу місцевого самоврядування	→	визначення порядку нормативного регулювання земельних правовідносин для невизначеного кола осіб, реалізація регулювання яких віднесено до компетенції органу місцевого самоврядування
КІНЦЕВИЙ РЕЗУЛЬТАТ РЕАЛІЗАЦІЇ	видання адміністративного акту - "рішення або юридично значущої дії 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)	→	фактична реалізація повноважень, що додатково буде супроводжуватись суто розпорядчими актами службового характеру для підтвердження їх фактичного виконання, або ж видання локального акту нормативного характеру, покликаного на нормативне регулювання правил поведінки в сфері земельних відносин відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування
		→	
ЧИМ ОБУМОВЛЮЄТЬСЯ ОБРАННЯ СПОСОБУ	залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано	→	залежить від вимог закону та мети, з якою таке повноваження надано

Додаток В

**Пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів
(порівняльна таблиця)**

Чинна редакція	Запропоновані автором зміни
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170)	
Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування ... Відсутня.	Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування ... 3. Право на вільне вирішення будь-якого питання, яке не вилючене зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування й вирішення якого не доручене жодному іншому органу в межах закону гарантується.
Стаття 59. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування ... 10. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.	Стаття 59. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування ... 10. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. З метою врегулювання суспільних відносин в межах наданих повноважень органи місцевого самоврядування мають право приймати акти нормативного характеру на власний розсуд. У випадку, коли законом не визначено порядок та спосіб реалізації повноваження щодо врегулювання суспільних відносин, регулювання яких законом не віднесено до компетенції інших органів державної влади, орган місцевого самоврядування має право прийняти акти нормативного характеру на власний розсуд. Акти органів місцевого самоврядування нормативного

	характеру, прийняті на власний розсуд, обмежуються вимогами законів та інших нормативно-правових актів, метою наданих повноважень та доцільністю прийняття рішення. Такі рішення приймаються не менш як двома третинами голосів від загального складу органу, до повноважень якого належить відповідне повноваження.
Земельний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст.27)	
Відсутня.	Стаття 12-1. Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в галузі земельних відносин У випадку, коли законом не визначено порядок на спосіб реалізації повноважень у галузі земельних відносин органи місцевого самоврядування мають право прийняти акти нормативного характеру, в порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст.290)	
Відсутня.	Розділ VI ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ Стаття 51. Відповідальність депутата місцевої ради за систематичну неучасть у роботі ради 1. Систематичною неучастю депутата місцевої ради у роботі ради визнається безпідставне пропущення депутатом: понад 50 відсотків пленарних засідань відповідної місцевої ради; понад 50 відсотків засідань постійної комісії ради, до складу якої його обрано;

Розділ VI ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ Стаття 50. Зміна статусу або припинення повноважень депутата місцевої ради у зв'язку із	протягом триваючого строку не менше трьох місяців поспіль — у будь-якій формі депутатської діяльності, передбаченій цим Законом, за відсутності поважних причин, підтверджених документально. 2. Поважними причинами відсутності депутата вважаються: тимчасова непрацездатність, перебування у відрядженні, відпустці, виконання військового обов'язку або інші обставини, що унеможливають участь у роботі ради чи її органів. 3. У разі встановлення факту систематичної неучасті депутата у роботі ради: постійна комісія з питань депутатської діяльності та етики або уповноважений орган ради готує висновок; сесія місцевої ради оприлюднює інформацію про виявлені порушення; виборці відповідного округу або громадські об'єднання мають право ініціювати процедуру відкликання депутата у порядку, передбаченому цим Законом та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». 4. Депутат, щодо якого встановлено систематичну неучасть, втрачає право на отримання компенсацій та пільг, передбачених для депутатів місцевих рад, а також на участь у робочих групах, делегаціях, представницьких заходах ради. Розділ VII ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ Стаття 51. Зміна статусу або припинення повноважень депутата місцевої ради у зв'язку із змінами в
---	---

змiнами в адмiнiстративно-територiальному устрої Роздiл VII ПРИКiНЦЕВi ПОЛОЖЕННЯ 	адмiнiстративно-територiальному устрої Роздiл VIII ПРИКiНЦЕВi ПОЛОЖЕННЯ
---	--

Додаток Г

Проект

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ПОСТАНОВА**

від №

**Про затвердження Стратегії діяльності органів місцевого
самоврядування з питань міжнародного територіального
співробітництва у сфері земельних відносин**

З урахуванням євроінтеграційних прагнень України, зокрема зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію з ЄС (розділ V, глава 17), та необхідності ефективного управління земельними ресурсами на місцевому рівні, керуючись пунктом 3 частини 2 статті 5 Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України», положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 408,

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Стратегію діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин на 2025 – 2030 роки (далі - Стратегія), що додається.
2. Міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади забезпечити реалізацію Стратегії в межах видатків, передбачених у державному та місцевих бюджетах на відповідний бюджетний період, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законом.
3. Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям у трьохмісячний строк з дня набрання чинності цією Постановою, забезпечити затвердження приведення місцевих стратегій діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин на відповідний період.
4. Міністерству розвитку громад та територій України інформувати щороку до 15 березня Кабінет Міністрів України про хід реалізації Стратегії.

Прем'єр-міністр України

СТРАТЕГІЯ **діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного** **територіального співробітництва у сфері земельних відносин** **на 2025 – 2030 роки**

Загальні положення

На сьогодні органи місцевого самоврядування стикаються з низкою викликів у сфері міжнародного співробітництва з управління земельними ресурсами.

Відсутність цілісного та скоординованого підходу до міжнародної взаємодії у цій сфері зумовлює нерівномірність ініціатив. Фрагментарність рішень та слабку інституційну інтеграцію на рівні територіальних громад.

Значною проблемою залишаються обмежена спроможність громад ефективно реалізовувати дискреційні повноваження у сфері земельних відносин відповідно до кращих європейських стандартів, що стримує розвиток місцевих ініціатив, знижує довіру до управлінських процесів та зменшує потенціал для партнерства.

Більшість територіальних громад мають ускладнений або мінімальний доступ до міжнародного фінансування, програм технічної допомоги та інституційного обміну, що обмежує їхню участь у проектах, що можуть сприяти підвищенню ефективності управління земельними ресурсами.

Недостатній рівень прозорості процедур, а також слабка імплементація принципів доброго урядування на місцевому рівні посилюють ризики корупційних проявів і втрати інвестиційної привабливості громад.

Ця Стратегія визначає основні цілі, напрями та механізми реалізації міжнародного територіального співробітництва органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з метою забезпечення сталого розвитку територій, гармонізації із європейськими підходами до регулювання земельних ресурсів та інтеграції до міжнародних проєктів і програм.

Мета Стратегії

Метою цієї Стратегії є створення сприятливих умов для ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з іноземними партнерами з метою підвищення якості управління земельними ресурсами, обміну найкращими практиками, залучення інвестицій, технічної допомоги, реалізації спільних проєктів та підвищення спроможності муніципалітетів у сфері земельних відносин.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Одним з дієвих інструментів забезпечення розвитку транскордонного співробітництва є нові форми транскордонного співробітництва, створення та функціонування яких сприятиме зміцненню спроможності суб'єктів транскордонного співробітництва, залученню додаткових фінансово-економічних ресурсів для вирішення завдань щодо місцевого і регіонального розвитку, інтенсифікації партнерства та поглиблення багатосторонніх відносин між регіонами України та інших держав у сфері земельних відносин.

Транскордонне співробітництво у сфері земельних відносин повинно також забезпечити ефективність спільних дій сторін для управління земельними ресурсами, підвищення прозорості процесів прийняття управлінських рішень, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, правильна та ефективна реалізація органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень в сфері земельних відносин, що впливає на інвестиційну привабливість територій населених пунктів.

Досягнення мети цієї Стратегії забезпечується шляхом виконання завдань за такими пріоритетними напрямками:

гармонізація національного законодавства із європейськими стандартами;

обмін адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин;

запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях;

міжнародна технічна допомога у вдосконаленні процедур.

Стратегічні цілі, спрямовані на реалізацію пріоритетних напрямів роботи включають:

Розширення участі органів місцевого самоврядування у міжнародних, зокрема, європейських та транскордонних об'єднаннях.

Ціль передбачає активне долучення муніципалітетів до єврорегіонів, європейських об'єднань територіального співробітництва та інших інституцій, що сприятиме обміну досвідом у сфері управління земельними ресурсами, зокрема щодо реалізації ними дискреційних повноважень.

Сприяння укладенню міжнародних угод між муніципалітетами.

Ціль передбачає посилення договірної роботи між муніципалітетами України та інших держав щодо спільного управління прикордонними або спільно зацікавленими територіями, які передбачають реалізацію дискреційних повноважень у дусі кращих європейських практик.

Імплементация спільних ініціатив, програм і проєктів міжнародного співробітництва.

Ціль передбачає реалізацію спільних ініціатив, проєктів, стратегій, науково-освітніх заходів, стажувань, навчальних візитів, спільну участь муніципалітетів у міжнародних грантових програмах з метою вдосконалення правового регулювання земельних відносин, прозорості процедур прийняття

рішень та імплементації стандартів доброго врядування при реалізації дискреції.

Інституційний розвиток та обмін управлінськими інструментами.

Ціль передбачає обмін інструментами локальної правотворчості, інституційної оптимізації та антикорупційними механізмами при реалізації повноважень у сфері землекористування шляхом участі у міжнародних платформах, робочих групах, мережах муніципального розвитку.

Очікувані результати, ефективність Стратегії

Виконання цієї Стратегії в цілому сприятиме:

підвищенню ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з іноземними партнерами в сфері земельних відносин;

обміну найкращими практиками та досвідом в рамках міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин;

залученню іноземних інвестицій та міжнародної технічної допомоги на реалізацію проєктів покращення стану управління земельними ресурсами на місцях;

підвищенню інституційної спроможності територіальних громад в процесах реалізації дискреційних повноважень із питань регулювання земельних відносин.

за напрямком гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами:

адаптація національного законодавства до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування в частині прав органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема, у сфері землекористування та управління територіальними ресурсами.

за напрямком обміну адміністративною практикою серед муніципалітетів в частині реалізації дискреційних повноважень в сфері земельних відносин:

отримання можливостей переймати моделі ефективного адміністрування земель, що базуються на поєднанні прозорості, обґрунтованості та контролю;

підвищення ефективності вирішення органами місцевого самоврядування повсякденних завдань з питань земельних відносин на інший якісний рівень.

за напрямком запровадження інструментів прозорого управління земельними ресурсами на місцях:

впровадження нових та поліпшення якості роботи існуючих цифрових систем, публічних реєстрів, інформаційних систем, задіяних у процесах прийняття управлінських рішень в сфері земельних відносин, які впливають на підвищення рівня конкретизації меж адміністративної дискреції та прозорості діяльності органів місцевого влади при вирішенні земельних питань.

за напрямком міжнародної технічної допомога у вдосконаленні процедур:

експертна підтримка у розробці прозорих регламентів земельних рішень, типових адміністративних процедур щодо надання земельних ділянок та локальних політик контролю за прийняттям рішень;

стажування представників органів місцевого самоврядування в органах публічної влади іноземних держав з метою вивчення механізмів контролю дискреційних рішень;

науковий та освітній обмін, спільні дослідження з зарубіжними університетами з питань адміністративного права та публічного управління;

залучення дозволених джерел фінансування в межах проєктів.

Координацію процесу реалізації мети, завдання та цілей цієї Стратегії здійснюється Міністерством розвитку громад та територій України, шляхом аналізу щорічних звітів та оцінки кількісних та якісних індикаторів.

Обсяги та джерела фінансування Стратегії

Фінансове забезпечення цієї Стратегії здійснюється у межах коштів, передбачених у державному і місцевих бюджетах на відповідний рік, а також за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законом.

Обсяг державної фінансової підтримки для виконання цієї Стратегії визначається щороку в межах коштів, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Додаток Д

04.11.2024

Акт – довідка

**впровадження результатів наукового дослідження на тему:
«Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень
органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин»
(авт. Лавренко Анастасія Ігорівна)
у діяльність виконавчого комітету Криворізької міської ради**

Цей акт-довідка, складена та видається автору дисертаційного дослідження, розробленого аспіранткою кафедри адміністративно-правових дисциплін Донецького державного університету внутрішніх справ, Лавренко Анастасією Ігорівною, для здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі «Право», на підтвердження того, що результати її дослідження були враховані у практичній діяльності виконавчого комітету Криворізької міської ради.

А саме, описаний автором наукової роботи погляд на поняття, види, методи, функції, принципи та межі адміністративної дискреції органів місцевого самоврядування взяті до уваги при підготовці Департаментом регулювання містобудівної діяльності та земельних відносин проектів рішень, які виносяться на розгляд міської ради та її виконкому, при роботі зі зверненнями заявників, депутатами місцевої ради, оцінці ризиків при обранні того чи іншого методу при здійсненні регуляторної діяльності в сфері земельних відносин та діяльності в рамках Закону України «Про адміністративну процедуру».

Міжнародний досвід та запропоновані шляхи удосконалення існуючої системи підготовки, прийняття рішень та їх нормативне закріплення, будуть використані під час правотворчої діяльності органу місцевого самоврядування та під час комунікації з іншими суб'єктами цієї діяльності.

Заступник міського голови



Олександр КАТРИЧЕНКО

Додаток Ж

24.12.2024 № 35-13/1469/24

**ДОВІДКА
ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В ПРАКТИЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ**

Ця довідка видана автору дисертаційного дослідження **«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН»**, що розроблено для на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) у галузі 081 – «Право», аспірантці кафедри адміністративно-правових дисциплін Донецького державного університету внутрішніх справ, **Лавренко Анастасії Ігорівні**, на підтвердження того, що результати її дослідження були впроваджені у практичну діяльність відділу нерухомості та майнових відносин департаменту з правових питань та взаємодії з державними органами Публічного акціонерного товариства «АрселорМіттал Кривий Ріг».

Викладені у дослідженні відомості впроваджені у локальні акти підприємства, які регулюють складання звернень до органів місцевого самоврядування з питань регулювання земельних відносин та враховані у роботі відділу при формулюванні правової позиції підприємства як сторони при вирішенні спорів, оскарженні нормативних та адміністративних актів місцевих рад та їх виконавчих органів, а також при здійсненні лобіювання інтересів підприємства у вказаній сфері.

**Начальник відділу нерухомості
та майнових відносин
департаменту з правових питань
та взаємодії з державними органами**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Oleksandr TOVSTOGAN'.

Олександр ТОВСТОГАН

PJSC "ArcelorMittal Kryvyi Rih"
1, Krivirozhitska street
(Ordzhonikidze)
Kryvyi Rih, 50095
Ukraine

T +380564991623
F +380564998550

E-mail: amkr@arcelormittal.com
ukraine.arcelormittal.com

ПАТ "АрселорМіттал Кривий Ріг"
вул.Криворізька
(Орджонікідзе), 1
м. Кривий Ріг, 50095
Україна

П/р №26008200354222 в Публічне
акціонерне товариство «Сітібанк»
Код ЄДРПОУ - 24432974,
МФО - 300584