

Беликов В. І.,

аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ОСОБИ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Анотація. Обґрунтовано, що досліджувана тема є актуальною у сучасних умовах сталого розвитку кризових процесів у світі, на Європейському континенті та в окремо взятих державах, зокрема, – в Україні. Визначено, що проблематика досліджуваного питання полягає в недосконалому адміністративних процедур, спрямованих захищати інтереси і права людини, і ефективно запобігати корупційним ризикам, надмірному навантаженню на адміністративний апарат держави, утворенню зайвих бюрократичних ускладнень, унеможливлених, за певних умов, уникнення порушень прав особи. Засвідчено виникнення дискримінаційної складової, у тих випадках, коли юридичне становище однієї конкретної особи не залежить від її волевиявлення, проте не сприяє отриманню бажаного результату в адміністративній процедурі відносно нерухомості, на відміну від іншої особи, котра перебуває в інших умовах і здатна безперешкодно реалізувати свої права та законні інтереси. Визначено наявність різних можливостей мати доступ до правосуддя, що є неприпустимим порушенням основоположних прав і свобод людини і громадянина. Визначено, що шляхами вирішення поставленої проблеми є дослідження іноземного досвіду, імплементація ефективних норм та вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур, шляхом їх спрощення та усунення прогалин і колізій законодавства. Встановлено, що міжнародний досвід здійснення адміністративних процедур у сфері нерухомості підлягає вивченню і співставленню із наявним правовим забезпеченням таких процедур на рівні національного законодавства. Визначено необхідність дослідження шляхів вирішення проблем дискримінаційного характеру, з огляду на основоположні права і свободи людини і громадянина, в контексті сучасних реалій і різного правового, фінансового, морального і фізичного стану особи. Досягнуто висновки щодо виокремлення центральної частини нормативного регулювання провадження адміністративних процедур у сфері нерухомості та виявлено слабкі сторони другорядних правових норм, які ускладнюють або унеможливають конкретну процедуру на відміну від сприяння більш безпечному, швидкому, законному та ефективному її виконанню і досягненню конкретного законного результату.

Ключові слова: адміністративна процедура, нерухоме майно, містобудівна діяльність, зонування, містобудівне районування, державний контроль, землеустрій, кадастровий номер, державна реєстрація.

Bielikov V. I. Problems of administrative procedures in the field of realization of the rights of a person to a land plot. national and international experience

Abstract. The studied topic is relevant in the current conditions of sustainable development of crisis processes in the world, on the European continent and in individual states, in particular – in Ukraine. The problem of the studied issue lies in the imperfection of administrative procedures aimed at protecting the interests and human rights, and effectively preventing corruption risks, excessive burden on the administrative apparatus of the state, the formation of unnecessary bureaucratic complications that make it impossible, under certain conditions, to avoid violations of individual rights. The above indicates the emergence of a discriminatory component, in cases where the legal status of one particular person does not depend on his will, but does not contribute to the desired result in the administrative procedure for real estate, unlike another person who is in other conditions and is able to freely exercise his rights and legitimate interests. Often the consequence of such processes are different opportunities to have access to justice, which is an unacceptable violation of the fundamental rights and freedoms of man and citizen. The ways to solve the problem are the study of foreign experience, the implementation of effective norms and the improvement of legal regulation of administrative procedures, by simplifying and eliminating gaps and collisions of legislation. Thus, the international experience in the implementation of administrative procedures in the field of real estate is subject to study and comparison with the existing legal support of such procedures at the level of national legislation. It is important to explore ways of solving problems of a discriminatory nature, taking into account the fundamental rights and freedoms

of man and citizen, in the context of modern realities and various legal, financial, moral and physical conditions of a person. As a result of scientific research, conclusions should be reached on the allocation of the central part of the regulatory regulation of administrative procedures in the field of real estate and the weaknesses of secondary legal norms that complicate or make impossible a particular procedure, as opposed to promoting a safer, faster, legitimate and effective implementation and achieving a specific legitimate result.

Key words: *administrative procedure, real estate, urban development, zoning, urban zoning, state control, land management, cadastral number, state registration.*

Постановка проблеми. Досліджуване питання, насамперед, потребує попереднього розмежування та визначення певних понять, термінів і процесів. Оцінюючи міжнародний іноземний досвід регулювання дотримання і захисту прав і законних інтересів особи, для пошуку шляхів вирішення нагальної проблематики українського законодавства, аналізу підлягає, у першу чергу, безпосередньо інститут нерухомості та наявні адміністративні, управлінські процеси в ньому на національному рівні. в Україні, як у правовій державі, діє верховенство права і закону, основним законом, який має найвищу юридичну силу перебуває Конституція України. У свою чергу, нерухоме майно складають дві загальні категорії – земельні ділянки та будівлі і споруди, які на цих земельних ділянках розташовуються. У розумінні ж Основного Закону, зазначений розподіл відсутній, проте для людини, громадянина держава виступає гарантом права власності у цілому, в обсяг якого включається і право власності на нерухомість. Так, право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, що прямо передбачено Конституцією України [1].

Стан наукової розробки проблеми. Аналізуючи наведену норму права, слід дійти висновку, що право власності вбирає в себе право власності на нерухоме майно, яке набувається громадянами, юридичними особами або державою. Водночас, інститут права власності включає в себе такі форми, як державна, комунальна і приватна власність. З огляду на таке розмежування, впливає певний розподіл і саме адміністративних процедур щодо реалізації прав на нерухоме майно. Питання здійснення адміністративних процедур у сфері поводження із нерухомим майном здійснювалось у наукових публікаціях Ю.О. Легези, Є.О. Легези, М.О. Колес-

никова, Ю.А. Волкової та ін., але при цьому питання забезпечення правомірності захисту прав особи на основі компаративістського дослідження здійснено фрагментарно, що обумовило актуальність даної публікації.

Метою роботи є визначення проблематики здійснення адміністративних процедур у сфері реалізації прав особи на земельну ділянку на основі дослідження Національного та міжнародного досвіду правової регламентації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до діючого Цивільного кодексу України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб [2]. Власнику належить право володіння, користування та розпорядження своїм майном. Тому він має право на свій розсуд вчиняти щодо належного йому майна будь-які дії, які не суперечать закону та не завдають шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, не погіршують екологічну ситуацію та природні якості землі. Так, погоджуючись із думками Г.М. Волинської, викладеними у її дослідженні «Розвиток права приватної власності й підприємництва в контексті євроінтеграції України», рівень розвитку права приватної власності у суспільстві є вагомим показником його цивілізованості, демократизації, лібералізації та безпечності державного управління для людини і громадянина [3].

Відповідно до думки відомого філантропа і фінансиста Дж. Сороса, безпосередньо «через недоліки в судовій системі виникають найбільші труднощі і непорозуміння щодо права власності» [4]. Однак, захисту підлягає порушене право конкретної особи, тобто зверненню до правосуддя за захистом порушених або невизнаних чи оспорюваних прав неминуче передують певні дії з боку особи, чий права підлягають захисту, а також дії або

бездіяльність з боку інших осіб, органів державної влади або місцевого самоврядування, які саме і спричиняють порушення охоронюваних законом прав та інтересів. Названа взаємодія осіб із іншими особами, органами державної влади або місцевого самоврядування і складає основну частину адміністративних процедур у сфері реалізації прав особи на нерухоме майно. У залежності від розподілу видів нерухомого майна, таких як земля, тобто земельні ділянки та будівлі і споруди, як на цих ділянках розташовуються, законодавцем передбачено різні напрями реалізації прав осіб на землю і на будівництво або будівлі та споруди. Національне законодавство передбачає, зокрема, можливість реалізації права громадян України на землю, шляхом звернення з метою безоплатної передачі у власність земельних ділянок у визначених Земельним Кодексом України обсягах кожному з громадян України. Фактичне здійснення такої передачі земельної ділянки у власність є адміністративною процедурою, спрямованою на реалізацію права особи володіти, користуватись і розпоряджатись нерухомим майном – земельною ділянкою. Однак, практика випадків проходження такої адміністративної процедури, здебільшого свідчить про неодноразові порушення норм чинного законодавства, через їх недосконалість, численні прогалини та колізії, а також наявність великих корупційних ризиків через контролююче становище розпорядника земель, що має ознаки монополізації без можливості розподілу впливу на різні державні інститути. Саме досконалість приватизаційних процесів, відведення земельних ділянок і передача їх у приватну власність, як об'єктів нерухомого майна, свідчить про високий рівень розвитку регуляційного законодавства, і, як наслідок, наближення до ідеалу адміністративної процедури, яка провадиться із метою такої передачі.

Наприклад, велика частина землі в США, в тому числі 98% оброблюваних земель сільськогосподарського призначення, знаходиться в приватній власності. Як зазначає в своїй роботі Стеценко Н.С. «Еволюція земельних відносин та їх правове регулювання у XVIII – на початку XX ст. в США»,

право власності на землю в США є сукупністю взаємопов'язаних правочинів, деякі з яких належать власнику, а інші – державі, яка надала особі права власності. Держава має право оподатковувати власника землі податком. Земельний податок – потужний інструмент, що впливає на використання землі, шляхом застосування особливих методів оподаткування і визначення розмірів податків [5].

Погоджуючись з думкою К.В. Наконечної, яка висловлена у її дослідженні «Особливості земельних відносин в різних країнах світу», функції по управлінню і охороні земель є основними функціями держави. У сфері приватних земель управління досягається створенням законодавства із врахуванням забезпеченням суспільного інтересу. Проте схожою рисою законодавчого та державного регулювання цих відносин перебуває наявність державних інститутів, що здійснюють державну політику, спрямовану на впорядкування ти систематизацію провадження адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацію прав осіб на нерухоме майно. Окрім цього, прослідковується міжнародний і український досвід залучення до таких процедур не лише державних інституцій, а й інших організацій, які не перебувають юридичними особами публічного права, наприклад як землевпорядні організації, які здійснюють господарську діяльність щодо надання послуг замовникам по розробці технічної документації із землеустрою та супроводу складової адміністративної процедури – реєстрації кадастрового номера земельної ділянки. Однак, законодавче закріплення участі приватних організацій та розмежування їх діяльності порівняно з органами державної влади або органами місцевого самоврядування не є досконалим, хоча залучення подібних організацій міститься і в практиці інших держав.

Наприклад, у Німеччині створений спеціальний орган по управлінню землею як державною власністю – Суспільство по управлінню землею та діє федеральний закон про територіальне планування, в якому зазначено цілі, задачі, принципи, компетенція. Існують закони по інфраструктурному плануванню (по кожному виду), розміщенню відходів. Муніципалітети в рамках феде-

рального закону здійснюють територіальне планування і розробляють Генеральні плани будівництва, в рамках яких складається план використання земельних ділянок і план забудови. Генеральні плани будівництва повинні поєднуватися з цілями територіального планування. У Франції діє Департамент по управлінню землею, який здебільшого займається визначенням мети і призначення користування або володіння конкретною земельною ділянкою, що є основною складовою набуття права на це нерухоме майно особою. Основний метод регулювання землекористування в США – зонування. Правила щодо зонування застосовуються шляхом розгляду посадовими особами місцевих органів управління планів передбачуваного будівництва і видачі дозволу на нове будівництво або реконструкцію.

Із аналізу викладеного, можна дійти висновку, що участь інших держав, на відміну від України, здебільшого концентрується на правильний розподіл, визначення та ефективно використання земельних ресурсів із метою захисту прав громадян цієї держави та інших осіб. Національне законодавство містить правові норми та окремі нормативно-правові акти, якими врегульовано зонування та розподіл земель. Так, існує декілька інститутів, які визначаються в українському законодавстві та є складовими елементами зонування, зокрема такі як – містобудівне районування, зонування земель у межах населених пунктів, природно-сільськогосподарське районування (зонування) земель, кадастрове зонування.

Проте, вирішальний вплив орган державної влади чи місцевого самоврядування має на трьох ключових етапах адміністративної процедури – отримання дозволу від розпорядника земель на розробку технічної документації із землеустрою, визначення земельної ділянки як об'єкта цивільних прав шляхом присвоєння кадастрового номера відповідним територіальним підрозділом Державної служби України з питань геодезії,

картографії та кадастру, прийняття рішення про передачу земельної ділянки у власність або користування розпорядником земель [6, с. 114]. Як можна побачити, виключно розпорядник земель приймає кінцеве рішення за результатом адміністративної процедури, а саме – передавати земельну ділянку чи не передавати. Натомість повна етапність вказаної процедури вже пройдена, особа витратила кошти, оплатила роботу землевпорядника, витратила час на підготовку, подачу документації та сесійний розгляд питання. Зниження впливу розпорядника земель на прийняття остаточного рішення про передачу земельної ділянки, як фінальної стадії адміністративної процедури щодо реалізації права особи на нерухоме майно, а саме, – земельну ділянку, розподіл обов'язків із прийняття такого рішення між іншими організаціями, які залучені до даної адміністративної процедури, сприятиме уникненню корупційних ризиків, адже зменшує монопольне становище розпорядника земель.

Висновки. Із аналізу норм національного законодавства, якими врегульовано питання щодо реалізації права особи на земельну ділянку, як нерухоме майно, шляхом проходження адміністративної процедури її відведення, вбачається, що законодавство не є досконалим, містить прогалини і колізії. Недосконалість адміністративної процедури полягає у надвеликій участі органів державної влади та місцевого самоврядування без можливості альтернативного провадження в окремих моментах. Вирішенням проблеми, у першу чергу, має бути надання можливості іншим організаціям, державним і недержавним, послідовно надавати висновки, зауваження та рекомендації на відповідному етапі адміністративної процедури, що сприятиме розподілу впливу і контролю, зменшенню корупційних ризиків даної адміністративної процедури, що у свою чергу спрямовано на ефективну реалізацію права особи на нерухоме майно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

3. Волинська Г. М. Розвиток права приватної власності й підприємництва в контексті євроінтеграції України. URL.: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5926b89b-67d5-4b9a-b56f-55bca4a53940/content>

4. Сорос профінансує «Верховенство права». *Юридичний вісник України*. 2005. № 45. С. 2.

5. Стеценко Н.С. Еволюція земельних відносин та їх правове регулювання у XVIII – на початку XX ст. в США. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 61-68.

6. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. С.Г. Серьогіної. Х. : Право, 2005. 256 с.