

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЛЕКСНИХ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

*кандидат юридичних наук, адвокат
(м. Харків, Україна)*

<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>

Сучасний стан доктрини адміністративного права вимагає переосмислення погоджувальних процедур не як технічних етапів, а як критично важливих елементів у структурі складних (комплексних) адміністративних проваджень. Актуальність дослідження зумовлена специфічним «проміжним» характером погодження, яке в межах земельних правовідносин трансформується у самостійну стадію з ознаками автономної адміністративної процедури. Така стадія характеризується власним суб'єктним складом, специфічним правовим режимом та окремим юридичним результатом, що є преюдицією (обов'язковою передумовою) для прийняття фінального акта індивідуальної дії.

Особливої ваги науковий аналіз цих процесів набуває через складну ієрархічну структуру процедур розпорядження земельними ресурсами, зокрема при: 1) відчуженні та наданні у користування земель державної та комунальної власності, що охоплює такі суспільно значущі інститути, як безоплатна приватизація ділянок громадянами, передача земель в оренду, а також специфічні процедури продажу землі іноземним суб'єктам господарювання та міжнародним організаціям; 2) організації та проведенні земельних торгів, де погоджувальний етап виступає інструментом верифікації законності формування лота та дотримання публічних інтересів.

Багатоступеневість цих процесів створює ризики процедурної громіздкості та дублювання повноважень, що актуалізує потребу в теоретичному обґрунтуванні моделі «єдиного вікна» та оптимізації міжвідомчої взаємодії. Таким чином, дослідження сутності погоджувальних процедур через призму їхньої автономності у структурі комплексних проваджень є фундаментальною умовою для формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо модернізації системи публічного управління земельним фондом України.

Так процедура надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування, регламентована ст. 123 Земельного кодексу України, в залежності від конкретних підстав та суб'єкта прийняття рішення, може охоплювати декілька окремих взаємопов'язаних процедур щодо: надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, погодження документації із землеустрою у передбачених законом випадках, затвердження документації із землеустрою та надання земельної ділянки у користування.

Положеннями чч. 7–11 ст. 123 Земельного кодексу України конкретизовано, що залежно від суб'єкта прийняття рішення (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або Верховна Рада АРК) погоджена документація із землеустрою спочатку подається до Ради міністрів АРК чи відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які формують пропозиції, розглядають такі матеріали та надсилають їх до органу, уповноваженого на прийняття кінцевого рішення [1].

Згідно із ч. 1 ст. 123 Кодексу рішення уповноважених органів приймається на підставі: проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі формування нової земельної ділянки (крім поділу та об'єднання) та/або надання земельної ділянки із зміною її цільового призначення; технічних документацій із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок у разі поділу та/або об'єднання земельних ділянок [1].

При цьому у разі формування земельної ділянки, тобто визначення її як об'єкта цивільних прав (ч. 1 ст. 79¹ Земельного кодексу) необхідною є ще одна процедура, а саме – державна реєстрація земельної ділянки. Відповідно до ч. 4 ст. 79¹ Земельного кодексу земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державний земельний кадастр» в свою чергу визначено, що державна реєстрація земельної ділянки полягає у: 1) внесенні до Державного земельного кадастру передбачених Законом відомостей про формування земельної ділянки та 2) присвоєнні їй кадастрового номера [2].

Згідно п. 107 Порядку ведення Державного земельного кадастру державна реєстрація земельної ділянки здійснюється *під час її формування за результатами складення документації із землеустрою після її погодження у встановленому порядку та до прийняття рішення про її затвердження* органом державної влади або органом місцевого самоврядування (у разі, коли згідно із законом така документація підлягає затвердженню таким органом) шляхом відкриття Поземельної книги на таку земельну ділянку [3]. Тобто погодження виступає проміжною, але водночас обов'язковою складовою процедури надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування (у визначених законом випадках), виступаючи необхідною передумовою для подальших юридично значимих дій в межах комплексної процедури.

Ще однією комплексною процедурою зі складною структурою є проведення земельних торгів. Відповідно до ч. 1 ст. 136 Земельного кодексу лише підготовка лотів до проведення земельних торгів включає такі окремі процедури як: виготовлення та затвердження у встановленому законодавством порядку документації із землеустрою; державну реєстрацію земельної ділянки; державну реєстрацію речового права на земельну ділянку; отримання витягу про нормативну грошову оцінку земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель» [4]; проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель» [4] та інші [1].

При цьому ч. 23 ст. 137 Земельного кодексу визначено, що у разі визнання переможцями торгів осіб, які відповідно до цього Кодексу можуть купувати земельні ділянки державної чи комунальної власності за пого-

дженням з Верховною Радою України чи Кабінетом Міністрів України, договори купівлі-продажу земельних ділянок укладаються після отримання погодження зазначених органів. У разі відмови Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України в погодженні торги за таким лотом вважаються такими, що не відбулися [1].

Тобто процедура погодження у сфері земельних відносин не має автономного значення, а виступає інтегрованим зв'язуючим компонентом комплексної складної процедури (наприклад процедури надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування, процедури земельних торгів), структурні елементи якої являють собою окремі проміжні процедури, що мають обов'язковий характер та є необхідними для досягнення системної мети комплексної процедури. При цьому особливість внутрішньої структури такої комплексної процедури полягає у тому, що кожна із її послідовно вчинюваних у чітко визначеному порядку стадій має ознаки окремої процедури.

Отже, можемо сформулювати такі узагальнені висновки. Погоджувальним процедурам у сфері земельних відносин притаманні такі особливості: а) відсутність автономності поза рамками комплексних процедур зі складною структурою; б) виступають обов'язковим інтегрованим компонентом комплексних процедур у чітко визначених законом випадках; в) проміжний характер у загальній процедурній послідовності комплексних процедур; г) спрямовані на досягнення системної мети комплексної процедури; ґ) забезпечують узгодженість попередніх проміжних процедур і є необхідною передумовою для подальших юридично значимих дій в межах комплексної процедури; д) тісно взаємопов'язані із суто дозвільними процедурами та процедурами реєстрації у сфері земельних відносин.

Доведено, що погодження документації із землеустрою передбачає врахування не лише техніко-правових, але й просторово-планувальних параметрів, забезпечуючи системність управління земельними ресурсами.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. ст. 27.
2. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. ст. 61.
3. Порядок ведення Державного земельного кадастру: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>.
4. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15/ed20220609>.