Коломоєць Тетяна Олександрівна
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету

ЗАКОН УКРАЇНИ № 3993-IX ДІЙСНО (*НЕ*) ВИЗНАЧАЄ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН?

08 листопада 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин» (Закон № 3993-IX) як невід'ємна частина довгоочікуваного «пакету» законодавчих змін, які покликані узгодити положення Земельного кодексу України та Закону України «Про адміністративну процедуру». Незважаючи на своєчасність, очікуваність та певну прогнозованість відповідних законодавчих дій, зміст Закону викликав неоднозначну реакцію у експертному середовищі. Як наслідок – поява експертних висновків, наукових статей та інших напрацювань, безпосередньо присвячених аналізу як положень відповідного Закону в цілому, так і окремих його статей, із різним ступенем «гостроти погляду» - від «лайт-версії», із загальною позитивною оцінкою змісту й акцентом уваги на певну суперечливість окремих його положень, й аж до «хард-версії», із прискіпливим аналізом положень кожної статті й навіть формулюванням свого загального враження вже у самих назвах експертних робіт (наприклад, статті під назвою «Рецепт упорядкування земельних відносин — у Законі України «Про адміністративну процедуру» [1], «Законодавчий Франкенштейн* або особливості адміністративного провадження у земельних справах» [2]). Підтримуючи колег у їх загальній підтримці доцільності прийняття відповідного Закону задля врегулювання особливостей адміністративного провадження в окремих сферах публічного адміністрування, що й передбачає прийняття «спеціальних законів», водночас варто уточнити, що останні, фіксуючи таку особливість, не можуть суперечити основним принципам адміністративної процедури, а отже й положенням «базового» законодавчого акту, роль якого виконує Закон України «Про адміністративну процедуру». Задля «яскравості» прикладу варто звернути увагу на положення ст. 17-2 «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин», якою й було Законом № 3993-IX доповнено Земельний кодекс України. Погоджуючись із І. Бойко у тому, що « … сфера земельних справ дійсно є доволі специфічною, що й обумовлює саму потребу встановлення відповідних правил, однак потрібно діяти обережно, щоб не нашкодити ані публічним інтересам, ані правам громадян… водночас запобігати зловживанням й не допускати свавілля з боку представників влади» [1], а

отже, врегульовуючи відповідні особливості на рівні спеціального закону, варто пам’ятати про загальні правові стандарти належного врядування із тим, щоб « … завдяки так званим «особливостям провадження» фактично не змінювати (спростовувати) загальноприйнятні для цивілізованої спільноти правила для земельної сфери» [1]. Стаття 17-2 «Особливості адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин» Глави 3-1 «Особливості адміністративної процедури у сфері земельних відносин» Земельного кодексу України є однією із «найдискусійніших» у змісті зазначеного Закону № 3993-IX, оскільки або ж містять положення, які формують передумови для суб’єктивного різноваріативного їх тлумачення під час правозастосування, або ж суперечать іншим складовим цього ж Закону або ж «базового» Закону України «Про адміністративну процедуру». Зупинимося лише деяких із таки положень.

Так, наприклад, ч. ст. 17-2 Закону фіксує, що « … органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи здійснюють розгляд заяв у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей, встановлених цим Кодексом, іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин» [3]. На перший погляд, аналіз цих положень свідчить про цілком логічний підхід, а саме – розгляд заяв згідно із «базовим» Законом України, проте із урахуванням особливостей, встановлених Земельним Кодексом та іншими нормативно-правовими актами у сфері земельних відносин – «спеціальними нормативно-правовим актами». Водночас слід пам’ятати, що й сам «базовий» законодавчий акт також регулює суспільні відносини, які виникають за ініціативою органу влади («адміністративного органу»), а отже питання «специфіки» таких відносин й потреби застосування саме «спеціальних актів» набуває дискусійного характеру й вимагає додаткової аргументації.

Не менш «цікавими» виглядають й положення інших частин цієї ж статті, як-то: ч.3 ст. 17-2 регламентує відносини визнання недійсними, протиправними й скасування адміністративних актів у земельних справах. « … можуть бути визнані недійсними, протиправними виключно за рішенням суду, крім випадків, коли скасування протиправних рішень в позасудовому порядку передбачено законодавчими актами у сфері земельних відносин, а також Законом України «Про адміністративну процедуру». Визнання нікчемними власних рішень органами державної влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування допускається в порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру» [3]. Фактично можна вести мову про те, що цими положеннями унеможливлено в цілому визнання таких рішень недійсними, що «не дозволить поновити законність у земельних

справах» [2]. З одного боку, адміністративні суди не зможуть приймати рішення про визнання таких рішень недійсними, бо акти індивідуального характеру суд може лише визнати протиправними й скасувати, й жодним чином не визнати недійсними (ч. 2 ст. 5 КАС України), з іншого боку, хоча і передбачено, що в якості винятку може бути «скасування таких актів в позасудовому порядку» (порядку адміністративного оскарження), однак у ч. 2 ст. 17-2 передбачено лише судовий порядок оскарження у таких справах сфері, із вказівкою на те, що «… якщо інше не передбачено Земельним Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру», іншими нормативно-правовими актами у зазначеній сфері», тобто незрозумілим взагалі є позиція законодавця, а чи взагалі можливою є процедура саме оскарження в адміністративному порядку стосовно рішень у земельних справах. Це й слугує передумовою для формулювання непоодиноких експертних висновків стосовно того, що «… ця норма фактично створює юридичну невизначеність (і скоріше, незрозумілість) щодо можливостей адміністративного оскарження по цій категорії справ в цілому … й як наслідок може буде сформована суперечлива практика щодо адміністративного оскарження у земельних справах» [2].

Подив викликає й зміст ч. 5 ст. 17-2, що містить положення про те, що «… у разі якщо вирішення порушених у заяві у сфері земельних відносин питань … не належить до компетенції адміністративного органу, його посадової особи, що її отримав, зазначений орган, посадова особа приймає рішення про відмову в її задоволенні, про що письмово повідомляє заявника» [3]. Ці положення суперечать положенням «базового» Закону стосовно неможливості відмови у прийнятті заяви і, якщо «… у разі якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше п’яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник» (ст. 44 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Варто погодитися із тим, що «… ця норма фактично суперечить самій ідеї права на належне адміністрування, яке гарантує, що справа за заявою особи має бути вирішена адміністративним органом, а будь-яка відмова є фактично рішенням по суті справи» [2]. У разі надходження заяви, розгляд якої не є компетенцією адміністративного органу, він надсилає її за належністю і повідомляється про це заявник. Саме перенаправляє за належністю, а не розглядає по суті заяви є обов’язком такого органу, а відмова у прийнятті заяви є саме її розглядом по суті, що й зумовлює «істотну дефектність» всієї частини цієї статті в цілому. І навіть посилання на те, що друге речення цієї ж ч. 5 ст. 17-2 Закону містить положення про те, що «… надсилання заяви за належністю або залишення її без розгляду допускається у порядку, передбаченому Законом України «Про адміністративну процедуру» [3],

не вирішує проблемного питання та не усуває «дефектність» статті, не є «кроком до синхронізації» із положеннями «базового» законодавчого акту – Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки пере направлення заяви за належність є саме обов'язком адміністративного органу (імперативна норма), а використання у тексті слова «допускається» фактично «… ставить під сумнів обов'язковість такого припису для адміністративного органу, бо скоріше за все надає можливість йому діяти на свій розсуд» [2].

Не менш суперечливими виглядають й положення ч. 7 ст. 17-2 щодо реалістичності стану справ стосовно фактичної можливості встановлення Кабінетом Міністрів України переліку послуг у сфері земельних відносин, що надаються в автоматичному режимі, а також ч. 10 ст. 17-2 у частині неузгодженості із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо моменту набрання чинності адміністративного акта («… з моменту його прийняття, якщо інше не передбачено цим Кодексом, Законом України «Про адміністративну процедуру» та іншими законодавчими актами у сфері земельних відносин, і має бути доведений до відома тих, кого він стосується» [3], в той час як у «базовому» Законі момент набуття чинності – «доведення до відома особи».

Отже, аналіз цієї статті Закону № 3993-IX (а відповідно і Законі цілому) свідчить, що має місце фактично не фіксація особливостей адміністративного провадження адміністративних справ у сфері земельних відносин, а насамперед передумови для можливого «блокування застосування «базового» Закону про адміністративну процедуру в цілому, для формування суперечливої судової практики, що вимагає невідкладних цілеспрямованих законотворчих ініціатив.

Список використаних джерел

1. Бойко І.В. Рецепт упорядкування земельних відносин — у Законі України «Про адміністративну процедуру». URL: https://uplan.org.ua/analytics/retsept-uporiadkuvannia-zemelnykh-vidnosyn-u-zakoni-ukrainy-pro-administratyvnu-protseduru/

2. Бойко І.В. Законодавчий Франкенштейн* або особливості адміністративного провадження у земельних справах. URL: https://uplan.org.ua/analytics/zakonodavchyj-frankenshtejn-abo-osoblyvosti-administratyvnogo-provadzhennya-u-zemelnyh-spravah/

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин: Закон України від 8 жовтня 2024 року № 3993-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3993-20#Text