

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.84>

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Лавренко А.І.,

аспірантка кафедри адміністративно-правових дисциплін

Донецького державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0009-0003-2973-1691

e-mail: anlavrenko@gmail.com

### Лавренко А.І. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень в сфері земельних відносин.

У статті зібрано та проаналізовано підходи щодо розуміння та умов застосування й реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин іноземних держав. Реалії сучасного життя вимагають від органів публічної влади не тільки своєчасного та повного виконання поставлених завдань, а й дотримання підвищених стандартів доброчесності. Описані завдання та цілі особливо важливі під час реалізації дискреційних прав та виконанні обов'язків, що можуть бути здійснені із певною свободою дій або ж і зовсім - на власний розсуд.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що вказане дослідження в контексті застосування адміністративної дискреції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється вперше та може бути основою для перегляду змісту національного законодавства із цих питань та значним чином впливати на розвиток правової політики із вказаних питань.

Автор аналізує існуючі нормативно-правові акти, які використовуються муніципалітетами у різних державах задля здійснення своїх розпорядчих функцій на власний розсуд із вказаного питання. Дослідження стосується як загальних підходів до розуміння адміністративної дискреції, що часто має місце через прийняття законодавства про адміністративну процедуру (їх принципи, правову визначеність та мету), так і варіанти їх застосування саме до сфери земельних правовідносин. Стаття описує правове регулювання цих явищ у таких країнах як Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія, США, Франція, Великобританія, Норвегія, Албанія, Фінляндія, Болгарія, встановлює закономірності, тенденції та загальні риси правового регулювання, говорить про вдалі практики, успішний досвід та перспективи його перейняття у національну правову систему.

Автор акцентує увагу на тенденціях розвитку адміністративної дискреції та важливості цифровізації, відкритості, діалогу та участі громадськості у вирішенні питань земельних відносин і робить висновок про стан правової визначеності повноважень, які можуть здійснювати на власний розсуд муніципалітети лише шляхом опису загальних вимог щодо поведінки останніх, в меншій чи більшій мірі обмежує свободу їх дії законом та завжди надає право заінтересованим особам оскаржувати прийняті рішення, що зачіпають сферу їх інтересів.

**Ключові слова:** дискреція, розсуд, повноваження, органи місцевого самоврядування, земельні відносини, адміністративна процедура.

### Lavrenko A.I. Foreign experience of administrative and legal regulation of discretionary powers in the branch of land relations.

The article collects and analyzes approaches to understanding and conditions of application and implementation of discretionary powers of local self-government bodies in the sphere of land relations of foreign states. The realities of modern life require public authorities not only to timely and fully fulfill their tasks, but also to comply with high standards of integrity. The described tasks and goals are especially important in the implementation of discretionary rights and duties that can be carried out with a certain freedom of action or at all - at their own discretion.

The scientific novelty of the study is that this study in the context of the application of administrative discretion of representative and executive bodies of local self-government is carried out for the first time and can be the basis for reviewing the content of national legislation on these issues and significantly influence the development of legal policy on these issues.

The author analyzes the existing normative legal acts that are used by municipalities in different states to exercise their administrative functions at their own discretion on this issue. The study concerns both general approaches

to understanding administrative discretion, which often takes place through the adoption of legislation on administrative procedure (their principles, legal certainty and purpose), and the options for their application to the sphere of land relations. The article describes the legal regulation of these phenomena in countries such as Italy, Spain, Germany, Austria, USA, France, Great Britain, Norway, Albania, Finland, Bulgaria, establishes patterns, trends and common features of legal regulation, speaks of successful practices, successful experience and prospects for its adoption into the national legal system.

The author focuses on the trends in the development of administrative discretion and the importance of digitalization, openness, dialogue and public participation in resolving issues of land relations and concludes on the state of legal certainty of powers, which can be exercised at the discretion of municipalities only by describing the general requirements for the behavior of the latter, to a lesser or greater extent limits the freedom of their operation by law and always grants the right to interested persons to challenge decisions made that affect the sphere of their interests.

**Key words:** discretion, discretion, powers, local governments, land relations, administrative procedure.

**Постановка проблематики.** Із розвитком децентралізаційних процесів законодавець все частіше надає саме органам та посадовим особам місцевого самоврядування простір для обрання варіантів вибору оптимального розв'язання нагальних завдань. І це логічно, так як представницькі та інші органи місцевого самоврядування за своїм покликанням опікуються переважно більшістю питань суспільного життя.

Проаналізувавши співвідношення кількості та змісту рішень місцевих рад, можна зробити висновок, що лівову частку з них складають акти із регулювання земельних відносин.

Так, обмеження, встановлені в умовах воєнного стану наразі не дозволяють здійснювати безоплатну передачу земель комунальної власності у приватну власність та надавати дозволи на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі [1], однак треба пам'ятати, що по-перше, разом із цим чинне законодавство містить винятки із цієї заборони, по-друге, обов'язок розглядати інші земельні питання на рівні адміністративно-територіальної одиниці та у зв'язку із цим вживати інші заходи, спрямовані на посилення ролі самостійності місцевого самоврядування, залишається.

Дослідженням питань адміністративної дискреції в сфері місцевого самоврядування при регулюванні земельних питань спонукає й необхідність органів місцевого самоврядування до

1 січня 2025 року забезпечити внесення до Державного земельного кадастру великого переліку відомостей, а також розробити комплексний план просторового розвитку території територіальної громади відповідно до змісту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року № 711-IX (набрав чинності 09 червня 2022 року) [2].

Принцип прозорості – один із основних векторів, на який звертає увагу Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, коли говорить про продовження впровадження реформи децентралізації як антикорупційний запобіжник, підзвітність та відкритість [3, с. 2]. Більше того, 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру» [4] надав визначення поняття дискреційних повноважень адміністративних органів. Підхід до надання дефініції дискреційних повноважень, закріплений у вказаному Законі є ключовим, однак ще не достатньо дослідженим.

Оскільки названий інститут є досить молодим, актуальним є вивчення, аналіз та систематизація іноземного досвіду із поставленого питання, а також імплементація кращих практик у національне законодавство та впровадження його у повсякденне життя.

**Мета дослідження** – збір та аналіз наукових поглядів та уявлень про поняття дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, що застосовується у законодавстві зарубіжних країн. Завдання дослідження полягає у тому, щоб проаналізувати підходи до надання дефініції адміністративної дискреції органів муніципальної влади в сфері земельних відносин та надання підсумку про формування основних підходів до такого закріплення.

**Стан опрацювання проблематики.** Дослідженням дискреційних повноважень органів публічної влади в цілому займалися В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бевзенко, І. Бойко, В. Венгер, В. Галунько, Л. Савранчук, В. Тимошук, О. Тодощак, А. Школик та інші. Здебільшого вчені обмежувались дослідженням визначень понять «адміністративного розсуду» та «дискреційних повноважень» в контексті порівняльного аналізу підходів до визначення адміністративних процедур в зарубіжних країнах без детального акценту на напрямі адміністративно-правового регулювання таких повноважень органами місцевого самоврядування саме в сфері земельних відносин в науці адміністративного права наразі залишається відкритим.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи те, що національне законодавство зводить застосування дискреційних повноважень саме в контекст нового Закону України «Про адміні-

стративну процедуру» і визначає їх як повноваження, надані адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [4], пропонуємо розглянути варіанти закріплення можливості реалізації таких правомочностей органами місцевого самоврядування як адміністративними органами в цілому та окремо із вирішення земельних питань.

Варто зауважити, що досвід зарубіжних країн свідчить, що назва й форма законодавчих актів щодо адміністративних процедур варіюються. 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 адміністрування (у тому числі й земельних правовідносин) (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни тощо) [5, с. 179].

У європейських країнах адміністративні процедури мають довгу та стабільну законодавчу основу: Закон Швейцарії про адміністративну процедуру 1968 року; Закон Німеччини про адміністративне виробництво 1976 р.; Закон Швеції про адміністративні процедури 1986 року; Закон Австрії про адміністративні процедури 1991 року; Закон Іспанії про юридичні режими органів публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру 1992 року; Закон Фінляндії про адміністративні процедури 2003 року; Кодекс про адміністративну процедуру Греції 1999 року [6, с. 111].

Так, наприклад, 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 [7]. 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 [8] (до речі, подібний підхід достатньо давно застосовується і в українській судовій адміністративній практиці, особливо, коли мова йде про виключні повноваження).

Досить «молодий» нормативно-правовий акт із питань адміністративної процедури нині діє у Албанії (2015 року прийняття). Це джерело вказує, що «дискреція органу державного управління» (у цьому контексті поняття «державний» також включає й владу муніципалітетів) — це право останнього здійснювати публічні повноваження та досягати законної мети у випадках, коли закон частково передбачає умови для її досягнення, надавши право вибору органу державного управління.

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, це передбачено законом;

по-друге, це не виходить за межі закону;

по-третє, вибір державного органу було здійснено лише для досягнення мети, заради якої дискреція була дозволена та відповідає загальним принципам цього Кодексу;

та, по-четверте, вибір не є невиправданим відхиленням від попередніх рішень, прийнятих тим самим органом в однакових або подібних випадках [9].

Вчоргове 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 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 [10].

**Висновки.** Проаналізувавши стан нормативного закріплення адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів в сфері земельних відносин у зарубіжних країнах, можна дійти висновку про те, що його рівень не є досконалим, оскільки, в основному складається лише із системи принципів та вимог. Такі норми встановлюють гіпотетичну можливість діяти на власний розсуд та не дають чіткої регламентації меж законної поведін-

ки, переліку повноважень, до яких застосовуються лише право на вибір одного із доступних варіантів рішень, що може бути з однієї сторони використане як джерело зловживань публічних службовців, а із іншої часто може тягнути ризик їх скасування з боку заінтересованих осіб. Такий стан речей значно ускладнює процеси стратегічного планування та можливості розвивати стратегічні проекти.

Варто зазначити, що держава має зменшувати конфлікти інтересів; забезпечувати рівний, відкритий і прозорий доступ до інформації, пов'язаної із землею, для всіх учасників земельного ринку. З точки зору прозорості та доступності інформації цікавим є досвід реалізації різноманітних інформаційних проектів із полегшення доступу до земельних реєстрів, а також функціонування асоціацій у сфері управління земельними ресурсами. Варто зазначити, що більшість європейських країн уже автоматизувала свої офіційні земельні інформаційні системи, що дало змогу підвищити рівень якості системи управління земельними ресурсами, що доводять дані міжнародних рейтингів. У зручному форматі обробляється та надсилається в електронну комерцію більш широкий асортимент даних і документів [11, с. 97]

Оскільки представницькі функції місцевих органів влади, у першу чергу направлені на задоволення потреб населення, публічність, відкритість та розвиток цифровізації – те, до чого прагнуть і застосовують різні країни при реалізації дискреційних повноважень різного роду та сфер. Громадські слухання, консультації, електронні оповіщення, залучення сейкхолдерів, різноманітні форми участі громадськості у таких процедурах – все це має місце, а у деяких випадках є обов'язковою умовою застосування адміністративної дискреції, а рівень законодавчої техніки має допомагати в розвитку децентралізації цих процесів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002, № 3-4, ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2020, № 46, ст. 394. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>.
3. Дорожня карта децентралізації: реформа місцевого самоврядування та територі-

альної організації влади. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Децентралізація. URL: [https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F\\_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%96%CC%88.pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F_%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%96%CC%88.pdf).

4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.03.2022 р. № 2073-IX. *Голос України*, 2022, № 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
5. Міхеєв Мих.В, Міхеєв Мик.В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5/2021. С. 178–182. URL: [http://www.lsej.org.ua/5\\_2021/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/5_2021/44.pdf).
6. Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 110–114.
7. Act of relating to procedure in cases concerning the public administration as subsequently amended. Norway. 1967. URL: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19670210-000-eng.pdf>.
8. Administrative Procedure Act. Bulgaria. 1979. URL: <https://www.refworld.org/docid/44ad1e694.html>.
9. Code of administrative procedures of the republic of Albania. 2016. Albania URL: [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/72/ALB\\_Code%20of%20Administrative%20Procedures.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/72/ALB_Code%20of%20Administrative%20Procedures.pdf).
10. Administrative Procedure Act. Ministry of Justice, Finland. URL: <https://legislationline.org/sites/default/files/documents/69/FINLAND%20Administrative%20Procedure%20Act%202003%20ENG.pdf>.
11. Скиба М.В. Управління земельними ресурсами: досвід країн Європейського Союзу. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Економіка і управління*. 2020. Т. 31(70), № 3(1). С. 93–101. URL: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=L INK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=UZTNU\\_econ\\_2020\\_31%2870%29\\_3%281%29\\_\\_18](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=L INK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=UZTNU_econ_2020_31%2870%29_3%281%29__18).