

## ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

### PROCEDURES FOR EXAMINATION OF STATE LAND IN RELATIONS: PRESENT ISSUES

Штикер Я.Ю.,  
аспірант

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті розглянуто позиції вчених-адміністративістів щодо розуміння терміну «адміністративна процедура». Надано визначення процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин. Виокремлено та розглянуто стадії процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, стадії, державна експертиза, земельні відносини, земельна документація.

В статье рассмотрены позиции учёных-административистов в понимании термина «административная процедура». Дано определение процедуры проведения государственной экспертизы в сфере земельных отношений. Выделены и рассмотрены стадии процедуры проведения государственной экспертизы в сфере земельных отношений.

**Ключевые слова:** административная процедура, стадии, государственная экспертиза, земельные отношения, землеустроительная документация.

In the article the position administrative law scholars in understanding the term "administrative procedure". In connection with this, given the determination procedure of state expertise in the sphere of land relations. Allocated and reviewed under the procedure of state expertise in the sphere of land relations.

**Key words:** administrative procedure stage, state examination, land relations, land use documentation.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. З огляду на це органи публічної влади покликані виконувати комплекс адміністративно-правових, економічних, фінансових, земельнопорядних, планувальних та інших заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання й охорони земель в умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах.

Організаційно-правове забезпечення раціонального використання й охорони земель у процесі приватизації земельних ділянок передбачає виготовлення і затвердження земельнопорядної документації, на основі якої органи публічної влади розробляють і затверджують загальнодержавні програми використання й охорони земель, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування приймають рішення щодо перспектив використання земель на своїй території, надають земельні ділянки в користування, легалізують у встановленому порядку права на землю, встановлюють обмеження права власності і права користування земельними ділянками тощо. З огляду на юридичне значення земельнопорядної документації, актуальною стає процедура проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Питання про адміністративні процедури неодноразово ставало предметом досліджень багатьох учених – В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Р.Ф. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, О.В. Джафарової, Л.В. Ковалюка, А.Т. Комзюка, Ю.М. Козлова, І.В. Опришка, В.Г. Перепелюка, Л.Л. Попова, О.П. Рябченко, В.Д. Сорокіна, Ю.Н. Старилова, В.Н. Тимошука, Ю.О. Тихомирова, Н.М. Тищенко та багатьох інших, але у колі науковців немає одностайності щодо змістовного наповнення згаданої проблеми.

**Метою статті** є дати визначення процедурі проведення державної експертизи у сфері земельних відносин та розглянути її стадії.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність у науковій літературі одностайного розуміння сутності терміну «адміністративна процедура», а також похідних від нього понять пов'язана з особливостями історично-національного тлумачення категорії «адміністративний процес», який для

одних науковців (а з 2005 р. і для законодавця) є формою діяльності адміністративних судів [1, с. 17–19; 2, с. 53], а для інших – формою діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень, органів державного управління) [3, с. 7–25; 4, с. 6–23].

Так, В.П. Тимошук наголошує, що поняття «процедура» має багато спільного з поняттям «правова процедура» [5, с. 59]. Правова процедура орієнтується на досягнення відповідної мети (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи таким чином цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності [6, с. 97]. С.С. Алексєєв під юридичною процедурою розуміє всі види правової регламентації юридичних дій, що продовжуються в часі [7, с. 122–123]. Його підтримують М.І. Байгін і О.В. Яковенко. На думку вчених, правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, яка забезпечує реалізацію норм матеріального права та заснованих на них матеріальних правовідносин, які охороняються від порушень правовими санкціями [6, с. 97]. Т.О. Коломієць вважає, що під юридичною процедурою варто розуміти регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та право реалізації [8, с. 220].

У такому разі зазначені процедури мають дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані, послідовні дії; по-друге, всі вказані дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Якщо ж йдеться про специфічну процедуру у сфері правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то послідовні дії, які утворюють процедуру, мають бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [9, с. 10].

Заслугує на увагу позиція Р.С. Мельника, який виділяє такі ознаки адміністративної процедури: у межах адміністративної процедури знаходить відбиття юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; у свою чергу, адміністративно-процедурні норми виступають як засоби реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей пра-

ва, які не мають «власних» процесуальних (процедурних) норм; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження); юридична діяльність, яка здійснюється в межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто націлена на фізичних або юридичних осіб, організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дає змогу відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності); наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосереднім чином не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [10, с. 97–101].

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративна процедура – це встановлений законодавством (офіційний) порядок діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративних органів) щодо розгляду і вирішення індивідуально визначених справ [8, с. 221]. В.П. Тимошук під адміністративною процедурою розуміє встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акту або укладення адміністративного договору [5, с. 58]. А.М. Школик зазначає, що це порядок, закріплений нормами адміністративного права, вчинення дій органами публічної адміністрації [11, с. 123].

Отже, зміст адміністративної процедури полягає в офіційно встановленому порядку прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення та порядок вчинення адміністративних дій із метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян [12, с. 35].

Слід констатувати, що ознаками адміністративних процедур є: регламентація нормами адміністративного права, публічний характер, індивідуальний характер, тобто діяльність спрямована на вирішення індивідуальних справ стосовно фізичних та юридичних осіб.

У той самий час, процедурі проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, як і будь-якій іншій адміністративній процедурі, властивий стадійний характер.

Стадію адміністративної процедури треба визначити як врегульовану нормами адміністративного процесуального права, порівняно самостійну, визначену в часі його частину, що реалізується у формі послідовно здійснюваних процесуальних дій. Її функціональний зміст полягає в сукупності вимог до суб'єктів адміністративної процедури та вчинюваних ними дій із метою формування і прийняття управлінського рішення, відповідно до чинного адміністративного законодавства.

Кожна стадія адміністративної процедури може бути визнана автономною за умови дотримання наступних вимог [13, с. 75]: 1) поряд із загальними завданнями, що властиві певній процедурі загалом, окрема стадія має виділятися своїми характерними завданнями. Невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню зазначеної процедури; 2) об'єктивна зумовленість стадії, через що вона стає неминучою у цій процедурі; 3) стан та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії має відрізнятися від положення та повноважень суб'єктного складу інших стадій; 4) кожна наступна стадія починається тільки після того, як завершиться попередня; 5) кожна самостійна стадія має бути формально визначеною і завершуватися прийняттям рішення у формі певного процедурного рішення; 6) на окремих стадіях адміністративної процедури діють різні режимні характеристики: принципи, процесуальні гарантії, методи діяльності.

Таким чином, проведений аналіз теоретичних здобутків вчених та норм чинного законодавства дає підстави здійснити послідовний розгляд проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.

Аналіз ст. 33 Закону України від 17.06.2004 р. № 1808-IV «Про державну експертизу земельпорядної документації» [14] дає можливість виокремити три основних стадії проведення державної експертизи у сфері земельних відносин: 1) підготовча стадія, яка включає перевірку наявності та повноти необхідних документів і матеріалів щодо об'єктів державної експертизи та їх реєстрацію; 2) основна стадія, тобто аналітичне опрацювання документів чи матеріалів щодо об'єктів державної експертизи, а в разі необхідності – проведення обстежень у натурі (на місцевості) та проведення на їх основі аналізу їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам; 3) заключна стадія – це узагальнення окремих експертних досліджень, одержаної інформації, підготовка висновку державної експертизи та видача його замовникам об'єктів державної експертизи.

Отже, постає необхідність детальніше вивчити стадії процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин.

Так, на підготовчій стадії державної експертизи здійснюється приймання земельпорядної документації, перевірка її складу, а також реєстрація об'єктів державної експертизи на підставі заяви (клопотання) замовника в журналі обліку (реєстрації) об'єктів державної експертизи земельпорядної документації протягом одного дня.

Щоб провести державну експертизу, замовник подає оригінали відповідної документації та матеріали. У разі, якщо окремі документи та матеріали об'єкта експертизи за своїм статусом не можуть бути надані в оригіналах, вони додаються у посвідчених у встановленому порядку копіях.

Водночас, усі основні документи і матеріали, додані до об'єкта державної експертизи, мають відповідати таким вимогам: передбачені законодавством погодження у паперовому вигляді мають бути підписані керівником відповідального органу та скріплені його печаткою. В електронній формі документи засвідчуються електронним цифровим підписом керівника відповідального органу; графічні матеріали у встановлених законодавством випадках мають бути погоджені керівником територіального органу земельних ресурсів; кожен аркуш копій архівних документів має бути посвідчений підписом архіваріуса та печаткою архівної установи; кожен аркуш інших документів має бути посвідчений підписом і печаткою розробника об'єкта експертизи; кожен аркуш документів у паперовому вигляді має бути засвідчений підписом і печаткою (за наявності) розробника об'єкта експертизи, а також підписом та особистою печаткою сертифікованого інженера-землевпорядника, який відповідає за якість робіт із землеустрою. В електронній формі документи засвідчуються електронними цифровими підписами розробника об'єкта експертизи та сертифікованого інженера-землевпорядника, який відповідає за якість робіт із землеустрою; документація із землеустрою повинна бути пронумерована, прошита та скріплена підписом і печаткою розробника об'єкта експертизи [15].

За умови виконання цих вимог об'єкт державної експертизи підлягає реєстрації. В іншому випадку документація повертається замовнику на доопрацювання без реєстрації.

Основна стадія проведення державної експертизи, передбачає всебічний аналіз земельпорядної документації, відповідність запропонованих заходів вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам. У разі потреби проводяться обстеження в натурі (на місцевості).

Під час проведення державної експертизи земельпорядної документації визначаються: відповідність змісту документації вимогам законодавства України, встановле-

ним стандартам, нормам і правилам, рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо раціонального використання й охорони земель, умов і порядку їх забудови, охорони навколишнього природного середовища, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, збереження культурної спадщини; відповідність змісту документації вимогам завдань на її розроблення та вимогам передпроектної документації; запропоновані землепорядною документацією рішення щодо рекультиваци порушених земель, поліпшення малопродуктивних угідь, оцінки земель тощо; еколого-економічна ефективність передбачених заходів щодо запобігання їх впливу на земельні угіддя за межами ділянки, охорони агроландшафтів; відповідність вимогам законодавства умов щодо зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок у разі проведення вибіркової та добровільної державної експертизи робочих проектів землеустрою, передбачених підпунктом «з» ч. 2 ст. 25 Закону України «Про землеустрій» [15].

На заключній стадії проведення державної експертизи узагальнюються результати експертних досліджень, готується висновок державної експертизи щодо доцільності затвердження землепорядної документації. Підготовлені висновки державної експертизи мають зводитись до трьох можливих варіантів: 1) землепорядна документація загалом відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, оцінюється позитивно та погоджується (у разі необхідності погодження може зумовлюватися певними умовами щодо додаткового опрацювання окремих питань та внесення коректив, виконання яких не потребує суттєвих доробок); 2) землепорядна документація, яка не повною мірою відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, повертається на доопрацювання; 3) землепорядна документація, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам, оцінюється негативно і не погоджується [15].

Варто вказати, що висновки державної експертизи землепорядної документації після їх підпису експертами, керівником експертного підрозділу та затвердження керівництвом Держгеокадастру, територіальних органів Держгеокадастру в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, скріплені гербовою печаткою, є обов'язковими для прийняття до розгляду замовником. Загалом можемо говорити про віднесення висновку до певного адміністративного акту.

У свою чергу, на підставі аналізу ст.ст. 37, 38 Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV «Про державну експертизу землепорядної документації» [14] можемо говорити про стадію оскарження рішення (висновку) досліджуємої процедури.

У той самий час О.В. Джафарова наголошує на тому, що до переліку стадій дозвільної процедури навмисно не відносить дії, пов'язані зі здійсненням діяльності щодо оскарження дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, оскільки ці дії становлять окрему групу

адміністративно-правових відносин у сфері дозвільної діяльності і мають свої особливості. Це пов'язано, по-перше, з тим, що оскарження здійснюється щодо вже прийнятого індивідуального адміністративного акта, тобто щодо останнього вже завершилась процедура його прийняття; по-друге, суб'єктом розгляду звернення щодо оскарження прийнятого індивідуального адміністративного акта щодо надання або відмови в наданні документа дозвільного характеру є інші суб'єкти (адміністративний суд, орган публічної адміністрації, який наділений відповідними повноваженнями); по-третє, порядок оскарження має іншу процесуальну форму і регламентується відповідними нормативно-правовими актами; по-четверте, подання скарги передбачає відкриття самостійного провадження з її розгляду; по-п'яте, кожна з названих процедур має різну мету та наслідки [16, с. 179-180].

Ми дійсно погоджуємось із позицією О.В. Джафарової, але вважаємо, що доречним є виокремлення стадії оскарження в процедурі проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, з наступних позицій.

Так, замовники або розробники об'єктів державної експертизи, зацікавлені у спростуванні висновків державної експертизи або їх окремих положень, подають обґрунтоване клопотання (заяву) про це до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Водночас, висновки державної експертизи можуть бути скасовані органом, який їх видав, у разі виявлення обставин, що могли вплинути на об'єктивність оцінки висновку.

У разі відмови в розгляді заяви про спростування висновків державної експертизи або незгоди з висновками повторної державної експертизи замовники або розробники об'єктів державної експертизи мають право звернутися до суду.

Право зацікавлених осіб на звернення до суду з позовом про скасування висновків державної експертизи може бути реалізоване лише у разі відмови центрального органу виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері земельних відносин, у розгляді заяви про спростування висновків державної експертизи або незгоди з висновками повторної експертизи.

Висновок. На підставі викладеного, під процедурою проведення державної експертизи у сфері земельних відносин варто розуміти встановлений порядок діяльності, який урегульовано нормами адміністративно-процесуального права, знаходиться в межах компетенції територіальних органів Держгеокадастру та спрямований на реалізацію норм адміністративного матеріального права у процесі вирішення конкретних справ щодо дослідження, перевірки, аналізу й оцінки об'єкта державної експертизи та підготовки обґрунтованого та об'єктивного експертного висновку.

Доведено, що процедура проведення державної експертизи у сфері земельних відносин складається з таких стадій: 1) підготовчої стадії; 2) основної стадії; 3) заключної стадії; 4) стадії оскарження.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: [навч. посіб.] / [І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський]; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
6. Байтин М.И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М.И. Байтин, О.В. Яковенко // Журнал Российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–102.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 280 с.
8. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т.О. Коломієць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

9. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Алімов. – Ірпінь, 2002. – 199 с.
10. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ / Р.С. Мельник // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.
11. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посіб.] / А.М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
12. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Щерба. – Х., 2011. – 198 с.
13. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В.Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1979. – С. 73–77.
14. Про державну експертизу земельпорядної документації : Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1808-15>.
15. Про затвердження Методики проведення державної експертизи земельпорядної документації : Наказ Держкомзему України 03.12.2004 р. № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/z1618-04/para15#n15>.
16. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Джафарова. – Х., 2015. – 572 с.