

УДК 342.922

В.В. Корольова
кандидат юридичних наук, доцент,
Університет «КРОК»

А.О. Григоренко
здобувач ступеня вищої освіти «магістр»,
Університет «КРОК»

Удосконалення регулювання дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні владних функцій у сфері земельних відносин

Дослідження присвячено проблемним питанням дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: дискреційні повноваження, дискреція, суб'єкти владних повноважень, органи державної влади та місцевого самоврядування.

В.В. Королева
кандидат юридических наук, доцент,
Університет “КРОК”

А.А. Григоренко
соискатель степени высшего образования “магистр”,
Университет “КРОК”

Усовершенствование регулирования дискреционных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении властных функций в сфере земельных отношений

Исследование посвящено проблемным вопросам дискреционных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления

Ключевые слова: дискреционные полномочия, дискреция, субъекты властных полномочий, органы государственной власти и местного самоуправления.

V. Koroleva

Ph.D. in Law, Associate Professor
University of Economics and Law «KROK»

A. Hryhorenko

competitor of higher education degree “Master”
«KROK» University

Improvement of regulation of discretionary authorities of government authorities and local authorities in the implementation of authentic functions in the land relations

The research is devoted to problematic issues of discretionary powers of state authorities and local self-government.

Key words: discretionary powers, discretion, subjects of power, bodies of state power and local self-government.

Постановка проблеми

Актуальність дослідження зумовлена наявністю у теорії права такого поняття, як «дискреційні повноваження» у суб'єктів владних повноважень, тобто вирішення посадовою особою або державним органом віднесеного до їх компетенції питання на власний розсуд у порядку реалізації дискреційної влади. Говорячи про здійснення дискреційних повноважень, мова йде як про обов'язок, так і про право органу здійснювати такі повноваження. З огляду на зазначене, доцільно розглянути питання меж та обмежень таких повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичним підґрунтям для дослідження питання дискреційних повноважень є праці вітчизняних та іноземних науковців, серед яких: Н. А. Бааджи, В. М. Венгер, М. О. Стефанчук, Я. Грель, Л. В. Аллахвердова, Т. М. Фуфалько, М. Б. Рісний, Д. Б. Абушенко, Ю. В. Старих, Ф. В. Веніславський тощо.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Роботи зазначених та інших учених здебільшого стосуються теоретичних аспектів адміністративного розсуду суб'єктів

владних повноважень, однак питання меж дискреційних повноважень у сфері земельних відносин авторами досліджено опосередковано. Тому виникає необхідність дослідження практичних питань регулювання дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними владних функцій у сфері земельних відносин.

Формулювання цілей статті

Спираючись на теоретичні аспекти щодо розуміння дискреційних повноважень, дослідити та запропонувати можливі способи вдосконалення правового регулювання дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними владних функцій у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження

У відповідності до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Згідно зі ст. 19 Основного Закону органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Під поняттям «дискреційні повноваження» розуміють можливість суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, з-поміж декількох можливих варіантів дій обрати будь-який, що з погляду законодавства є правомірним. Так, в юридичній енциклопедії дискреційні повноваження визначаються як право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону [7, с. 98].

У національному законодавстві поняття дискреційних повноважень було розкрито в Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженій Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5, яка станом на дату проведення відповідного дослідження втратила чинність. Проте для визначення поняття «дискреційні повноваження» звернемося до цієї методології, яка його визначає як сукупність прав та обов'язків органів державної влади й місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [5].

На наявність дискреції в окремій ситуації в нормі закону вказують такі звороти, як: «може», «має право», а не «повинен», «зобов'язаний».

Наприклад, дискреційними повноваженнями керівника органу місцевого самоврядування можна вказати його право призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради [3].

Відсутність дискреційних повноважень можна продемонструвати на прикладі ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу, відповідно до якої відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, що передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповід-

но до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову в його наданні [2, ст. 118, 122]. Незважаючи на очевидну відсутність у даній нормі ознак дискреційних повноважень, у даному випадку відповідні органи місцевого самоврядування, керуючись положеннями ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважають, що можуть діяти у даному випадку на власний розсуд [3, с. 71].

Використовуючи таку гру слів, відсутність конкретизації повноважень, а також відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності керівника відповідного органу та персонально кожного його члена, деякі суб'єкти владних повноважень зловживають своїми повноваженнями й бачать «дискрецію», там де її немає.

Варто звернути увагу на науковий висновок Верховного Суду України щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією від 13.04.2018 р. і висновків, викладених у ньому, відповідно до яких:

- дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору з будь-ким;

- дискреційне повноваження надається у спосіб його закріплення в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі, нормі з невизначеною гіпотезою. Для позначення дискреційного повноваження законодавець використовує, зокрема, терміни «може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «установлює», «визначає», «на свій розсуд». Однак наявність такого терміна у законі не свідчить автоматично про наявність у суб'єкта владних повноважень дискреційного повноваження;

- при реалізації дискреційного повноваження суб'єкт владних повноважень зобов'язаний поважати основоположні права особи, додержуватися: конституційних принципів; принципів реалізації відповідної владної управлінської функції; принципів здійснення дискреційних повноважень; змісту публічного інтересу; положень власної компетенції; вказівок, викладених у інтерпретаційних актах; фахових правил, закріплених у нормативних актах; адміністративної практики; судової практики; процедурних вимог [6].

Ураховуючи проведений аналіз адміністративного розсуду при здійсненні владних функцій та виявленні проблемних питань наявності дискреції й можливості діяти на власний розсуд публічних органів у сфері земельних відносин виділимо основні напрями вирішення таких проблемних питань.

Так, вважаємо основними напрямами вирішення проблемних питань, що виникають при здійсненні владних повноважень у сфері земельних відносин такі:

1) зменшення негативних наслідків наявності дискреційних повноважень владних органів, що вирішують питання про укладення договору оренди земельної ділянки (ст. 93 Земельного кодексу України).

Практика відносин у сфері поновлення дії договорів оренди землі комунальної власності потребує перегляду та змін. Вважаємо за необхідне чіткіше встановити межі дискреційних повноважень щодо надання права на користування земельними ділянками для можливості реалізації прав володіння, користування і розпорядження відповідним суб'єктам господарювання будівлями та спорудами, що розташовані на цих земельних ділянках, упродовж терміну існування таких будівель і споруд;

2) зменшення негативних наслідків наявності дискреційних повноважень владних органів, що вирішують питання про передачу у власність та користування земельної ділянки (ст. 118 Земельного кодексу України);

3) зменшення негативних наслідків наявності дискреційних повноважень влад-

них органів, що вирішують питання про перехід права на земельну ділянку під час переходу права на будівлю та споруду (ст. 120 Земельного кодексу України).

Зловживання своїми повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні управлінських і владних функцій негативно впливає на правову систему держави, правозастосовну практику, підриває авторитет держави та довіру до неї.

З метою забезпечення належного дотримання норм Закону вважаємо за доцільне запропонувати:

1) систематизувати та проаналізувати норми всіх нормативно-правових актів, які містять дискреційні повноваження, та пропонувати Міністерству юстиції України включити їх для проведення антикорупційної експертизи з метою виявлення корупціогенних факторів.

З метою виявлення всіх можливих варіантів розсуду суб'єктів владних повноважень та норм, які можуть містити можливість адміністративного розсуду, вважаємо за необхідне провести аналіз таких нормативно-правових актів і норм, провести їх антикорупційну експертизу, розробити й запропонувати заходи для зменшення можливості застосування принципу адміністративного розсуду шляхом встановлення певних обмежень при виборі можливого варіанту дії або бездіяльності;

2) створити такі умови, за яких відповідним суб'єктам повноважень буде не вигідно, використовуючи прогалини в законодавстві та відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності, зловживати своїми повноваженнями.

З метою попередження зловживання своїм становищем суб'єктами владних повноважень у зв'язку з можливістю адміністративного розсуду при вирішенні певних питань вважаємо за необхідне внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до яких при розгляді адміністративного позову в разі його задоволення та встановлення незаконності дій чи бездіяльності відповід-

ного суб'єкта одночасно стягнути з нього штраф фіксованого розміру, наприклад, 20-30 розмірів мінімальної заробітної плати або прожиткового мінімуму, одну частину якого стягнути на користь позивача, а іншу – до Державного бюджету України.

Вважаємо, внесення такої норми Кодексу адміністративного судочинства України позитивно вплине на ефективність судового захисту в справах за позовами до суб'єктів владних повноважень про визнання їх дій чи бездіяльності протиправними;

3) запровадити персональну відповідальність кожного з членів відповідного колективного органу, оскільки відповідальність певного органу як юридичної особи не є ефективним засобом захисту порушених прав громадян.

Запровадження персональної відповідальності кожного з членів колегіального органу при встановленні протиправності відповідного рішення, оскільки колегіальна відповідальність є не достатньо ефективною, позитивно вплине на прийняття законних та справедливих рішень при розгляді певних питань;

4) встановити принцип, відповідно до якого, у випадку можливих варіантів дій, які може обрати суб'єкт владних повноважень, він повинен обрати той, що буде на користь громадянина, щодо звернення якого вирішується відповідне питання.

Вважаємо за необхідне законодавчо закріпити принцип, аналогічний принципу правомірності прийняття рішення платника податків, закріплений у Податковому кодексі України.

Відповідно до цього принципу у випадках, якщо норма закону припускає неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як заявника, так і відповідного органу владних повноважень, то діє презумпція правомірності дій заявника.

У разі, якщо норми відповідного нормативно-правового акта суперечать одна одній та припускають неоднозначне (мно-

жинне) трактування прав і обов'язків суб'єктів владних повноважень, унаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як заявника, так і відповідного органу владних повноважень, рішення приймається на користь заявника;

5) забезпечення прозорості діяльності системи управління земельними ресурсами, надійний, вільний, з низькими витратами доступ до земельної інформації всіх суб'єктів ринку.

Задля виконання прозорості та відкритості управління земельними ресурсами та інформації потрібно розробити й запровадити відповідно систему, яка гарантуватиме можливість доступу кожного громадянина до земельної інформації, а у випадку порушення права на своєчасну та достовірну інформацію – посилення відповідальності відповідного суб'єкта владних повноважень;

6) запровадження постійної оцінки та контролю ефективності, цілісності й прозорості системи управління земельними ресурсами за допомогою показників, що відображують, зокрема, витрати коштів і часу на виконання кожної операції із землею, а також ступінь задоволення потреб;

7) проведення інвентаризації всіх земельних ділянок як наданих у власність або користування, так і не наданих, відкриття такої інформації для громадськості та надання на запит будь-якого громадянина.

Вважаємо за необхідне провести інвентаризацію всіх земельних ділянок з метою надання такої інформації на запит зацікавлених осіб, оприлюднювати таку інформацію на сайтах відповідних органів владних повноважень.

Що ж стосується можливих дій для впливу на відповідного суб'єкта владних повноважень з метою прийняття законного рішення у разі, якщо при зверненні з клопотанням про надання дозволу на розробку проекту землеустрою земельної ділянки або клопотання про затвердження такого проекту було отримано відмову в задоволенні таких клопотань, доцільно використовувати такий метод, як стягнен-

ня з нього на користь заявників (позивачів у справі) судових витрат.

Найбільш ефективними з вищезазначених витрат, на нашу думку, є витрати на правову допомогу. Так, згідно з ч. 1 та ч. 2 ст. 134 Кодексу адміністративного судочинства України, витрати, пов'язані з правничою допомогою адвоката, несуть сторони, крім випадків надання правничої допомоги за рахунок держави. За результатами розгляду справи витрати на правничу допомогу адвоката підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами, за винятком витрат суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката [4, ст.134].

Відповідно до ст. 132 Кодексу адміністративного судочинства України судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи [4, ст. 132].

До витрат, пов'язаних з розглядом справи, належать:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду;
- 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз;
- 4) пов'язані з вилученням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів;
- 5) пов'язані зі вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи.

Таким чином, стягнення із суб'єкта владних повноважень є досить вагомим аргументом для прийняття законного рішення.

Ще одним способом впливу на прийняття відповідачем законного рішення Кодекс адміністративного судочинства України передбачає встановлення судового контролю за виконанням судового рішення. Так, відповідно до ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України суд, що ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт

про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина - до Державного бюджету України [4, ст.382].

У зв'язку з вищевикладеним, вважаємо, що для прийняття законного рішення або вчинення певних дій, від виконання яких відповідач може ухилитися, використовувати такий спосіб тиску на нього, як стягнення судових витрат, пов'язаних з витратами, які були понесені позивачем при оскарженні його дій або бездіяльності, та встановлення судом судового контролю за виконанням рішення.

Такі способи тиску на відповідача, як стягнення витрат, присуджених судом на користь позивача, які будуть стягнуті у безспірному порядку управлінням державного казначейства з відповідного бюджету, а також встановлення судового контролю за виконанням судового рішення та можливого накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф є досить серйозним важелем впливу на прийняття ним законного рішення.

Стягнення коштів з державного або місцевого бюджетів негативно впливатиме на їх платоспроможність, а тому вони все-таки змушені будуть прийняти законне рішення.

Висновки

Вважаємо, що вирішення вищезазначених проблем позитивно вплине на правозастосовчу практику, юридичну визначеність та захищеність власників і землекористувачів, а також інвесторів, оскільки комплекс зазначених дій підвищить інвестиційну привабливість України загалом та землі як особливо цінної нерухомості.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст.446.
5. Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 за № 1380/5 «Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
6. Науковий висновок Верховного Суду щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.
7. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д – Й. – 744 с.