

АНОТАЦІЯ

Залєвський В.Е. Адміністративно-процесуальне регулювання у сфері земельних відносин. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право (галузь знань 08 – Право). – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Міністерства освіти і науки України, Харків, 2023.

У дисертації, використовуючи сучасні наукові методи та підходи, досліджені актуальні теоретичні та практично-прикладні аспекти адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин. У контексті теоретичного дослідження головну увагу приділено теоретичним аспектам адміністративно-правового регулювання земельних відносин і, особливо, адміністративно-процесуальній (процедурній) формі у відповідному регулюванні. Належну увагу приділено питанням структури адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, а також їх типології і класифікації. У розрізі використаних методологічних підходів сформульовано низку теоретичних конструкцій адміністративних проваджень у сфері земельних відносин. Практичні, прикладні аспекти дисертаційного дослідження мають прояв у сформульованих пропозиціях щодо удосконалення адміністративно-процесуального (процедурного) регулювання земельних відносин.

У дисертаційному дослідженні показано, що адміністративно-правове регулювання є властивим для тієї частини земельних відносин, які виникають та реалізуються у процесі реалізації владних повноважень стосовно земельних ресурсів органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виступають їх власниками. Для більш чіткого окреслення меж адміністративно-процесуального (процедурного) регулювання земельних відносин запропоновано запровадити термін «сфера земельних відносин», під якою слід розуміти сукупність відносин, яка, крім

власне земельних, включає відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією владних повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і предметом цих відносин є земля, земельні ділянки, права на них, а також похідні від них предмети. Такими похідними предметами можуть бути, зокрема, документація із землеустрою, стан земель, земельний кадастр тощо.

Адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин у дисертаційному дослідженні розглядається як формально (нормативно) визначена послідовність актів реалізації матеріальних правових норм, що обумовлює досягнення цілей адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин. Разом з тим, адміністративне провадження вважається результатом об'єктивації адміністративно-процесуальної форми відносно конкретної сфери правового регулювання, у нашому випадку – сфери земельних відносин.

У межах дослідження адміністративно-процесуальної форми реалізації владних повноважень у сфері земельних відносин виділено дві її різновиди, які є властивими діяльності органів виконавчої влади та діяльності органів місцевого самоврядування. Показано, що останній є властивий більший ступінь дискреційності у реалізації відповідних повноважень, виділено два види вільного розсуду для органів місцевого самоврядування та описані способи їх обмеження.

При розгляді видової різноманітності адміністративних проваджень у сфері земельних відносин за основу узято їх поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні. До юрисдикційних віднесено провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, провадження щодо припинення користування земельною ділянкою яка використовується із порушеннями земельного законодавства та провадження щодо вирішення земельних спорів в адміністративному порядку. Серед неюрисдикційних адміністративних проваджень можна виділити управлінські провадження, сервісні провадження та допоміжні провадження. Управлінські

адміністративні провадження у сфері земельних відносин пов'язані із реалізацією повноважень щодо володіння користування та розпорядження земельними ділянками, визначають порядок встановлення або зміни правового статусу чи правового режиму земель або земельних ділянок. Сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин визначають порядок надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Допоміжні адміністративні провадження у сфері земельних відносин визначають порядок вчинення суб'єктами владних повноважень юридично значущих дій, які не мають самостійного значення без зв'язку із управлінськими чи сервісними провадженнями, але є необхідною складовою інших адміністративних проваджень.

У контексті дослідження неюрисдикційних проваджень показано, що для управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є характерною складна, інтегральна структура, елементи якої представляють собою окремі адміністративні провадження, які можна називати «субпровадженнями». Субпровадження в межах інтегрального провадження представляють собою стандартні адміністративні провадження щодо прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування. Інтегральна структура, зокрема, є властивою для адміністративних проваджень по відчуженню або наданню у користування земельних ділянок державної або комунальної власності.

Як окремий різновид управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин виділене циклічне багаторівневе адміністративним провадженням з реституційним елементом. Прикладом такого провадження є адміністративне провадження щодо консервації земель. Реституційний елемент полягає в тому, що кінцеве рішення, прийняте уповноваженим органом за своїм змістом може бути протилежним за змістом рішення, на виконання якого було спрямоване відповідне провадження.

При розгляді сервісних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин показано, що вони можуть виступати як самостійні

провадження із власною процесуальною метою, як, наприклад, провадження із консервації земель або провадження зі зміни цільового призначення земельної ділянки або бути включені у структуру інтегральних (комплексних) проваджень вищого рівня, як наприклад провадження із державної реєстрації прав на земельну ділянку. Також доведено, що однакові за природою адміністративні провадження можуть розглядатись або як сервісні, або як управлінські, в залежності від форми ініціювання такого провадження. Якщо провадження здійснюється за зверненням (заявою) зацікавленої особи, таке провадження слід відносити до сервісних. Якщо провадження здійснюється за рішенням суб'єкту владних повноважень, таке провадження слід відносити до управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

У структурі інтегральних проваджень як управлінського так і сервісного характеру виділено низку видів адміністративних проваджень, які не мають самостійного значення у відриві від процесуальної мети інтегрального (комплексного) провадження, але є необхідними для досягнення зазначеної процесуальної мети. Такі провадження запропоновано визначити як «допоміжні провадження» і до них відносяться, насамперед, погоджувальні та затверджувальні (легітимізаційні) провадження. Серед погоджувальних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин також виділено два їх види, а саме легітимізаційні погоджувальні провадження та консенсусні погоджувальні провадження. Для перших властивим є погодження земельної документації з точки зору її відповідності певним нормативним вимогам, а для других – досягнення згоди (консенсусу) щодо статусу певних земельних об'єктів.

Окрему увагу у дисертаційному дослідженні приділено корупційним ризикам в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин. Зокрема показано, що управлінським адміністративним провадженням у сфері земельних відносин є властивим високий корупційний ризик, пов'язаний, поряд з іншим і з недоліками відповідного адміністративно-

процесуального регулювання. На підставі аналізу найбільш поширених ризиків запропоновано заходи щодо удосконалення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, що має на меті мінімізацію корупційних ризиків.

У контексті дослідження юрисдикційних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, поряд з іншим показано, що адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин є окремим проявом застосування методу деліктного регулювання. Прикладом складової деліктного регулювання адміністративно-процесуальних відносин, призначенням якої є створити засіб, за допомогою якого можна забезпечити своєчасність здійснення провадження з погодження документації із землеустрою можна вважати статтю 53-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У процесі дослідження юрисдикційних адміністративних проваджень виявлено, що специфіка процесуальної конструкції провадження щодо припинення права користування земельною ділянкою полягає в тому, що воно починається як провадження із застосування заходів адміністративного припинення, а закінчуватись може як провадження у справі про адміністративне правопорушення, а потім й провадження щодо припинення права користування земельною ділянкою. Нормативна конструкція адміністративного провадження щодо припинення користування земельною ділянкою є унікальним прикладом поєднання провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення та заходів адміністративної відповідальності в межах іншого деліктного провадження, оскільки прийняття рішення про припинення права користування земельною ділянкою яка використовується з порушенням земельного законодавства є проявом застосування адміністративних санкцій.

Дослідження адміністративних проваджень щодо вирішення земельних спорів здійснюється з позицій розуміння земельного спору як конфлікту між суб'єктами земельних прав стосовно їх реалізації, обумовлений різницею

правових позицій таких суб'єктів стосовно змісту та обсягу таких прав, і який не може бути вирішений без залучення суб'єкта владних повноважень, а саме суду або органу місцевого самоврядування. Показано, що місцеві ради, у межах наданих їм законом повноважень, самостійно розробляють та приймають порядки вирішення земельних спорів з урахуванням відповідних положень Земельного кодексу України у межах наданих їм повноважень. З огляду на це, такі порядки можуть відрізнитись як за кількістю стадій у відповідному провадженні, так і за суб'єктами, які беруть участь у розгляді та вирішенні справ щодо земельних спорів.

У межах дослідження згаданого провадження також показано, що місцеві ради, у межах наданих їм законом повноважень, самостійно розробляють та приймають порядки вирішення земельних спорів з урахуванням відповідних положень ЗКУ у межах наданих їм повноважень. З огляду на це, такі порядки можуть відрізнитись як за кількістю стадій у відповідному провадженні, так і за суб'єктами, які беруть участь у розгляді та вирішенні справ щодо земельних спорів.

У контексті дослідження структури адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів встановлено, що у разі оскарження рішення щодо вирішення земельного спору у суді, відповідне адміністративне провадження переривається, оскільки процесуальної мети такого провадження не досягнуто, і переходить у площину провадження судового. У разі визнання такого рішення правомірним, адміністративне провадження завершується. У свою чергу, у разі визнання рішення неправомірним та його скасування, адміністративне провадження залишається незакінченим і втрачає своє значення. Фактично, у разі оскарження рішення щодо вирішення земельного спору у суді, має місце пов'язане провадження, яке не є структурним елементом основного адміністративного провадження, але є необхідним інструментом легітимізації відповідного рішення.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; адміністративне провадження; адміністративна процедура; адміністративна відповідальність; корупція; корупційні ризики; земельні ділянки; земельні спори.

ABSTRACT

Zalievskiy V.E. Administrative procedural regulation in the field of land relations. – Qualification scholarly paper: a manuscript.

Thesis submitted for obtaining the Doctor of Philosophy Degree in Law. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2023.

Actual theoretical and practical aspects of land tenure arrangements administrative procedural regulation are investigated in the dissertation using modern scientific methods and approaches. In the context of theoretical research, the main attention is paid to the theoretical aspects of administrative and legal regulation of land tenure arrangements and, namely, the administrative and procedural form in the relevant regulation. Due attention is paid to the structure of administrative proceedings in the field of land tenure arrangements, as well as their typology and classification. A number of theoretical constructions of administrative proceedings in the field of land tenure arrangements are formulated in terms of the methodological approaches. Practical and applied aspects of the dissertation research are manifested in the drafted proposals for improving the administrative and procedural regulation of land tenure arrangements.

Administrative and legal regulation is shown in the dissertation research as inherent in the part of land tenure arrangements that arise and are implemented in the process of exercising power over land resources by executive authorities and local governments that act as their owners. In order to more clearly outline the boundaries of administrative procedural regulation of land tenure arrangements, it is proposed to introduce the term “sphere of land tenure arrangements”, which should be understood as a set of relations, that, in addition to land, includes relations arising in connection with the exercise of power by the executive and bodies of local self-government and the subject of these relations are land, land plots, rights to them, as well as objects derived from them. Such derivative items

may be, in particular, land management documentation, land status, land inventory, etc.

Administrative procedural form in the field of land tenure arrangements in the dissertation research is considered as a formally (normatively) defined sequence of acts of substantive legal norms implementation, which determines the achievement of administrative legal regulation goals in the field of land relations. At the same time, administrative proceedings are considered to be the result of the objectification of the administrative procedural form in relation to a specific area of legal regulation, in our case it is the area of land tenure arrangements.

Within the study of administrative procedural form exercise in the field of land tenure arrangements, two types of it have been identified, which are inherent in the activities of executive bodies and the activities of local authorities. It is shown that the latter is characterized by a greater degree of discretion in the exercise of relevant powers, there are two types of free discretion for local authorities and ways to limit them are described.

The division of administrative proceedings species diversity in the field of land tenure arrangements into jurisdictional and non-jurisdictional is taken as a basis. Jurisdiction includes proceedings in cases of administrative offenses in the field of land tenure arrangements, proceedings to terminate the use of land used in violation of land legislation and proceedings to resolve land disputes in an administrative manner. Non-jurisdictional administrative proceedings include management proceedings, service proceedings and ancillary proceedings. Management administrative proceedings in the field of land tenure arrangements are related to the exercise of powers to own and dispose the land plots, determine the procedure for establishing or changing the legal status or legal regime of land or land plots. Service administrative proceedings in the field of land tenure arrangements determine the procedure for providing administrative services in the field of land tenure arrangements. Ancillary administrative proceedings in the field of land tenure arrangements determine the procedure for the subjects of power to perform legally significant actions that do not have independent significance

without connection with management or service proceedings, but are a necessary component of other administrative proceedings.

In terms of non-judicial proceedings study, it is shown that management administrative proceedings in the field of land tenure arrangements are characterized by a complex, integrated structure, the elements of which are separate administrative proceedings, which can be called “sub-proceedings”. Sub-proceedings within the framework of integrated proceedings are defined as standard administrative proceedings for the adoption of management decisions by executive authorities or local governments. The integrated structure, in particular, is inherent in administrative proceedings for the alienation or provision of land plots of state or communal ownership.

Cyclical multilevel administrative proceeding with a restitution element has been distinguished as a separate type of management administrative proceedings in the field of land tenure arrangements. An example of such proceeding is administrative proceedings for land conservation. The restitution element is that the final decision taken by the authorized body may be contrary in content to the decision to which the relevant proceedings were directed.

While considering service administrative proceedings in the field of land tenure arrangements, it is shown that they can act as independent proceedings with their own procedural purpose, such as, for instance proceedings for land conservation or proceedings to change the purpose of the land or can be included in the structure of integrated (complex) higher proceedings level, such as proceedings for state registration of land plot rights. It has also been proved that administrative proceedings of the same nature can be considered either as service proceedings or as administrative proceedings, depending on the form of initiating such proceedings. If the proceedings are carried out at the request (application) of the person concerned, such proceedings should be referred to the service ones. If the proceedings are carried out by the decision of the authority subject, such proceedings should be referred to management administrative proceedings in the field of land tenure arrangements.

In the structure of integrated proceedings of both managerial and service nature, a number of administrative proceedings types have been identified, which do not have an independent significance in isolation from the procedural purpose of integrated (complex) proceeding, but they are necessary to achieve the specified procedural goal. It is proposed to define such proceedings as “ancillary proceedings” and they include, first of all, conciliation and approval (legitimization) proceedings. Amongst the conciliatory administrative proceedings in the field of land tenure arrangements, two types are also distinguished, namely, legitimization conciliation proceedings and consensus conciliation ones. For the former, it is typical to agree on land documentation in terms of its compliance with certain regulatory requirements, and for the latter – to reach an agreement (consensus) on the status of certain land objects.

Special attention in the dissertation research is given to the corruption risks in administrative proceedings in the field of land tenure arrangements. In particular, it is shown that management administrative proceedings in the field of land tenure arrangements are characterized by a high risk of corruption, associated with the shortcomings of the relevant administrative and procedural regulation among other things. Based on the analysis of the most common risks, measures are proposed to improve the administrative and procedural regulation in the field of land tenure arrangements, which aims to minimize corruption risks.

In the context of jurisdictional administrative proceedings study in the field of land tenure arrangements, among other things it is shown that administrative delictual proceedings in the field of land tenure arrangements are a separate manifestation of delictual regulation method application. Article 53-5 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine can be considered as an example of a component of delictual regulation of administrative procedural relations, the purpose of which is to create means by which to ensure the timeliness of proceedings for approval of land management documentation.

When investigating the jurisdictional administrative proceedings, it was revealed that the specifics of the procedural structure of the proceedings for right

termination to use the land is that it begins as proceedings for the administrative termination application measures, and may result in proceedings for administrative offenses, and then proceedings for termination of the right to use the land plot. The normative structure of administrative proceedings on termination of land use is a unique example of a combination of proceedings on application of administrative termination measures and measures of administrative liability within other delictual proceedings, as the decision to terminate the right to use land used in violation of land legislation is a manifestation of administrative sanctions.

The study of administrative proceedings to resolve land disputes is carried out from the standpoint of regarding the land dispute as a conflict between the subjects of land rights in relation to their implementation, due to the difference of legal positions of such subjects in terms of content and scope of such rights and the one which cannot be resolved without involvement of the object of power, namely the court or local government. It is shown that local councils, within the powers granted to them by law, independently develop and adopt procedures for resolving land disputes, taking into account the relevant provisions of the Land Code of Ukraine within the powers granted to them. Given this such procedures may differ both in the number of stages in the relevant proceedings and in the subjects involved in the consideration and resolution of land disputes.

In the scope of the mentioned proceedings study, it is also shown that local councils, within the powers granted to them by law, independently develop and adopt procedures for resolving land disputes, taking into account the relevant provisions of the LCU within the powers granted to them. Given this such procedures may differ both in the number of stages in the relevant proceedings and in the subjects involved in the consideration and resolution of land disputes.

In the context of the administrative proceedings structure study to resolve land disputes, it is established that the relevant administrative proceedings are interrupted in case of appeal against the decision to resolve a land dispute in court, because the procedural purpose of such proceedings is not achieved and it moves into the judicial proceedings. If such a decision is recognized as lawful, the

administrative proceedings is terminated. In turn, in case the decision is declared illegal and its cancellation, the administrative proceedings remain incomplete and lose their significance. In fact, in the case of an appeal against a decision to resolve a land dispute in court, there is a related proceeding that is not a structural element of the main administrative proceeding, but it is a necessary tool to legitimize the relevant decision.

Key words: Administrative and procedural regulation; administrative proceedings; administrative procedure; administrative responsibility; corruption; corruption risks; land relations; land disputes; land stead.