

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені В.Н. КАРАЗІНА**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ЗАЛЄВСЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ЕДУАРДОВИЧ**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ **В. Е. Залєвський**

Науковий керівник: **ЛУК'ЯНЕЦЬ Дмитро Миколайович**, доктор  
юридичних наук, професор

Харків – 2023

## 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 взято 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-jurisdictional 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.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Залєвський В.Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С.283–289. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/154>.

2. Залєвський В.Е. Порядок надання земельних ділянок у власність з точки зору структури адміністративного провадження. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С.176–181. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15638>.

3. Залєвський В.Е. Особливості адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. №3. С.81–86. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2021/3/18.pdf>.

4. Залєвський В.Е. Особливості проваджень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок. *Нове Українське право*. 2021. Випуск 4. С.207–212. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/105>.

### *Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Залєвський В.Е. Легітимізаційні адміністративні провадження у сфері земельних відносин. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Львів, 24–25 січня 2020 р.)* Львів. 2020. С.80–84.

6. Залєвський В.Е. Особливості адміністративних проваджень щодо припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства. *Сучасне*

*державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Одеса 11–12 грудня 2020 р.). Одеса. 2020. С.107–110.*

7. Залєвський В.Е. Адміністративні провадження пов'язані з відчуженням земельних ділянок державної та комунальної власності. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Запоріжжя 27–28 листопада 2020 р.)* Запоріжжя. 2020. С.27–30.

***Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:***

8. Залєвський В. Е. Вільний розсуд у діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань та способи його обмеження. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management. Lublin, Polska.* 2020. Nr. 3 (31). С.189–195. URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/1029>.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	17
<b>РОЗДІЛ 1 Загальнотеоретичні засади адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин</b> .....	27
1.1. Земельні відносини як предмет адміністративно-правового регулювання .....	27
1.2. Адміністративно-процесуальна форма у регулюванні земельних відносин .....	43
1.3. Види адміністративних проваджень у сфері земельних відносин .....	66
Висновки до Розділу 1 .....	81
<b>РОЗДІЛ 2 Неюрисдикційні адміністративні провадження у сфері земельних відносин</b> .....	85
2.1. Управлінські адміністративні провадження у сфері земельних відносин ..	85
2.2. Сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин .....	116
2.3. Допоміжні адміністративні провадження у сфері земельних відносин ....	138
2.4. Корупційні ризики в адміністративно-процесуальному регулюванні у сфері земельних відносин .....	145
Висновки до Розділу 2 .....	158
<b>РОЗДІЛ 3 Юрисдикційні адміністративні провадження у сфері земельних відносин</b> .....	163
3.1. Адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин .....	163
3.2. Адміністративні провадження щодо вирішення земельних спорів.....	173
Висновки до Розділу 3 .....	185
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	189
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	197
<b>ДОДАТКИ</b> .....	216



## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сфера земельних відносин була і залишається однією із найсуттєвіших сфер правового регулювання. Це обумовлюється величезним суспільним значенням землі в усіх її природних, політичних, економічних та інших аспектах, включенням землі у сферу державного та самоврядного управління, великою кількістю публічних та приватних інтересів у цій сфері. Виключне правове становище землі закріплено на конституційному рівні і у статті 14 Конституції України зазначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Дуалізм правового статусу землі, який проявляється у тому, що земля виступає як об'єкт права власності і, одночасно, як об'єкт державного та самоврядного управління, обумовлює існування у регулюванні відповідних відносин цивільно-правової та адміністративно-правової складових. При цьому, адміністративно-правова складова проявляється здебільшого у процесуальному регулюванні відносин за участю органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, предметом яких є земля або похідні від неї об'єкти. Саме через адміністративно-процесуальне регулювання створюються правові механізми охорони земель, забезпечення прав власників земельних ділянок, реалізації владних повноважень у сфері використання та розпорядження земельними ресурсами.

Згадані обставини обумовлюють загальну актуальність досліджень у сфері адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин. Особливий акцент варто зробити саме на актуальності наукових досліджень у цій сфері з позицій науки адміністративного права. Саме наука адміністративного права надає необхідну методологічну основу для дослідження процесуальних питань діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у будь-якій сфері. Крім того, найбільш актуальні теоретичні та прикладні проблеми адміністративно-правового

регулювання у сфері земельних відносин стосуються природи та структури відповідних адміністративних проваджень, способів прийняття владних рішень, обмеження вільного розсуду владних суб'єктів при вирішенні земельних питань, правових наслідків прийняття адміністративних актів стосовно земельних питань, мінімізації корупційних ризиків у відповідних процедурах, забезпечення прав учасників адміністративних проваджень у сфері земельних відносин тощо.

Зазначені проблеми частково досліджуються у межах науки земельного права, але, як правило при цьому не використовується потенціал науки адміністративного права в межах якого створено методологічну основу для досліджень у сфері адміністративно-процесуального регулювання.

Зазначені фактори обумовлюють необхідність наукового дослідження адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин. Додаткової актуальності темі даного дослідження додає необхідність удосконалення методологічних засад законотворчої та іншої нормотворчої діяльності щодо правового регулювання адміністративних процедур у сфері земельних відносин.

Отже, створення наукових засад правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері земельних відносин у частині їх адміністративно-процесуального регулювання є актуальним завданням адміністративно-правової науки на даному етапі розвитку української держави.

Емпіричну базу дисертаційного дослідження складають праці вчених у галузі загальної теорії права та теорії юридичного процесу – В.М.Горшенева, П.О.Недбайла, Б.В.Малишева, О.В. Москалюка, вчених-адміністративістів – В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, М.В. Джафарової, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, О.І. Миколенка, В.Г. Перепелюка, М.М. Тищенко та інших. Використані також праці М. О. Баймуратова та Ю. Г. Барабаша стосовно

деяких аспектів владної діяльності органів місцевого самоврядування, О.П. Світличного та В.В.Пахомова стосовно адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин, Д.В. Бусуйок та О.І. Невмержицького стосовно адміністративних послуг у сфері земельних відносин тощо. Серед фахівців у галузі земельного права, використані праці В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича, М. В. Шульги, Д.В. Ковальського та інших.

Водночас можна стверджувати, що серед численних праць адміністративно-процесуального спрямування явно бракує дослідження, присвяченого адміністративно-процесуальному регулюванню земельних відносин. Хоча, окремі адміністративні провадження у сфері земельних відносин, зокрема провадження щодо державної реєстрації земельних ділянок чи реєстрації права власності на земельні ділянки досліджені досить повно.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Тема дисертації пов'язана із сучасними актуальними напрямками юридичної науки та виконана в межах планових науково-дослідних тем роботи кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, зокрема за окремими напрямками науково-дослідної теми «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (номер державної реєстрації 0116U000915).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є вивчення теоретичних та прикладних аспектів адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, формування доктринальної та методологічної основи для адміністративно-правового регулювання земельних відносин з урахуванням необхідності надання відповідним відносинам процесуальної форми.

Зазначена мета дисертаційного дослідження обумовлює необхідність вирішення таких завдань:

визначити підстави та межі адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин;

обґрунтувати необхідність надання частині земельних відносин адміністративно-процесуальної форми;

визначити види та способи обмеження вільного розсуду в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин;

здійснити класифікацію адміністративних проваджень у сфері земельних відносин;

виділити та охарактеризувати відмінності в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

охарактеризувати види адміністративних проваджень у сфері земельних відносин з точки зору їх функціонального призначення, структури та особливостей;

узагальнити інформацію щодо корупційних ризиків в адміністративно-процесуальному регулюванні у сфері земельних відносин та сформулювати напрямки їх мінімізації;

сформулювати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини щодо здійснення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин.

*Предметом дослідження* є адміністративно-процесуальне регулювання земельних відносин.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційного дослідження утворюють сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних підходів та методів. Світоглядною основою дисертаційного дослідження є матеріалістична діалектика. Використання діалектичного підходу обумовлено необхідністю здійснення дослідження з дотриманням діалектичних принципів об'єктивності, всебічності,

конкретності та історизму. Крім діалектичного, в цілях дисертаційного дослідження використані системний та аксіологічний підходи. З позицій системного підходу досліджувалась структура адміністративних проваджень у сфері земельних відносин (підрозділи 2.1-2.3 та 3.1,3.2). З позицій аксіологічного підходу розглядалися питання процесуальної мети як для адміністративного провадження в цілому, так і для окремих його стадій (підрозділи 2.1-2.3).

Загальнонауковий метод сходження від абстрактного до конкретного використаний при виявленні співвідношення категорій «адміністративно-процесуальна форма» та «адміністративне провадження»(підрозділ 1.2). Метод абстрагування використовувався для виділення суттєвих ознак окремих видів адміністративних проваджень у сфері земельних відносин (підрозділи 2.1-2.3 та 3.1,3.2).

Головним з поміж спеціально-юридичних методів, використаних у дисертаційному дослідженні є, насамперед, формально-юридичний метод. За допомогою притаманних цьому методу способів тлумачення правових норм аналізувалися нормативні конструкції практично усіх виділених у дослідженні адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

Порівняльний метод було використано для виявлення відмінностей між конструкціями адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також при визначенні правової природи деяких проваджень, що мають ознаки як сервісних, так і управлінських (підрозділ 2.2).

З допомогою методів типології та класифікації було систематизовано види адміністративних проваджень у сфері земельних відносин (підрозділ 1.3), у тому числі були запропоновані авторські класифікації.

Висновки дисертаційного дослідження сформульовані із дотриманням законів логіки, гіпотетико-дедуктивного методу та методу індукції.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що дане дисертаційне дослідження є одним із перших для сучасної правової науки комплексних досліджень адміністративно-процесуальної форми земельних відносин. У роботі сформульовано низку положень, що характеризуються науковою новизною або містять її елементи. Ці положення є особистим здобутком автора, а їх наукова новизна має прояв у тому, що

*Уперше:*

показано, що адміністративно-процесуальна форма реалізації владних повноважень у сфері земельних відносин може проявлятися або як процесуальна форма властива діяльності органів виконавчої влади, що характеризується здебільшого одноособовим способом прийняття рішень, або як процесуальна форма властива діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризується здебільшого колегіальним способом прийняття рішень. Саме це визначає особливості структури адміністративних проваджень у сфері земельних відносин;

визначено специфіку реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у процесі вирішення земельних питань, яка полягає у наявності у них вільного розсуду двох видів, а саме інтелектуального, який реалізується під час підготовки проекту рішення із земельних питань, і вольового, який реалізується під час голосування за проект відповідного рішення. Обмеження вільного розсуду здійснюється за допомогою встановлення виключного переліку підстав для прийняття негативного рішення, запровадження принципу мовчазної згоди у разі порушення строків розгляду питання, а також можливості оскарження у суді негативного рішення;

доведено, що управлінським адміністративним провадженням у сфері земельних відносин є властивою складна, інтегральна структура, елементи якої представляють собою окремі адміністративні провадження - «субпровадження». Субпровадження 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;

виділено окремий різновид управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин - циклічне багаторівневе адміністративне провадження з реституційним елементом. Його прикладом 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;

показано, що 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;

*удосконалено:*

положення вчення про адміністративно-процесуальну форму, зокрема уточнено, що адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин – це формально (нормативно) визначена послідовність актів реалізації матеріальних правових норм, що обумовлює досягнення цілей адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин;

підходи до типології адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, зокрема запропоновано їх дихотомічний поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні із подальшим поділом у середині цих двох великих груп на

адміністративно-деліктні та провадження із вирішення земельних спорів (юрисдикційні) та управлінські, сервісні та допоміжні (неюрисдикційні);

погляди на критерії розмежування управлінських та сервісних проваджень, зокрема показано, що однакові за природою адміністративні провадження можуть розглядатись або як сервісні, або як управлінські, в залежності від форми ініціювання такого провадження;

підходи до розуміння природи земельних спорів у контексті їх розуміння 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;

*дістали подальшого розвитку:*

підходи до обґрунтування доцільності та необхідності використання методів адміністративного права для регулювання земельних відносин;

підходи до розуміння поняття «сфера земельних відносин», як сукупності 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;

положення щодо систематизації корупційних ризиків у сфері адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин;

теоретичні положення щодо структури адміністративних проваджень, зокрема щодо використання процесуальної мети як основного критерію побудови такої структури.

**Практичне значення отриманих результатів** визначається тим, що отримані автором результати можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – як теоретична та емпірична основа для майбутніх наукових досліджень у сфері адміністративно-правового



регулювання земельних відносин, а також для створення теоретичної основи використання адміністративно-процесуальної форми у державному регулюванні;

– правотворчості – для удосконалення актів чинного законодавства України у частині адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин;

– правозастосовній діяльності – для подальшого удосконалення практики правозастосування, зокрема коректного розуміння природи, мети та принципів адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин;

– навчальному процесі – для викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Земельне право», навчальних дисциплін з інших галузей права, а також відповідних спеціальних курсів.

**Особистий внесок здобувача.** Отримані та викладені у дисертації висновки та положення, що характеризуються науковою новизною, отримані автором особисто. Для аргументації та обґрунтування значної частини положень дисертаційного дослідження використовувалася значна емпірична база у вигляді наукових праць українських та і зарубіжних вчених, на які зроблено відповідні посилання.

**Апробація матеріалів дисертації.** Теоретичні висновки і практичні рекомендації, які містяться у дисертації, обговорювались та були схвалені на засіданні кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, а також оприлюднювались автором на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м.Львів, 24-25 січня 2020 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м.Запоріжжя, 27-28 листопада 2020 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасне

державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м.Одеса, 11-12 грудня 2020р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження викладені у восьми наукових працях, зокрема у чотирьох статтях у фахових виданнях України з юридичних наук, яких внесено до міжнародних наукометричних баз даних, в одній статті, опублікованій в наукових періодичних правових виданнях інших держав, а також у трьох тезах доповідей на наукових конференціях.

**Структура та обсяг дисертації** відповідає меті та поставленим завданням дослідження, що обумовлені логікою наукового пошуку. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатка. **Загальний обсяг дисертації** становить 217 сторінок, з яких: основний текст – 196 сторінок, список використаних джерел –19 сторінок (180 найменувань), додаток – 2 сторінки.

# РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

## 1.1. Земельні відносини як предмет адміністративно-правового регулювання

Аналіз джерел правового регулювання земельних відносин в Україні дає можливість стверджувати, що до таких відносин на сьогодні залучено абсолютну більшість як приватних, так і публічних суб'єктів права, що робить їх одним із найбільших за обсягом масивів суспільних відносин, врегульованих нормами права. Не зважаючи на значну кількість наукових праць із різних галузей знань, в яких робляться спроби дати визначення поняття «земельні відносини» та їх сутності [54, 69, 89], ми повинні відштовхуватись від нормативного визначення відповідного поняття.

У статті 2 Земельного кодексу України [52] (далі - ЗКУ) земельні відносини визначаються як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. У цій же статті акцентовану увагу на інші елементи структури земельних відносин, а саме на їх суб'єктів та об'єкти. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а об'єктами - землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Наведені визначення концентрують увагу, перш за все, на цивільно-правовому аспекті відповідного правового регулювання. Такий висновок можна зробити через використаний загальноновизнаний підхід до визначення змісту права власності, яке є однією із базових категорій саме цивільного права. А цей зміст розкривається через відповідну тріаду правомочностей, а саме володіння, користування та розпорядження певними об'єктами.

Проте, науковці пропонують такі визначення землі як об'єкта відповідних відносин, які враховують певні юридичні аспекти. Так, наприклад, В. Носик стверджує, що в юридичному значенні земля (як основне національне багатство) – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту. Цей ґрунт, на думку згаданого автора, використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілятися між сільським господарством, промисловістю і державою. Такий розподіл має здійснюватись через приватну і суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства. Саме це, на думку В.В.Носика, забезпечує збереження родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього Українського народу [100, с.496]. Наведений підхід до визначення поняття «земля» хоча і позначений як юридичний, тем не менш скоріше є соціально-політичним чи, навіть, економічним, оскільки ознаки землі у ньому є переважно не юридичними, а ті, що можна вважати такими, тобто згадування форм власності, є виключно цивільно-правовими.

На думку О.Ю.Дрозда, земля – це різновид майна, але особливого за своїм походженням, екологічною, економічною, політичною, соціальною та державно-правовою цінністю [39, с.26]. У даному випадку у визначенні поняття «земля» також домінує цивільно-правовий аспект, який проявляється через використання категорії «майно».

Але, варто зауважити, що суб'єктами дуже великої частки земельних відносин є суб'єкти владних повноважень, тобто органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які наділені значним обсягом владних повноважень у сфері земельних відносин. Відтак можна припустити, що поряд із цивільно-правовим, у правовому регулюванні

земельних відносин існує значна частина адміністративно-правового регулювання.

Слід зазначити, що станом на сьогодні, питання правового регулювання земельних відносин досліджуються, головним чином, в межах трьох галузевих юридичних наук, а саме земельного, цивільного та адміністративного права.

Представники науки земельного права цілком логічно вважають, що його предметом є власне земельні відносини. Але, на відміну від наведеного вище законодавчого визначення земельних відносин, у сучасній науці земельного права панує точка зору, відповідно до якої земельними вважаються відносини, що пов'язані із використанням, охороною та відтворенням земель [146, с.17]. На думку представників науки земельного права, по-перше, земельні відносини як предмет правового регулювання виникають щодо землі, яка розглядається як відповідний об'єкт правового регулювання. При цьому, суб'єктами таких відносин з одного боку виступають органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, а з іншого – суб'єкти, які володіють, користуються та розпоряджаються земельною ділянкою на відповідній правовій підставі. Такими, зокрема є фізичні чи юридичні особи, а також територіальні громади. По-друге, земельні відносини спрямовані на раціональне та ефективне використання землі усіма суб'єктами відповідних правовідносин. І, по-третє, що видається найбільш важливим, земельні відносини характеризуються поєднанням публічно-правових та приватно-правових засад їх регулювання [146, с.17].

На нашу думку, такий підхід усуває розбіжності та фактично значною мірою узгоджує різноманітні точки зору та позиції щодо співвідношення предметів земельного, цивільного та адміністративного права у контексті правового регулювання земельних відносин. Іншими словами, цивільно-правове та адміністративно-правове регулювання рівною мірою можуть використовуватись для регулювання суспільних відносин, які утворюють

предмет земельного права. Хоча, на практиці це призводить до такого негативного явища як конкуренція предметної компетенції судів чи, іншими словами, юрисдикційних колізій при вирішенні земельних спорів [56].

З цього приводу варто зазначити, що підходи щодо визначення предмету тієї чи іншої галузі права традиційно відрізняються і представники різних галузевих наук акцентують увагу на тих характеристиках предмету правового регулювання, які є, на їх думку, найсуттєвішими. Так, в адміністративному праві ключовими елементами при характеристиці відносин, що є його предметом є особливості суб'єктного складу відносин, а саме наявність у одного суб'єкта відносно іншого владних повноважень, що відбивається на змісті відносин. При цьому об'єкт таких відносин не має значення. У свою чергу для земельного права, навпаки, ключовою характеристикою його предмету є предмет чи об'єкт відповідних відносин, а саме земля.

Натомість ЗКУ визначає компетенцію значної кількості саме владних суб'єктів земельних відносин, насамперед органів виконавчої влади. Перш за все це вищий орган у системі органів виконавчої влади - Кабінет міністрів України (стаття 13 ЗКУ). Певною компетенцією наділено цілу низку центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Такими, зокрема, є ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (стаття 14 ЗКУ); ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (стаття 14-1 ЗКУ); ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (стаття 14-2 ЗКУ); ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (стаття 15 ЗКУ); ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (стаття 15-1 ЗКУ); ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду

(контролю) в агропромисловому комплексі (стаття 15-2). Крім того, компетенцією у сфері земельних відносин наділені Рада міністрів Автономної Республіки Крим (стаття 16 ЗКУ) та місцеві державні адміністрації (стаття 17 ЗКУ).

Відповідно до статті 14-2 ЗКУ, що визначає компетенцію у галузі земельних відносин ЦОВВ, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, до такої компетенції відноситься низка повноважень щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель. Коло підконтрольних суб'єктів тут є надзвичайно широким і охоплює як фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства), так і юридичних осіб (у тому числі іноземних), а також органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Зокрема, такий контроль здійснюється щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування земельних ділянок. Сфера згаданого контролю охоплює й здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами та додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення. Сюди ж відносяться сфери додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель, а також установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, додержання режиму використання відповідних територій.

Відповідно до статті 15 ЗКУ, яка визначає компетенцію центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, до його повноважень суто адміністративно-політичного характеру на кшталт здійснення нормативно-правового

забезпечення у сфері земельних відносин, забезпечення проведення земельної реформи чи розробки та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель, належать суто управлінськи повноваження щодо забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель. До повноважень цього центрального органу виконавчої влади також відноситься забезпечення проведення державної експертизи документації із землеустрою, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин.

Іншими словами, з функціональної точки зору, усі ці органи здійснюють державне управління, яке з точки зору галузевої належності відноситься до галузі земельних відносин. На основі цих норм та наукових підходів до визначення загального змісту державно-управлінської діяльності, в адміністративно-правовій науці сформувався відповідний напрямок, в межах якого було сформовано погляди на зміст та особливості державного управління, яке здійснюється стосовно різних об'єктів, сукупність яких охоплюється галуззю земельних відносин. Так, на думку Є.О.Гладкової, матеріально-правову основу земельних відносин становлять земельні правовідносини, що виникають з приводу права власності на землі та землекористування. На її думку, останні представляють собою сукупність вже набутих (легалізованих) правомочностей щодо конкретних земельних ділянок. Проте, виходячи з необхідності урахування соціальної та природничої важливості земель, як предмету земельних відносин, до їх регулювання залучається публічна адміністрація, яка виконує у цих відносинах важливу функцію гаранта законності, володіє монополією на розпорядження земельними ресурсами, впливом на правопорушників [32, с.75].

На думку сучасних науковців та фахівців із земельного права, державне управління в галузі земельних відносин розглядається як



організаційно-правова діяльність уповноважених органів державної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства [145, с.287].

Різні аспекти проблем державного управління у галузі земельних відносин розглядаються у працях Є.О.Гладкової, М.Р.Ковальського, В.В.Пахомова, О.П.Світличного, М.В.Шульги, Т.Сидорченко та інших [17, 20, 23, 40, 58, 158, 160, 173, 175, 176].

Деякі вчені розглядають земельні як об'єкт управління і дають його визначення саме з таких позицій. Так, наприклад, М.Р.Ковальський розглядає зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами. На його думку така діяльність охоплює прогнозування та планування використання земельних ресурсів, установлення норм і порядку землекористування, розподіл земель. Окрім того, в межах відповідного управління виділяється оперативно-розпорядча та контрольна діяльність за використанням й охороною земель [59, с.236].

В.В.Пахомов звертає увагу на особливості адміністративно-правового регулювання сучасних земельних відносин. На його думку адміністративно-правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління. При цьому, метою реалізації таких заходів є здійснення регулюючого впливу на земельні відносини. Зазначений регулюючий вплив досягається через створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею. Даний автор також вважає надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у даній сфері саме створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин [103, с.171].

О.П.Світличний звертає увагу на функції, які у галузі земельних відносин виконують норми адміністративного права. На його думку такі норми виконують функцію забезпечення ефективної владно-управлінської діяльності органів державної виконавчої влади та інших державних органів управління земельними ресурсами. Крім того їм притаманна функція взаємодії з нормами інших галузей права, а також функція притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення норм земельного законодавства тощо [141, с.35]. У даному випадку автор чітко пов'язує владно-управлінську діяльність органів виконавчої влади із предметом адміністративного права.

М. Шульга розглядає основні функції державного управління землями, до яких він пропонує відносити такі види владної діяльності, як моніторинг та планування використання земель, землеустрій та державний земельний кадастр, здійснення державної реєстрації прав на землю, державний контроль за використанням та охороною земель тощо [111, с.361].

Т.Сидорченко досліджує як об'єкт адміністративно-правового управління земельно-майновий комплекс. При цьому він відносить до найважливіших державних функцій у даній сфері облікову, розподільну, виконавчу, контрольну, дозвільну, регулюючу та деякі інші функції. Реалізація даних функцій здійснюється через участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель; розробку й організацію виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель; здійснення державного кадастрового обліку та, відповідно, ведення державного земельного кадастру, земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна. До цих функцій також відносяться організація землевпорядження, державної кадастрової оцінки земельних ресурсів, моніторинг земельних ресурсів, а також державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів [147, с.280]. Щоправда зараз,

відповідно до чинного законодавства у сфері земельних відносин, замість терміну «землепорядження» використовується термін «землеустрій».

Значна кількість наукових праць присвячена питанням державного регулювання у сфері земельних відносин [9,10,18,110, 150,151, 161, 166], що також підтверджує наявність вагомій адміністративно-правової складової у відповідному правовому регулюванні.

Доволі часто науковці звертають увагу й на різноманітні аспекти реалізації адміністративних послуг у галузі земельних відносин. Так, О.І. Невмержицький пропонує авторську класифікацію адміністративних послуг в галузі земельних відносин. В межах такої класифікації він виділяє такі види адміністративних послуг, як консультативно-дорадчі послуги, проектно-технічні послуги, контрольно-правові послуги та дозвільні послуги. На його думку, земельні консультативно-дорадчі послуги спрямовані на задоволення звернень фізичних та юридичних осіб щодо реалізації прав на землю, вирішення земельних спорів, отримання роз'яснень чинного земельного законодавства тощо і є результатом відповідної діяльності посадових осіб державних та муніципальних органів. Земельні проектно-технічні послуги спрямовані на виготовлення технічної, проектної та іншої документації. Таки послуги є результатом професійної діяльності суб'єктів господарювання (вони повинні володіти відповідними ліцензіями Державного агентства земельних ресурсів України), які виконують необхідні роботи з оцінювання земель та землеустрою. Земельні контрольно-правові послуги спрямовані на захист прав власників землі та землекористувачів та на відшкодування останнім заподіяної шкоди внаслідок порушень чинного земельного законодавства сторонніми особами. Таки послуги є результатом діяльності посадових осіб державних органів у сфері контролю за використанням та охороною земель. Земельні дозвільні послуги представляють собою результат діяльності посадових осіб органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання

земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Їх результатом є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [98, с.7]. Адміністративним послугам у сфері земельних відносин присвячені також праці Д.В.Бусуйок [24].

Окремо необхідно зупинитись і на питаннях правової природи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації їх повноважень у галузі земельних відносин.

Так, наприклад, відповідно до статті 12 ЗКУ, яка визначає компетенцію сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин, до їх повноважень на території сіл, селищ, міст належить низка повноважень суто управлінського характеру. До таких, зокрема, відносяться повноваження щодо розпорядження землями територіальних громад; повноваження щодо передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; повноваження щодо надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; повноваження щодо вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Крім того, до управлінських повноважень згаданих органів місцевого самоврядування можна віднести повноваження щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб; повноваження щодо організації землеустрою, повноваження щодо координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, повноваження щодо встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом тощо. Для виконання притаманної самоврядному управлінню функції контролю, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства. Серед юрисдикційних повноважень органів місцевого самоврядування варто відзначити повноваження щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) використання земель громадянами і юридичними

особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства, повноваження щодо вирішення земельних спорів тощо.

Певними повноваженнями у галузі земельних відносин наділені й виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. До таких повноважень, зокрема, належать надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону, а також вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Проаналізувавши наведені компетенційні норми можна стверджувати, що зміст повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин є аналогічним таким самим повноваженням органів виконавчої влади, що свідчить про їх однакову, управлінську природу. Такий висновок підтверджується й рішенням Конституційного Суду України №10-рп/2010 від 01.04.2010 року. У цьому рішенні зазначається, що відповідно до пп. а, б, в, г ст. 12 ЗК України, до повноважень сільських, селищних, міських рад належать розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян і юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що зазначені повноваження охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради діють як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі й інші функції [137]. Тобто, Конституційний Суд України визнав, що реалізація органами місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями територіальних громад визнана владно-розпорядчою діяльністю, а відтак відповідні відносини є предметом саме адміністративно-правового регулювання.

У згаданому контексті можна навести думку А.Мельника, який вважає, що управління у сфері комунальної власності на землю здійснюється не

територіальною громадою, а винятково органами місцевого самоврядування. Відповідно він визначає таке управління як організаційно-правову діяльність цих органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами земельних відносин на відповідній території. Крім того, цей автор вважає, що управлінням можна назвати й реалізацію повноважень виконавчих органів місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин. У свою чергу, на думку А.Мельника, правове регулювання у сфері земельних відносин здійснюване органами місцевого самоврядування представляє собою діяльність з прийняття рішень, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають на території відповідної територіальної громади, а також інших індивідуальних актів, які врегульовують конкретні земельні відносини. [83, с.89].

Слід також відзначити, що за останні два десятиліття зявилося досить багато наукових праць присвячених різним аспектам саме адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Це стосується як загально-теоретичних аспектів такого регулювання [21,65,68,170,171], так і окремих вузьких питань, зокрема, проблем адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері земельних відносин [93,97,105,106,169], законності та адміністративно-правового захисту земельних відносин [42,99,102], адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення [92,95,107,139], адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері земельних відносин [62] тощо.

Фундаментальний висновок про те, що правове регулювання галузі земельних відносин відбувається значною мірою за допомогою норм адміністративного права, а значна частина земельних відносин охоплюється предметом адміністративного права зроблено й у межах багатьох дисертаційних досліджень. Серед таких варто згадати дисертаційні дослідження О.П.Світличного [142], О.С.Мирошніченко [90], Л.В.Мілімко [85] та деякі інші.

На нашу думку, слід підтримати точку зору висловлену Є.О. Гладковою, яка вважає, що виключно за допомогою адміністративно-правових засобів здійснюється неринковий обіг земельних ділянок. Прикладом цього може служити безоплатна передача із земель державної і комунальної власності або приватизація земельних ділянок, які були раніше надані в користування тощо. Є.О.Гладкова також цілком справедливо стверджує, що адміністративно-правове регулювання земельних відносин фактично підноситься до рангу специфічного напрямку адміністративно-правового регулювання. Це обумовлено тим, що саме від належного стану адміністративно-правового регулювання значною мірою залежить ступінь задоволеності соціальних запитів у сфері користування земельними ресурсами. У залежності від предмету регулювання, у структурі такого напрямку вона пропонує виділяти три блоки відносин, а саме відносини публічного управління у сфері раціонального користування земельними ресурсами; відносини з надання публічних послуг у тій самій сфері; адміністративно-деліктні відносини, що впливають з порушень земельного законодавства [32, с.75].

На нашу думку, така градація адміністративно-правових відносин є найбільш оптимальною і охоплює практично усю сферу земельних відносин, які потребують саме адміністративно-правового регулювання.

Наведена вище позиція може бути додатково обґрунтована і з точки зору сучасних методологічних підходів до визначення предмету адміністративного права. Один із засновників людиноцентристської концепції адміністративного права в Україні В.Б. Авер'янов свого часу писав, що адміністративне право слід визначити як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного

управління у сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [1, с.73].

З цього приводу варто підтримати точку зору Н.Бондарчука, який зазначає, що чітка прив'язка відносин, що виникають у зв'язку із управлінням земельними ресурсами, державним регулюванням у сфері раціонального використання земель та їх охорони, забезпеченням державного контролю у цих сферах до владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, обумовлює їх належність до предмету адміністративного права. При цьому даний автор підкреслює, що сьогодні держава використовує переважно адміністративний механізм впливу на суспільні відносини, тобто земельні правовідносини формуються та розвиваються під певним владним тиском і з цим погоджуються навіть представники земельного права [19, с.105].

Крім того, з теоретичної точки зору, у згаданих відносинах чітко простежуються ознаки методу правового регулювання властиві саме адміністративному праву. Так, свого часу для описання методу адміністративного права було запропоновано схему, згідно з якою найбільш суттєві ознаки методу правового регулювання для будь-якої галузі права можна виділити надавши оцінку таким параметрам:

- яким є взаємне юридичне положення сторін досліджуваних відносин;
- на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються та припиняються досліджувані правовідносини;
- в який спосіб визначаються права та обов'язки суб'єктів досліджуваних правовідносин;
- в який спосіб захищаються права суб'єктів зазначених відносин [15, с.4-5].

У відносинах, які є предметом даного дослідження, чітко проявляються усі ознаки методу правового регулювання притаманного саме адміністративному праву. По-перше, для цих відносин є характерною юридична нерівність, тобто один із суб'єктів має відносно іншого владні



повноваження. Це обумовлено тим, що однією стороною завжди є або орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. По-друге, виникнення відносин пов'язано із волевиявленням хоча б однієї із сторін. Потретьє, права та обов'язки учасників відносин чітко визначаються у відповідних нормативно-правових актах.

Стосовно останньої ознаки можна відзначити те, що, то у сучасній Україні ця ознака значною мірою втратила своє значення, оскільки будь-які відносини є об'єктом, насамперед, судового захисту. Але й тут варто згадати, що захист відповідних відносин відбувається здебільшого у порядку адміністративного судочинства.

Фахівці у галузі земельного права звертають увагу на те, що вже зі статті 2 ЗКУ, тобто починаючи з нормативного визначення земельних відносин, можна побачити недоліки їх законодавчого регулювання. Зокрема звертається увага на те, що законодавець визначає їх як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, тобто звужуючи їх фактично до відносин власності на землю. При цьому, до даного визначення не включені ні відносин з охорони та відтворення земель, ні відносин із державного управління земельним фондом та застосування юридичної відповідальності [19, с.105].

Для повноти спектру думок стосовно природи досліджуваних відносин слід згадати і позицію, висловлену М. Стахурським. Зокрема, він звертає увагу на те, що у земельних правовідносинах держава виступає у двох суттєвих якостях: по-перше, як політичний суверен, а по-друге - як власник землі. Відповідно органи державної влади у земельних відносинах можуть виступати і як державні органи, що здійснюють владні управлінські функції, і як органи, через які держава реалізує своє право на землі державної власності [152, с.8]. Власне такий дуалізм і дозволяє виділяти у регулюванні земельних відносин вагому адміністративно-правову складову.

Взагалі, протиріччя чи спори між фахівцями в галузі адміністративного права та фахівцями в галузі земельного права щодо галузевої належності тих чи інших норм, що регулюють відносини, предметом яких виступають земля, земельні ділянки чи похідні від них об'єкти, мають виключно методологічний характер і пов'язані із визначенням підходів на основі яких виділяються такі елементи структури системи права, як галузі, підгалузі чи інститути. Відсутність у сучасній теорії права чітких критеріїв розмежування галузей права і призводить до того, що науковці намагаються відокремлювати певні сукупності норм по індивідуально визначеним ознакам, не звертаючи увагу на те, як ці ознаки можуть бути застосовані для визначення меж інших галузей права.

У контексті предмету даного дослідження, на нашу думку, найбільш методологічно коректним підходом є підхід, запропонований Д.М.Лук'янцем [79]. На його думку, у структурі системи права необхідно виділяти три рівні, на кожному із яких існують власні критерії формування галузей права. Першим рівнем є рівень системоутворюючих галузей, представлений конституційним правом. Другим рівнем є методоутворюючий рівень, представлений цивільним, адміністративним та судовим правом. Третім рівнем є предметний рівень, на якому знаходяться галузі, які в літературі часто називають «комплексні галузі» чи «публічно-приватні галузі. У такій системі немає жодних протиріч між предметами адміністративного та земельного права. Земельне право представляє собою типову предметну галузь, в яку об'єднуються норми, які регулюють відносини, об'єктом та предметом яких є усе, що так чи інакше пов'язано із землею. Але, метод регулювання таких відносин може бути або методом властивим адміністративному праву, або методом властивим цивільному праву. Відтак, дослідження земельних відносин може відбуватися і з позицій теорії адміністративного права, і з позицій теорії цивільного права з використанням відповідних доктринальних положень.

Підсумовуючи викладене у даному підрозділі необхідно зробити уточнення стосовно понятійно-термінологічного аспекту нашого дослідження. Зважаючи на те, що ЗКУ містить нормативне визначення терміну «земельні відносини» основу якого утворює цивільно-правий підхід до визначення структури відносин власності і це ускладнює виділення у відповідному правовому регулюванні адміністративно-правових аспектів, вважаємо за коректне у контексті розгляду питань адміністративно-правового регулювання використовувати більш точний з нашої точки зору термін, а саме термін «сфера земельних відносин». У тлумачних словниках термін «сфера», поряд з іншим, означає межі поширення чого-небудь, область діяльності людини або суспільства, галузь, напрямок [156, с.843]. Під поняттям «сфера земельних відносин», на нашу думку, 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 [43, с.289].

## **1.2. Адміністративно-процесуальна форма у регулюванні земельних відносин**

Як відомо, окрема одинична правова норма не в змозі регулювати суспільні відносини. Так само, в силу цього не може існувати окремого одиничного правовідношення. І правова норма, і правове відношення у теорії права розглядаються як абстракції високого рівня, які дають можливість здійснювати з цими поняттями певні логічні операції. Проте в межах галузевих юридичних наук необхідним є сходження від абстрактного до конкретного і в адміністративному праві адміністративні правовідносини

розглядаються, як правило, як певний набір здійснюваних учасниками таких відносин актів реалізації норм права. У той самий час, існування всезагального закону причинності обумовлює необхідність врахування у правовому регулюванні причинно-наслідкових зв'язків, а відтак розвиток адміністративно-правових відносин має здійснюватись у суворо визначеній послідовності.

Крім того, необхідно урахувати, що створення нормативних моделей адміністративно-правових відносин розраховано на їх багатократне повторення. Оскільки метою правового регулювання взагалі та адміністративно-правового зокрема, є упорядкування суспільних відносин, важливо, щоб за наявності однакових початкових умов у результаті реалізації норм права був досягнутий однаковий результат. Таким чином, необхідність у процесуальній формі виникає там, де відносини розвиваються у суворо визначеній послідовності і від дотримання цієї послідовності залежить кінцевий результат даних відносин.

У даному випадку за відправну точку ми беремо сформульоване В.М. Горшенєвим та П.О. Недбайлом положення про те, що під процесуальною формою слід розуміти сукупність однорідних процедурних вимог, що ставляться до дій учасників процесу і спрямованих на отримання певного матеріально-правового результату. Іншими словами, процесуальна форма представляє собою особливу юридичну конструкцію, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [179, с.13].

У науковій літературі, присвяченій питанням теорії юридичного процесу акцентується увага на тому, що широке тлумачення процесуальної форми дає можливість визначити найбільш загальні її вимоги, якими стосовно механізму правового регулювання в цілому є: а) обов'язковість дотримання послідовності здійснення повноважень владним суб'єктом і б) певна професійна поінформованість такого суб'єкта стосовно предмета

здійснення владних повноважень. При цьому, послідовність здійснення повноважень забезпечується процесуальними стадіями і відображає часову характеристику організаційної діяльності, а професійність здійснення владних повноважень втілюється у процесуальних провадженнях і відображає характеристику владної діяльності за предметною ознакою [179, с. 17].

Аналізуючи існуючі підходи до визначення сутності «процесуальної форми», Д.В. Лученко звертає увагу на визначення процесуальної форми як сукупності нормативно встановлених правил, вимог і умов, що регулює послідовність і формат вчинення процесуальних дій. Тобто, іншими словами, процесуальна форма виступає як своєрідний процесуальний регламент юридичної діяльності в усіх її різновидах. На його думку, найбільш коректним видається визначення процесуальної форми через термін «вимоги». Це обумовлюється тим, що ці вимоги включають явища різного порядку: засади і порядок здійснення юридичної процедури, специфічні методи, гарантії учасників і результати розгляду та ін. [81, с.118].

Враховуючи те, що у сфері земельних відносин переважають відносини з адміністративним елементом, тобто з органами державної влади або органами місцевого самоврядування, таким відносинам обов'язково має бути надана процесуальна форма. На підтвердження теоретичних положень можна також навести положення Конституції України. Так, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, усі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. В даному випадку, конституційна вимога діяти у спосіб, передбачений законом й обумовлює обов'язковість процесуальної форми для усіх відносин, учасниками яких є державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. І сфера земельних відносин тут не є

жодним виключенням, що підтверджується наявністю численних норм та актів законодавства, якими така процесуальна форма і встановлюється.

Характеризуючи загальні ознаки процесуальної форми, О.Г. Лук'янова виділяє, як такі, чітку та детальну регламентованість процесуальним законодавством, цільову спрямованість та відповідність принципам процесуального права. Перше означає, що правила процедури, тобто основа процесуальної форми, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної. Друге означає, що процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі. Третє передбачає наявність системи гарантій прав осіб, що беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права [80, с.100-101]. Перша ознака також фактично означає те, що процесуальна форма не може існувати поза правовим регулюванням, хоча таке правове, процесуальне регулювання може здійснюватись на різних рівнях влади.

У контексті даних положень можна висловити сумнів щодо того, що відповідність принципам процесуального права є ознакою процесуальної форми, оскільки принципи процесуального права не є чимось зовнішнім по відношенню до процесуальної форми, а є її невідомою складовою.

У свою чергу, як зазначає Д.В. Лученко, до ознак адміністративно-процесуальної форми належать: нормативність, відповідність принципам адміністративного процесу, системність, доцільність, універсальність і гнучкість, гарантованість прав осіб, що беруть участь у справі, доступність і економічність [81, с.119-123].

Нормативність адміністративно-процесуальної форми означає, що процесуальна форма має нормативно-правову природу і закріплюється у відповідних процесуальних правових нормах. Для сфери земельних відносин характерним є те, що більшість адміністративно-процесуальних норм у цій сфері міститься у Земельному Кодексі України, хоча такі норми можна

знайти й в інших законах, наприклад Законі України «Про землеустрій», Законі України «Про селянське (фермерське) господарство» тощо.

Системність, як ознака процесуальної форми означає, що вимоги, які у ній втілюються знаходяться у системному зв'язку з іншими нормами та інститутами адміністративного права. При цьому системність має два аспекти, а саме матеріально-правовий та процесуально-правовий. Перший, зокрема, вимагає, щоб процесуальна форма корелювала із тими матеріально-правовими відносинами, на реалізацію або захист і охорону яких спрямований певний юридичний процес. Стосовно сфери земельних відносин, як приклад системності процесуальної форми можна навести зв'язок між нормами Земельного Кодексу України, якими встановлюється порядок, наприклад, надання земельних ділянок у власність фізичним особам, та нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими встановлюється порядок розгляду і вирішення питань в колегіальних органах місцевого самоврядування.

Доцільність процесуальної форми означає її спрямованість на досягнення цілей юридичної діяльності і, якщо проаналізувати норми, які визначають різноманітні адміністративні провадження у сфері земельних відносин, можна переконатися у тому, що усі ці провадження спрямовані на досягнення конкретної мети, наприклад на зміну цільового призначення земельної ділянки, надання земельної ділянки у власність, надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, реєстрацію права власності на земельну ділянку тощо.

Універсальність, як ознака процесуальної форми, передбачає, що вона має охоплювати усі справи певної категорії. Це, зокрема, проявляється у тому, що процесуальний закон встановлює вичерпний перелік осіб, що беруть участь у відповідному адміністративному провадженні. Вступ таких осіб до відповідної процедури, порядок реалізації ними своїх прав і обов'язків відбувається у суворій відповідності до процесуальних норм

згідно з тією роллю, що відводиться кожному з учасників процесу. У свою чергу, рух процесу розвивається відповідно до нормативно встановлених стадій та етапів і завершується досягненням своєї мети, тобто ухваленням законного та обґрунтованого рішення. Як приклад універсальності процесуальної форми у сфері земельних відносин можна навести адміністративне провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Таке провадження використовується у складі різних процесуальних конструкцій при вирішенні питань безоплатного надання земельних ділянок у власність, користування, їх продаж тощо. Універсальність властива також процесуальним формам розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, реєстрації права власності на земельну ділянку та деяким іншим.

Що стосується гарантованості прав осіб, що беруть участь у розгляді справи, то процесуальна форма вимагає того, щоб нормативне регулювання юридичної процедури передбачало необхідність дотримання прав учасників провадження, а само провадження у справі відбувалося з їх дотриманням. Іншими словами, забезпечення згаданих гарантій є завданням одночасно і законодавця (на рівні нормативного закріплення процесуальної форми), і суб'єкта правозастосування (на рівні практичного розгляду конкретної справи).

Доступність та економічність, з одного боку, передбачає, що процесуальна форма має створювати максимально простий і зручний для сторін процесу порядок їх участі у провадженні справи. А з іншого боку, обумовлює, що досягнення процесуальних цілей відбуватиметься у найменш затратний, економічно обґрунтований спосіб. В даному випадку можна стверджувати, що адміністративні провадження у сфері земельних відносин є набагато більш доступними та економічними, ніж відповідні судові провадження.



Відомо, що будь-який юридичний процес за своєю метою може бути або нормотворчим, або правозастосовним. Адміністративний процес здебільшого є процесом правозастосовним і у сфері земельних відносин також є домінуючим адміністративний правозастосовний процес, який характеризується відповідною структурою, яка відображає таку ознаку юридичного процесу, як стадійність.

Питання про стадії правозастосовного процесу має самостійне значення й у нашій юридичній науці розглядається з двох позицій: перш за все з позиції загальної логічної характеристики будь-якої правозастосовної діяльності (у цьому плані вона розглядається головним чином у теорії права); крім того, з позиції розкриття функціонального прояву цієї діяльності при реалізації застосовуваної норми матеріального права (такий підхід є специфічним для процесуальних наук) [179, с.18].

У загальнотеоретичному сенсі практично усі автори є одностайними у визнанні того, що начальним етапом (стадією) є вивчення чи встановлення фактичних обставин справи, а завершальним – прийняття акту застосування права. Як справедливо зазначають Б.В. Малишев та О.В. Москалюк, застосування права є складним процесом, який являє собою низку послідовних взаємопов'язаних дій, що називаються стадіями.

Першою стадією такого процесу є встановлення фактичної основи для вирішення справи. На цій стадії – стадії фактичної кваліфікації справи – вивчаються конкретні обставини справи, що мають юридичне значення для її кваліфікації. При цьому, для належного застосування норм права значення мають лише істотні обставини, тобто такі, за якими законодавство у конкретному випадку закріплює статус юридичних фактів, або ті, наявність чи відсутність яких впливає на їх існування.

Другою стадією застосування норм права, стадією «юридичної кваліфікації», є визначення юридичної основи для вирішення справи. На цій стадії суб'єкт правозастосування визначає правову норму, яка підлягає

застосуванню, перевіряє її на предмет чинності, а також визначає ту редакцію норми, яка діяла на момент існування істотних обставин справи. При цьому здійснюється перевірка норми з точки зору оцінки її дії у часі, просторі та за колом осіб, а також встановлюється дійсний зміст такої норми.

Третя стадія процесу правозастосування полягає у винесенні індивідуально-правового припису у формі відповідного правозастосовного акту і доведення його до відома зацікавлених осіб [82, с.13].

Положення про стадії правозастосовного процесу відображають головним чином логічну послідовність певних дій, що протікають у часі і спрямовані на досягнення відповідного результату, який зв'язаний із реалізацією застосовуваної норми права. Іншими словами, характеристика стадій свідчить про те, що правозастосовний процес протікає у часі до логічного завершення у правозастосовному акті основного чи допоміжного характеру [179, с.19-20].

У цьому контексті надзвичайно важливим є урахування того факту, що правозастосовний процес завжди має завершуватись саме правозастосовним актом, який свідчить про досягнення відповідної процесуальної мети.

Таким чином, для більш правильної і ґрунтовної характеристики процесуальних форм у структурі правозастосовного процесу слід розрізняти, стадії, що відображають логічну послідовність вчинення правозастосовних дій, а також стадії, що відображають функціональний характер вирішення конкретної справи в залежності від її особливостей, тобто представляють собою послідовні процесуальні дії, що закріплюються у різноманітних правозастосовних актах і мають на меті досягти результату, передбаченого застосовуваною нормою матеріального права [179, с.21].

З урахуванням викладеного можна запропонувати для цілей цієї роботи визначення поняття «адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин». Адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин – це формально (нормативно) визначена послідовність актів реалізації

матеріальних правових норм, що обумовлює досягнення цілей адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин.

Як й у інших сферах адміністративно-правового регулювання, у сфері земельних відносин адміністративно-процесуальна форма об'єктивується у вигляді конкретно визначених адміністративних проваджень.

Слід відзначити, що питання визначення поняття «адміністративне провадження», а також співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» на даний момент залишаються дискусійними. Як правило вважається, що адміністративне провадження входить до структури адміністративного процесу, тобто є його частиною. Так, наприклад, С.Стеценко стверджує, що структура адміністративного процесу – це сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій [154, с.265]. На думку О.В.Кузьменко, між адміністративним процесом (цілим) і будь-яким з адміністративних проваджень (частиною цього цілого) існують нерозривні взаємозумовлюючі та системоутворюючі зв'язки і відносини [70, с.42].

У цьому контексті доволі цікавим є питання співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження з точки зору їх як філософських категорій. Так, О.В. Кузьменко вважає, що адміністративний процес та адміністративне провадження співвідносяться між собою як загальне і часткове, як ціле і його частина [70, с.42].

Інша позиція полягає у їх співвідношенні як загального та особливого. Таку думку висловлювали, зокрема, В.Д.Сорокін [148,с.118], М.М.Тищенко [3, с.211] та О. М. Бандурка [12, с.15].

Третя позиція полягає в тому, що адміністративне провадження є видом адміністративного процесу, тобто ці категорії співвідносяться як рід та вид [2, с.236; 101, с.35].

На нашу думку, найбільш близьким до істини є розуміння згаданого співвідношення як загального та особливого. Але, й таке розуміння не є

абсолютно коректним. У об'єктивній реальності існують саме адміністративні провадження, які мають нормативні конструкції відображені у нормативно-правових актах. Натомість, категорія адміністративного процесу є абстрактною, вона є результатом абстрагування від специфічних ознак конкретних адміністративних проваджень. Тобто, категорії «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» співвідносяться як абстрактне і конкретне. Кожне адміністративне провадження є втіленням адміністративного процесу із конкретизацією його ознак стосовно предметної сфери правового регулювання. Відтак і провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин, і провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, і провадження щодо реєстрації права власності на земельну ділянку, і провадження щодо зміни цільового призначення земельної ділянки є конкретними проявами адміністративного процесу у сфері земельних відносин.

У зв'язку з цим, на нашу думку, більш коректними є такі визначення поняття «адміністративне провадження», які не акцентують уваги на співвідношенні його з адміністративним процесом. Так, наприклад, на думку Д.В.Лученка, адміністративне провадження – сукупність послідовних, логічно узгоджених, нормативно-врегульованих дій з розгляду індивідуальної адміністративної справи, що завершується ухваленням рішення у справі або його виконання (у разі потреби) [5, с.14]. У цьому визначенні справедливо акцентовано увагу на тому, що виконання рішення не завжди є потрібним і правильність такого твердження буде далі проілюстрована конкретними прикладами адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

Більш розлоге визначення поняття «адміністративне провадження» пропонує М.В. Джафарова. На її думку адміністративне провадження представляє собою системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та

взаємообумовлених дій. В даному випадку особливо цінною є вказівка на системність, як ознаку адміністративного провадження з чим ми повністю погоджуємося. Зазначені дії, з точки зору М.В.Джафарової складають певну сукупність адміністративних процесуальних правовідносин. Ці правовідносини відзначаються предметною характеристикою і саме через предмет є пов'язаними з відповідними матеріальними відносинами. Вони передбачають необхідність встановлення всіх обставин і фактичних даних певної індивідуальної адміністративної справи та обґрунтування відповідного рішення; обумовлюють необхідність закріплення, оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [37, с.573; 38, с.118].

На нашу думку, наведених теоретичних конструкцій, вироблених в результаті розвитку адміністративно-процесуального напрямку науки адміністративного права, цілком достатньо, щоб на їх основі розвинути теоретичні погляди на адміністративні провадження у сфері земельних відносин.

Відтак, можна стверджувати, що адміністративне провадження є результатом об'єктивації адміністративно-процесуальної форми відносно конкретної сфери правового регулювання, у нашому випадку – сфери земельних відносин. Відповідно структура адміністративного провадження є результатом об'єктивації структури адміністративно-процесуальної форми. Вона обов'язково має містити елементи, які за своїми характеристиками відповідають елементам адміністративно-процесуальної форми, але, у той самий час, може містити й інші елементи (стадії), існування яких обумовлюється специфікою предмету регулювання, а саме земельних відносин.

Традиційно вважається, що основною адміністративно-процесуальною характеристикою усіх проваджень є їх стадійність, як відображення якості послідовності та структурної організації. У науковій літературі зустрічається

багато спроб визначення стадії, як елементу адміністративного процесу, адміністративного провадження чи адміністративної процедури. Так, більшість сучасних дослідників адміністративного процесу визначають стадію як відносно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети й вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [33, с.29]. Іншим прикладом відповідного визначення може бути таке: стадія адміністративного процесу – відносно відокремлена частина, яка являє собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [5, с.403].

Але, які б підходи ми не розглядали, загальним положенням є те, що стадія адміністративного провадження представляє собою елемент, в межах якого вирішується окреме завдання провадження і без вирішення якого не можна перейти до наступної стадії, а відтак і завершити провадження, тобто досягти його кінцевої мети. Стадії адміністративного провадження характеризуються певним колом суб'єктів провадження, порядком виконання процесуальних дій, особливостями адміністративних процесуальних відносин, метою тощо. Зазвичай завершення стадії оформлюється процесуальним документом або рішенням.

В адміністративному праві найбільш поширеною точкою зору є така, що спільними для адміністративного процесу, а отже і для кожного з адміністративних проваджень є такі стадії:

- аналіз ситуації (у ході якого збирається, досліджується інформація, необхідна для вирішення справи, встановлюється фактичний стан справи);
- розгляд справи та прийняття рішення у справі в якому виражається та фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації;

- оскарження або опротестування прийнятого рішення (дана стадія є альтернативною та характерна для юрисдикційних (конфліктних) проваджень;
- виконання рішення [74, с.394; 5, с.403].

У той самий час, кожний окремий вид адміністративного провадження може мати специфічні риси, специфічні стадії, зміст яких може відрізнятися від правового статусу суб'єкта, який здійснює відповідне провадження. Так, наприклад, Земельним кодексом України провадження одного виду та з однією метою можуть здійснювати і органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування. Це, наприклад, провадження із надання безоплатно земель у власність фізичним особам, провадження з надання земельних ділянок у тимчасове користування, провадження із організації продажу земельних ділянок тощо. Відповідно зміст конкретних стадій адміністративного провадження буде відрізнятися в залежності від особливостей прийняття рішень в органах виконавчої влади, які є переважно одноособовими, або в органах місцевого самоврядування, які є органами колегіальними. Так, при розгляді справи органом місцевого самоврядування прийняття рішення залежить від результатів голосування членів такого органу, депутатів місцевих рад чи членів виконавчого комітету відповідної ради. При цьому результат голосування є заздалегідь невідомим і рішення у справі може бути як позитивним до іншої сторони відносин, так і негативним. Ця обставина має бути врахована при характеристиці відповідного провадження. Натомість в одноособовому органі виконавчої влади ця проблема не виникає.

Слід зауважити, що проблеми реалізації дискреційних повноважень в діяльності органів місцевого самоврядування, і особливо у справах пов'язаних із вирішенням питань земельного регулювання та розпорядження земельними ділянками комунальної власності, є надзвичайно актуальними. Насамперед ці проблеми постають при вирішенні питань відчуження

земельних ділянок, особливо у форму безоплатного надання у власність громадянам. Обмеженість привабливих для отримання земельних ресурсів з одного боку та кількість бажаючих отримати відповідні земельні ділянки у власність, яка не відповідає кількості таких ресурсів, викликає численні спори та конфлікти. Усе це відбувається на тлі недосконалості чинного законодавства, що тільки посилює гостроту проблеми.

Сама по собі проблема полягає у тому, що органам місцевого самоврядування вільний розсуд є притаманним в силу самої природи місцевого самоврядування. При цьому, цей вільний розсуд має бути узгоджений із необхідністю забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування. Але, аналіз чинного законодавства та відповідна судова практика свідчать, що проте механізми такого узгодження є недосконалими. Більш того, сучасні дослідники зауважують, що сьогодні у відповідних суб'єктів є необмежена дискреційна компетенція. При цьому, відсутність регламентації здійснення ними таких повноважень дозволяє довільно використовувати свої управлінські функції та збільшує корупційний фактор у процесі їх виконання [165, с.76].

Незважаючи на визнання згаданої проблеми з боку науковців, нормативне регулювання стосовно дискреційних повноважень є дуже мало чисельним. В Україні відповідний термін було використано у Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [126]. У даному документі дискреційні повноваження визначалися як сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених проектом акта.

У щойно прийнятому, але ще не набувшому чинності Законі України «Про адміністративну процедуру» дається таке визначення: дискреційне



повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Але, у всіх наведених прикладах в основі розуміння змісту дискреційних повноважень є положення Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень. Відповідно до цих Рекомендацій, під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду [136].

Як видно, в основі дискреційних повноважень знаходиться вільний (власний, свободний) розсуд носія відповідних владних повноважень. Аналогічне розуміння використовується й у наукових цілях. Так, на думку А.О.Селіванова, державний розсуд можна охарактеризувати як повноваження на вільний вибір того варіанта поведінки (дії), який найбільше відповідав би конкретним правовим умовам реалізації суб'єктом своєї компетенції [144, с.45].

Принципово важливим моментом тут є те, що для сфери місцевого самоврядування вільний розсуд закладено у самому нормативному визначенні поняття місцевого самоврядування. У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [119]. Ключовим елементом місцевого самоврядування тут визначено право вирішувати щось самостійно, а самостійність як раз фактично і означає вирішення відповідних питань на основі власного розсуду.

У розвиток зазначених положень, право на використання власного розсуду об'єктивується у способах прийняття рішень основними колегіальними органами місцевого самоврядування – місцевими радами та їх виконавчими комітетами. Статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено, що основною формою діяльності рад є пленарні засідання на яких рішення приймаються після відповідного обговорення. При цьому, рішення приймаються більшістю депутатів від загального складу ради. А більшість депутатів визначається через процедури поіменного відкритого або таємного голосувань. Відтак, виходячи зі змісту процедури голосування, владна воля місцевої ради формується із окремих проявів волі депутатів відповідної ради. Перед голосуванням кожен депутат має на власний розсуд визначитись щодо підтримки чи не підтримки рішення, винесеного на голосування. Прийняття рішень стосовно земельних питань не становлять винятку і також реалізуються через власний розсуд депутатів.

Підводячи теоретичну базу під зазначену проблему, М.О. Баймуратов відзначає, що дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування виникають на стику трьох складових. Перша складова полягає у наявності специфічних інтересів територіальної спільноти та її членів, що пов'язані з їх індивідуальними, груповими, колективними, віковими, статевими, професійними, рольовими та іншими екзистенційними потребами. А формуються такі інтереси через складну та багаторівневу соціально-нормативну систему імпресій, інтенцій, життєвих устремлінь, потреб, а у підсумку – через соціалізацію особистості. Друга складова полягає в об'єктивації та усвідомленні державою та соціумом необхідності наявності у органів місцевого самоврядування відповідних – реальних, оптимальних, самодостатніх, ефективних, фінансово та ресурсно забезпечених повноважень. І, нарешті, третя складова полягає у трансформації сфери місцевого самоврядування з переважно сфери самоорганізації населення в більш широку сферу – сферу реалізації конституційних прав, свобод і

обов'язків. Причому, ці права, свободи та обов'язки, завдяки домінантній локальній ознаці їх реалізації та отримання соціального ефекту, перетворюються, - в муніципальні права особи, людини, члена територіального колективу [8, с.33-34].

Як приклад, з точки зору особливостей реалізації дискреційних повноважень, можна проаналізувати окремі процедури надання органами місцевого самоврядування земельних ділянок у власність громадянам відповідно до норм ЗКУ.

Земельним законодавством для громадян передбачено можливість безоплатного одержання у власність земельних ділянок. Такі земельні ділянки в межах норм безоплатної приватизації можна отримати, зокрема, для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, а також для будівництва індивідуальних гаражів.

Відповідно до частин шостої та сьомої статті 118 ЗКУ, громадяни, зацікавлені в одержанні таких земельних ділянок, звертаються із відповідним клопотанням до органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу. У клопотанні громадяни вказують цільове призначення земельної ділянки із наведеного вище переліку, орієнтовні розміри, а також додають передбачені законом документи.

Відповідний орган місцевого самоврядування розглядає клопотання у місячний строк і за результатами такого розгляду приймає одне із двох можливих рішень: або дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, або надає мотивовану відмову у його наданні. Тобто в даному випадку закладаються умови для визнання зазначених повноважень органів місцевого самоврядування дискреційними – наявність кількох можливих варіантів вирішення справи.

Підставою відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, відповідно до статті 118 ЗКУ, може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів.

Аналіз даної норми дає можливість зробити висновок про те, що дискреційні повноваження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки обмежені виключним переліком підстав для відмови у наданні такого дозволу. Проте, використання в аналізованій нормі лексичної конструкції «підставою відмови у наданні такого дозволу може бути ...» дає можливість припустити, що відповідний орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою і в тому випадку, коли у наявності є окремі підстави для прийняття рішення про відмову у його наданні. Складається враження, що даному повноваженню властива певна диспозитивність та нормативна невизначеність. На нашу думку, для того, щоб надати зазначеній нормі абсолютну визначеність необхідно було б чітко вказати, що за наявності перелічених підстав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не надається.

Рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою або рішення про відмову у наданні такого дозволу виносяться на голосування на пленарному засіданні сесії відповідної місцевої ради. І саме у процесі прийняття відповідного рішення проявляється другий аспект дискреційних повноважень місцевих рад. Річ у тім, що проект рішення, винесений на голосування, під час його розгляду та голосування може не отримати кількості голосів депутатів, необхідної для його прийняття. Власне, у процесі

голосування і проявляється інший аспект власного розсуду, наявність якого обумовлена колегіальним способом прийняття рішень і природою місцевого самоврядування. Принципово важливим при цьому є те, що такий вільний розсуд проявляється в усіх, без винятку, справах, які розглядаються і вирішуються колегіальними органами місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що свого часу Ю. Барабаш дуже влучно зазначав, що дискреція передбачає поєднання двох елементів: вольового, який включає в себе вільний розсуд, і інтелектуального (морально-правового), який означає використання дискреційних повноважень “за здоровим глуздом” [14, с.51]. Наведений нами вище приклад наочно ілюструє обидва згадані елементи. Спочатку реалізується інтелектуальна дискреція, або дискреція здорового глузду, яка проявляється на стадії підготовки проекту рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки і полягає у виборі одного із наявних варіантів рішення. Проте, вже безпосередньо на стадії прийняття рішення реалізується вольова дискреція.

Дискреційні повноваження у діяльності суб’єктів владних повноважень є об’єктивною необхідністю, особливо в діяльності органів місцевого самоврядування. У той самий час слід визнати, що наявність можливості прийняття рішень на основі вільного розсуду, створює корупційний ризик у процедурах прийняття рішень колегіальними органами місцевого самоврядування. З іншого боку, наявність цього певним чином порушує принцип правової визначеності. Відтак виникає необхідність обмеження вільного розсуду.

Сучасні дослідники відмічають, що необхідність обмеження дискреційних повноважень та сваволі держави щодо прав людини історично зумовила таку вимогу як невід’ємну складову принципу верховенства права. Сьогодні неможливо уявити демократичні органи державної влади як з абсолютними повноваженнями, так і повністю позбавленими певного

розсуду. Саме тому головним завданням права є вироблення чітких меж застосування дискреційних повноважень [29, с.53]. Цю думку можна впевнено розповсюдити й на діяльність колегіальних органів місцевого самоврядування.

З огляду на те, що в межах аналізованих вище процедур ми виділили два прояви вільного розсуду, для кожного з них мають бути передбачені механізми їх обмеження.

Як вже згадувалося вище, одним із обмежень, яке можна вважати обмеженням інтелектуальної дискреції, є визначений у статті 118 ЗКУ визначено виключний перелік підстав для відмови у наданні дозволу щодо розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Інше обмеження визначено у частині сьомій статті 118 ЗКУ. Відповідно до цієї норми, особа, зацікавлена в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності має право замовити розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання такого дозволу, якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання орган місцевого самоврядування не надав дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні. Єдине, що при цьому має зробити така особа, це письмово повідомити орган місцевого самоврядування про замовлення проекту землеустрою.

ЗКУ був доповнений зазначеною нормою відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок" від 2 липня 2013 року №366-VII [113]. Однією із цілей розробки та впровадження цього закону було, поряд з іншим, удосконалення процедури відведення земельних ділянок через запровадження принципу мовчазної згоди на етапі отримання дозволу на розроблення документації із землеустрою. Тобто зазначений механізм законодавець визнав принципом мовчазної згоди.

Однак, навіть після запровадження цього принципу у відповідному правовому регулюванні залишилась прогалина, оскільки незрозумілим залишилося питання про те, чи є необхідним отримання від органу місцевого самоврядування відповідного дозволу вже після спливу зазначеного місячного строку. На нашу думку, для повноцінного регулювання застосування принципу мовчазної згоди у даній ситуації, необхідно було б додати, що якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання орган місцевого самоврядування не надав дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивовану відмову у його наданні, то такий дозвіл вважається наданим [45, с.193].

Розглянуті вище обмеження дискреційних повноважень стосувалися інтелектуальної дискреції. У той самий час запровадити чи реалізувати обмеження вольової дискреції набагато складніше. Річ у тім, що в силу правового статусу депутата місцевої ради, його неможливо змусити голосувати тим чи іншим чином. Тут право вільного розсуду є майже абсолютним. Дійсно, частиною десятою статті 118 ЗКУ встановлено, що відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду. Проте, законом не встановлено інших способів прийняття рішень колегіальними органами місцевого самоврядування, ніж більшістю депутатів від загального складу ради шляхом голосування, як це визначено у статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відтак, у разі оскарження, суд може зобов'язати раду розглянути рішення, наприклад, про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання земельної ділянки у власність, але не може зобов'язати депутатів місцевої ради проголосувати відповідним чином. Більш того, законодавчо визначеного механізму примусового виконання рішень стосовно зобов'язання місцевих рад розглянути певні питання наразі не існує.

Поряд із констатацією такого прикрого факту слід зазначити, що така ситуація з вільним розсудом щодо рішень органів місцевого самоврядування є прямим і беззаперечним порушенням принципу правової визначеності. Хоча даний принцип безпосередньо не представлений у законодавстві України, його зміст у різних аспектах згадується у практиці Конституційного Суду України [34].

На відміну від України принцип правової визначеності широко й активно застосовується в європейських країнах. У європейській правовій доктрині, принцип правової визначеності розглядається у декількох взаємопов'язаних аспектах. Перш за все, правова визначеність розуміється як зобов'язання державних владних органів забезпечити легкість з'ясування права тими, до кого воно застосовується. Крім того, у контексті цього принципу є важливим набуття тими, до кого застосовується закон, можливості у разі необхідності скористатися правом, так само як і способом, за допомогою якого воно буде підлягати застосуванню і тлумаченню.

Інший аспект поняття принципу правової визначеності має вигляд принципів, згідно з якими закон не має зворотної сили та не діє перехідне право. Як ухвалив Суд ЄС у рішенні у справі *Raske*, основна мета першого принципу полягає в тому, що жодна з норм, які приймають державні органи влади, не може бути застосованою до не поінформованих про неї. Однак, разом з тим, стверджується, що застосування зворотної сили норми допускається у двох виняткових випадках. По-перше, якщо цього вимагають цілі, яких вона має досягти. По-друге, коли застосування норми забезпечує повагу до законних очікувань тих, на кого вона впливає. Фактично, тут має місце принцип законних очікувань, який прямо впливає із принципу правової визначеності. Цей принцип спрямований на забезпечення того, щоб у випадках, коли фізична особа переконана, що досягне певного результату, якщо буде діяти відповідно до норм правової системи, забезпечити захист цих очікувань [16, с.2-3].



Саме в контексті законних очікувань, принцип правової визначеності представляє інтерес в діяльності колегіальних органів місцевого самоврядування. Для того, щоб створити умови для безумовної реалізації цього принципу у практиці діяльності органів місцевого самоврядування і, насамперед, місцевих рад, вважаємо за доцільне запровадити положення щодо персоналізації відповідальності за невиконання судових рішень. Відповідне положення можна сформулювати, наприклад, таким чином: «невиконання органом місцевого самоврядування рішення суду, яким орган місцевого самоврядування зобов'язується розглянути певне рішення, є підставою для дострокового припинення повноважень такого органу місцевого самоврядування».

Підсумовуючи викладене можна констатувати, що специфіка реалізації дискреційних повноважень колегіальними органами місцевого самоврядування у процесі вирішення земельних питань полягає у наявності у таких органів права на вільний розсуд двох видів, а саме інтелектуального і вольового. Перший реалізується, наприклад, під час підготовки проекту рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а другий - під час голосування за проект відповідного рішення. Обмеження вільного розсуду у даних випадках здійснюється за допомогою нормативного визначення виключного переліку підстав для прийняття негативного рішення, запровадження принципу мовчазної згоди у разі порушення строків розгляду питання, а також можливості оскарження у суді негативного рішення.

Таким чином, з урахуванням викладених вище положень щодо реалізації дискреційних повноважень в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин можна стверджувати, що адміністративно-процесуальна форма реалізації владних повноважень у сфері земельних відносин має два основних види. По-перше, це процесуальна форма властива діяльності органів виконавчої влади, що характеризується здебільшого

одноособовим способом прийняття рішень. По-друге, це процесуальна форма властива діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризується здебільшого колегіальним способом прийняття рішень. Саме ця обставина суттєво впливає на структуру, тобто кількість і зміст стадій адміністративних проваджень у сфері земельних відносин. Крім того, ступінь дискреційності є набагато вищою для адміністративних проваджень в органах місцевого самоврядування, що також відбивається на структурі відповідних адміністративних проваджень.

Зазначені особливості та багатоманітність предметів правового регулювання, які охоплюються сферою земельних відносин, обумовлює велику кількість видів адміністративних проваджень у сфері земельних відносин. Відповідно, це вимагає певної систематизації та узагальнення видів таких проваджень.

### **1.3. Види адміністративних проваджень у сфері земельних відносин**

Класифікація адміністративних проваджень у сфері земельних відносин представляє собою доволі складне завдання. У загальній теорії адміністративного права сформувалося декілька підходів до класифікації адміністративних проваджень. Більшість з них побудована на розумінні адміністративного процесу, як сукупності адміністративних проваджень і відрізняється ступенем систематизованості.

Частина науковців не наводить критеріїв класифікації і виділяє види адміністративних проваджень суто емпіричним шляхом. Так, О.М. Бандурка вважає, що адміністративний процес об'єднує такі види проваджень, як провадження щодо прийняття нормативних актів, провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління, провадження щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, які порушують права

громадян, провадження по зверненням громадян, провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних та запобіжних засобів, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень, реєстраційно-дозвільне провадження, провадження щодо приватизації державного майна, діловодство [13, с.212].

Перелічені адміністративні провадження дійсно існують, але у наведеному переліку використані різні підстави класифікації проваджень, що не є коректним з точки зору застосування відповідного методу. Наприклад, провадження щодо приватизації державного майна є одночасно і провадженням щодо прийняття індивідуальних актів управління. Водночас спірним є питання про виділення контрольно-наглядових проваджень та реєстраційно-дозвільних проваджень. Так, контрольно-наглядова діяльність хоча й здійснюється на підставі норм права, не вкладається у загальнотеоретичне вчення про адміністративно-процесуальну форму перш за все з огляду на те, що структура контрольно-наглядової діяльності не відповідає загальноприйнятим уявленням про структуру адміністративного процесу і не охоплює, як правило, прийняття рішення.

Контрольно-наглядова діяльність найчастіше поєднана із деліктними провадженнями, в яких вона виступає як діяльність щодо виявлення підстав для останніх. У межах контрольно-наглядової діяльності можна виділити дії, які здійснюються у процесуальній формі, наприклад провадження щодо прийняття рішення на проведення уповноваженим владним суб'єктом певних перевірок. Але самі перевірки будуть представляти собою дії щодо виконання відповідного рішення часто і невизначеною процесуальною формою.

Стосовно реєстраційно-дозвільних проваджень, то, як правило, в межах одного адміністративного провадження не здійснюється і реєстрація, і надання дозволів на що небудь. Ці провадження існують окремо як різновиди

адміністративних проваджень із надання адміністративних послуг і є достатньо автономними з огляду на наявність у кожного такого провадження власної процесуальної конструкції.

М.М.Тищенко зазначає, що у загальному вигляді при класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що утворюють структуру адміністративного процесу, може бути представлено таким чином: 1) провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів; 2) провадження з прийняття індивідуальних актів управління; 3) провадження з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження за зверненнями громадян; 5) провадження із застосування адміністративно-попереджувальних засобів та заходів адміністративного припинення; 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження з реалізації контрольних-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження з приватизації державного майна; 11) діловодство; 12) установче провадження; 12) установче провадження [3, с.212]. У даному випадку можна припустити, що запропонована класифікація здійснюється за предметом провадження. Але, виходячи з величезної кількості предметів адміністративних проваджень, їх систематизація представляє значну складність.

Значна схожість у наведених вище прикладах пояснюється тим, що відомий вчений-адміністративіст М.М.Тищенко був співавтором О.М.Бандурки. З іншого боку, така схожість свідчить про незмінність поглядів М.М.Тищенка протягом тривалого часу. Проте, у даному випадку М.М.Тищенко вказує на підставу класифікації – індивідуально-конкретні справи, а також наголошує на тому, що адміністративні провадження є системою. На наш погляд, така підстава класифікації є недостатньо коректною, адже будь-яке адміністративне провадження здійснюється в

індивідуально-конкретній справі, тому більш коректним було б казати про певні групи однакових за предметом індивідуально-конкретних справ. Крім того, важко погодитись із твердженням про те, що перелічені адміністративні провадження утворюють систему, оскільки тут важко виділити та охарактеризувати системний характер зв'язків між відповідними адміністративними провадженнями.

Аналогічний підхід використовує й О.І. Остапенко із колегами, які, зокрема, виділяють провадження щодо підготовки та прийняття нормативних актів державного управління, провадження щодо розгляду звернень, провадження в справах про заохочення у сфері державного управління, провадження у справах про дисциплінарні проступки, реєстраційні провадження, провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження по відшкодуванню матеріальної шкоди [4, с.79-89].

У наведеній класифікації вже зроблено спробу групування предметів адміністративних проваджень, проте деякі з них все ж таки не утворюють групи, як, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення. У той самий час деякі групи адміністративних проваджень упущені, як, наприклад, дозвільні адміністративні провадження.

На відміну від цитованих вище авторів, В.Г. Перепелюк, поряд із традиційними, наведеними вище, виділяє низку специфічних проваджень, зокрема таких, як правоупноважуюче провадження, державно-екзаменаційне провадження, екпертно-посвідчувальне провадження, службово-призовне провадження, адміністративно-захисне провадження тощо [109, с.68-70]. Дана класифікація представляє собою розширену класифікацію за предметом адміністративних проваджень із додаванням деяких специфічних предметів. Проте, навіть з урахуванням таких специфічних видів проваджень, така класифікація не може вважатись достатньо повною. І знов треба зауважити, що така підстава класифікації адміністративних проваджень, як їх предмет є не зовсім зручною з огляду на постійну можливість уточнювати

характеристики такого предмету, а відтак постійно збільшувати кількість класифікаційних одиниць.

У межах згаданого вище розуміння структури адміністративного процесу існують й більш систематизовані підходи до класифікації адміністративних проваджень, які передбачають виділення певних груп таких проваджень.

У першу чергу тут варто згадати позицію, висловлену В.К.Колпаковим, який у структурі адміністративного процесу виділив нормотворчі провадження, установчі провадження та правозастосовчі провадження [64, с.328]. У свою чергу, у межах останніх він виділив: 1) провадження по застосуванню заходів примусу в державному управлінні (дисциплінарне провадження, провадження по справах про адміністративні правопорушення, провадження по застосуванню заходів матеріального впливу); 2) провадження по застосуванню заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні (провадження в справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України, грамотами тощо, провадження в справах про присвоєння почесних та інших звань, провадження в справах про преміювання, провадження у справах про зняття стягнення тощо); 3) провадження по реалізації громадянами своїх прав і обов'язків (провадження по пропозиціях, скаргах, заявах громадян, провадження по одержанню громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів та ін., провадження по виконанню громадянами військового обов'язку, провадження по виконанню громадянами обов'язку мати паспорт, провадження по одержанню громадянами житла, провадження по реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами тощо); 4) провадження по реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (провадження по легалізації юридичних осіб, провадження по виділенню юридичним особам кредитів, провадження по оформленню і видачі юридичним особам ліцензії, провадження по виділенню юридичним особам

земельних ділянок тощо); 5) провадження по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження) та цілий ряд інших [64, с.328-330].

Наведена точка зору є цікавою з огляду на системність класифікації, виділення відповідних підстав класифікації і групування проваджень в залежності від цих підстав. Проте, певні провадження, згадані у наведеному вище прикладі, викликають сумнів з точки зору віднесення їх до адміністративних. Зокрема, це стосується таких, згаданих В.К.Колпаковим проваджень, як провадження по реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами або провадження по виділенню юридичним особам кредитів. Але, у контексті нашого дослідження слід також звернути увагу на виділення у вищенаведеній класифікації В.К. Колпаковим окремого адміністративного провадження по виділенню юридичним особам земельних ділянок.

Аналогічну ступеневу класифікацію запропонував О.І. Миколенко, але він виділяв провадження, що здійснюються в судовому порядку та провадження, що здійснюються органами публічної адміністрації. У свою чергу, група проваджень, що здійснюються органами публічної адміністрації, поділяється на юрисдикційні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження з розгляду скарг) та провадження управлінського характеру (правопредставницьки провадження, ліцензійно-дозвільні провадження, реєстраційні провадження, державно-заохочувальні провадження) [84, с.114-120].

Схожої думки дотримувався А.С. Васильєв, який виділяв управлінськи провадження та юрисдикційні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження у скаргах) [27, с.194].

На думку О.В.Кузьменко, саме діяльність, яку виконують публічна адміністрація, її посадові та службові особи, покладена в основу побудови

системи адміністративного процесу. З урахуванням цього у системі адміністративного процесу вона виділяє такі види адміністративних проваджень, як адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські [70, с.40]. Щоправда тут виникає питання про те, чому адміністративно-деліктні провадження не є адміністративно-процедурними, адже саме на адміністративно-деліктні провадження розповсюджуються принципи адміністративної процедури.

Цікава класифікація адміністративних проваджень наводиться у підручнику за редакцією Т.О.Коломоєць. Його автори виділяють юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні провадження. До юрисдикційних, зокрема, відносяться: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарні провадження та провадження за скаргами осіб. До неюрисдикційних: провадження з обробки та прийняття нормативних актів, провадження з прийняття індивідуальних актів управління, провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів; провадження із застосування заходів адміністративного припинення, реєстраційне провадження, дозвільне провадження, установче провадження, провадження з реалізації контрольного-наглядових повноважень, виконавче провадження, атестаційне провадження, провадження з приватизації державного майна, провадження із земельних, фінансових, бюджетних та податкових справ, діловодство тощо [2, с.237-238].

Натомість, у науці адміністративного права існують й відмінні від описаних вище погляди на природу адміністративного процесу та, відповідно, на класифікацію адміністративних проваджень. Одним із таких слід вважати позицію В.Б.Авер'янова з приводу місця адміністративного процесу в адміністративному праві. Зокрема, він вважав, що це місце необхідно визначати з урахуванням реальної специфіки предмета регулювання норм адміністративного права. На його думку, саме в цій сфері



правового регулювання, виокремити відносини, які перебувають під впливом матеріальних норм і не передбачають застосування норм суто процесуального характеру, дуже важко, а почасти й взагалі неможливо [36, с.40].

На думку В.Б.Авер'янова у змісті адміністративного права обґрунтованим видається структурне виокремлення таких трьох відносно самостійних процесуальних інститутів:

1) «позитивні» адміністративні провадження: правотворчі й правозабезпечувальні, які охоплюють процедури підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних актів, які стосуються, у тому числі, й надання адміністративних послуг;

2) «квазіюрисдикційні» адміністративні провадження, через які здійснюється захист прав та законних інтересів приватних осіб в порядку адміністративного оскарження;

3) «юрисдикційні» адміністративні провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, зокрема накладення адміністративних стягнень за вчинення адміністративних проступків [36, с.42].

На нашу думку, цілям нашого дослідження найбільше відповідає підхід, який полягає у поділі адміністративних проваджень на юрисдикційні та неюрисдикційні. Такий підхід дає можливість сформулювати чіткі критерії зазначеного дихотомічного поділу і здійснення подальшої класифікації в межах двох зазначених груп адміністративних проваджень. Але необхідно, насамперед, визначитися з критеріями юрисдикційності адміністративних проваджень.

У літературі можна зустріти приклади таких критеріїв. Так, юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерним є наявність наступних ознак: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття

рішень у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи. Неюрисдикційні провадження – це провадження, для яких наявність ознак юрисдикційного характеру не притаманна [2, с.237].

На нашу думку у наведеному переліку ознак юрисдикційних проваджень не усі ознаки є коректно сформульованими. Так, наприклад, обов'язковість прийняття рішень у вигляді юридичного акту притаманна абсолютній більшості усіх адміністративних проваджень. Так само належне процесуальне оформлення є притаманним абсолютній більшості адміністративних проваджень. Змагальність сторін є ознакою судового процесу і в адміністративних провадженнях практично не зустрічається, у тому числі й у тих випадках, коли справи про адміністративні правопорушення розглядаються судами.

Ключовою ознакою юрисдикційних проваджень уявляється правильним вважати наявність спору або іншого конфлікту між сторонами правовідносин, для яких цей спір або конфлікт і є предметом відповідної адміністративної справи. Іншими словами, юрисдикційними слід вважати ті адміністративні провадження, в порядку яких вирішуються спори або інші конфліктні ситуації. При цьому варто зауважити, що для вирішення спорів адміністративний порядок не є властивим, за винятком певних категорій земельних спорів. Так, відповідно до статті 158 ЗКУ, земельні спори, крім власне судів, можуть вирішуватись й органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. При цьому, за предметом спору, повноваження щодо їх вирішення в адміністративному порядку розподіляються між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, тобто кожен з цих органів має власну, унікальну компетенцію щодо земельних спорів. Так, органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори виключно у межах населених пунктів. Причому

предмет таких спорів може стосуватися виключно, по-перше меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, по-друге додержання громадянами правил добросусідства, по-третє - розмежування меж районів у містах. У свою чергу, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні виключно за межами населених пунктів. Такі спори можуть стосуватись меж земельних ділянок, розташування обмежень у використанні земель, а також земельних сервітутів.

На сьогодні розгляд публічно-правових спорів віднесено до майже повністю компетенції адміністративних судів, тому акцентувати увагу на вирішення спорів органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, за нечастими винятками, сенсу немає.

Більш цікавим, на нашу думку, виявляється визначення ознак конфлікту в адміністративних правовідносинах. У словниковому тлумаченні слово «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, серйозні розбіжності [156, с.417]. Що ж стосується юридичного конфлікту, то, на нашу думку, його сутність найбільш точно відображає позиція Р.А.Ромашова про те, що юридичний конфлікт – це відкрите протистояння між двома (і більше) суб'єктами права, яке обумовлене протиріччями їх юридично значимих інтересів. При цьому, зазначене протиріччя викликає настання певних юридичних наслідків, а долається воно за допомогою юридичних засобів, методів та технік. Далі Р.А.Ромашов виділяє три види юридичних конфліктів. По-перше, конфлікт, що виникає у сфері правового регулювання та вирішується за допомогою правових засобів. По-друге, конфлікт, що спочатку виникає з суспільних відносин, але вирішується за допомогою юридичних засобів. По-третє, конфлікт, що виникає у правовій сфері, проте, вирішується за допомогою засобів та технік неправового характеру [138, с.248].

Що стосується ознак юридичного конфлікту, то у цілях нашого дослідження можна погодитись із наступною його характеристикою:

1) юридичний конфлікт завжди реалізується через правові відносини, причому конфліктна природу таких відносин має прояв у діях сторін конфлікту, спрямованих одне проти одного;

2) юридичний конфлікт завжди виникає з приводу правових явищ, реалізується під дією та із застосуванням правових норм, вирішується на основі нормативно-правового регулювання;

3) взаємовідносини сторін конфлікту завжди виявляються в певній протидії, що складається з суб'єктивного та об'єктивного елементів, причому протидія сторін має бути усвідомленою;

4) протиріччя чи спір перетворюються у конфлікт тоді, коли суб'єкти, що є сторонами конфлікту, починають взаємодіяти [6, с.142-147].

Якщо узяти за основу зазначені ознаки конфлікту, то у сфері земельних відносин юрисдикційними будуть 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. Перші два види адміністративних проваджень можна об'єднати під однією назвою – «адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин».

Природа конфлікту у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин полягає в двох аспектах. По-перше, само по собі правопорушення, у тому числі й у сфері земельних відносин, представляє конфлікт усвідомленої поведінки особи-правопорушника та інтересів суспільства, які полягають у правомірній поведінці суб'єктів у сфері земельних відносин. Здійснюючи правопорушення особа вступає у конфлікт з іншими суб'єктами, які реалізують поведінку правомірну. По-друге, конфлікт існує й у провадженні

у справах про відповідні адміністративні правопорушення, оскільки учасники такого провадження мають протилежні інтереси і саме у межах самого провадження ці сторони намагаються вирішити конфлікт на свою користь. Безумовно, не можна казати про юридичну рівність сторін у таких провадженнях, але можливості відстоювати свою позицію, у тому числі з урахуванням права на правову допомогу для правопорушника, у конструкції відповідного провадження існують.

Природа конфлікту у провадженнях щодо припинення користування земельними ділянками, які використовуються з порушеннями земельного законодавства приблизно така сама, як й у випадках з адміністративними правопорушеннями. Різниця полягає тільки в тому, що протилежною стороною конфлікту виступає власник земельної ділянки, інтересам якого наноситься шкода внаслідок використання земельної ділянки з порушеннями земельного законодавства.

Природа конфлікту у земельних спорах, що вирішуються в адміністративному порядку є очевидною і відповідно до статті 158 Земельного кодексу України предметами таких земельних спорів є межі земельних ділянок, обмеження у використанні земель та земельні сервітути.

Решту адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна віднести до неюрисдикційних. Проте, на відміну від конкретних адміністративних проваджень, що віднесені до групи юрисдикційних, неюрисдикційні провадження в силу їх великої різноманітності також потребують відповідної класифікації. Така різноманітність вимагає формування критеріїв для відповідної класифікації, що, у свою чергу, вимагає відправної точки чи відправної категорії для формулювання цих критеріїв.

Оскільки наше дослідження стосується сфери земельних відносин, тобто сфери, так чи інакше пов'язаної із землею, як об'єктом матеріального світу, як відправну точку можна узяти концепцію «публічного майна».

У контексті цієї концепції варто згадати управління об'єктами державної власності. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [124], управління об'єктами державної власності розглядається як здійснення Кабінетом міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів. При цьому у згаданій нормі чітко акцентується увага на тому, що зазначені повноваження пов'язані саме із володінням, користуванням і розпорядженням даними об'єктами, у межах, визначених законодавством України. Принципово важливим є й той момент, що метою реалізації відповідних повноважень є задоволення державних та суспільних потреб, що чітко вказує на публічний характер управління.

Хоча дія цього закону не поширюється на земельні відносини, тем не менш корисним для цілей цього дослідження є розуміння змісту державного управління об'єктами державної власності. Виходячи зі змісту цієї статті управління полягає у реалізації прав власника, пов'язаних з володінням, користуванням та розпорядженням відповідним майном. Тобто, суто цивільні правомочності у випадку державної власності стають основою управлінської діяльності. Тобто реалізація правомочій власності визнається законодавством управлінською діяльністю. За аналогією цю тезу можна розповсюдити і на власність комунальну.

Однак, у Земельному кодексі України так само визнається право державної власності на землю та право комунальної власності на землю, а зміст права власності на землю розкривається як право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Відтак, за аналогією можна вважати, що реалізація права державної та права комунальної власності на землю здійснюється через відповідну управлінську діяльність. І цей факт дає можливість виділити групу адміністративних проваджень управлінського характеру у сфері земельних відносин. Управлінські

адміністративні провадження будуть стосуватися реалізації суб'єктами владних повноважень відповідних повноважень пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням земельними ділянками.

Розпорядження земельними ділянками державної чи комунальної форми власності може охоплювати провадження щодо відчуження земельних ділянок, зокрема провадження з організації продажу земельних ділянок на конкурсних засадах, провадження з приватизації земельних ділянок, провадження з безоплатного надання громадянам земельних ділянок у власність, провадження щодо передачі земельних ділянок у користування тощо.

Користування земельними ділянками може охоплювати провадження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, провадження щодо землеустрою в межах діяльності щодо формування земельних ділянок як об'єкта цивільних прав, провадження щодо надання земельних ділянок у тимчасове чи постійне користування тощо.

Другу групу неюрисдикційних адміністративних проваджень, на нашу думку, мають утворювати сервісні адміністративні провадження, в основі яких знаходиться поняття адміністративної послуги. Відповідно до п.1 частини першої статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [112], адміністративна послуга розглядається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи. При цьому, характерною особливістю такого результату є те, що він спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. Прикладом таких сервісних адміністративних проваджень можна вважати провадження щодо державної реєстрації земельних ділянок, державної реєстрації речових прав на земельні ділянки тощо.

І, у третю групу неюрисдикційних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, можна об'єднати, так звані «допоміжні

провадження». Особливістю цих проваджень є те, що вони не мають самостійного значення і завжди пов'язані з іншими провадженнями, проте вони є необхідним елементом складних, інтегральних проваджень у сфері земельних відносин. Такими, наприклад, можна вважати провадження щодо погодження чи затвердження документації із землеустрою тощо.

Таким чином, 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. Слід відзначити, що адміністративні послуги теж, певним чином можуть мати управлінську природу, особливо коли їх надання є тісно пов'язаним із здійсненням суто управлінських дій, здійснюваних суб'єктами владних повноважень. Тому, виділення сервісних адміністративних проваджень в окрему групу є суто умовним і кожне окреме провадження має розглядатись з огляду на кінцеву процесуальну мету його здійснення.

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.

Безумовно, запропонована класифікація адміністративних проваджень у сфері земельних відносин не є остаточною і може уточнюватись у ході подальшого дослідження, але вона може бути узята як відправна точка для відповідної систематизації.



Більш детально особливості усіх перелічених вище адміністративних проваджень у сфері земельних відносин будуть розглянуті у наступних розділах даної роботи.

## **Висновки до Розділу 1**

1. Правове регулювання земельних відносин здійснюється здійснюється за допомогою як методу цивільного права, так і методу адміністративного права. 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.

2. Земельне право представляє собою типову предметну галузь, в яку об'єднуються норми, які регулюють відносини, об'єктом та предметом яких є усе, що так чи інакше пов'язано із землею. Але, метод регулювання таких відносин може бути або методом властивим адміністративному праву, або методом властивим цивільному праву. Відтак, дослідження земельних відносин може відбуватися і з позицій теорії адміністративного права, і з позицій теорії цивільного права з використанням відповідних доктринальних положень.

3. З урахуванням того, що термін «земельні відносини» має нормативне визначення у ЗКУ та закладає до нього переважно цивільно-правовий зміст, при розгляді питань їх адміністративно-правового регулювання використовувати термін «сфера земельних відносин». Під поняттям «сфера земельних відносин», на нашу думку, 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.

4. Враховуючи те, що у сфері земельних відносин переважають відносини з адміністративним елементом, тобто з органами державної влади або органами місцевого самоврядування, таким відносинам обов'язково має бути надана процесуальна форма, а саме адміністративно-процесуальна форма. Адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин – це формально (нормативно) визначена послідовність актів реалізації матеріальних правових норм, що обумовлює досягнення цілей адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин.

5. Адміністративне провадження є результатом об'єктивації адміністративно-процесуальної форми відносно конкретної сфери правового регулювання, у нашому випадку – сфери земельних відносин. Відповідно структура адміністративного провадження є результатом об'єктивації структури адміністративно-процесуальної форми. Вона обов'язково має містити елементи, які за своїми характеристиками відповідають елементам адміністративно-процесуальної форми, але, у той самий час, може містити й інші елементи (стадії), існування яких обумовлюється специфікою предмету регулювання, а саме земельних відносин.

6. Адміністративно-процесуальна форма реалізації владних повноважень у сфері земельних відносин має два основних види. По-перше, це процесуальна форма властива діяльності органів виконавчої влади, що характеризується здебільшого одноособовим способом прийняття рішень. По-друге, це процесуальна форма властива діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризується здебільшого колегіальним способом прийняття рішень. Саме ця обставина суттєво впливає на структуру, тобто кількість і зміст стадій адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

7. Адміністративним провадженням у сфері земельних відносин, які здійснюються органами місцевого самоврядування властивий набагато вищий ступінь дискреційності, ніж аналогічним провадженням в органах виконавчої влади, що відбивається на структурі відповідних адміністративних проваджень.

8. Специфікою реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у процесі вирішення земельних питань є наявність вільного розсуду двох видів, а саме інтелектуального і вольового. Перший реалізується під час підготовки проекту рішення із земельних питань, а другий під час голосування за проект відповідного рішення. Обмеження вільного розсуду здійснюється за допомогою встановлення виключного переліку підстав для прийняття негативного рішення, запровадження принципу мовчазної згоди у разі порушення строків розгляду питання, а також можливості оскарження у суді негативного рішення.

9. Адміністративні провадження у сфері земельних відносин можна поділити на дві великі групи, а саме юрисдикційні та неюрисдикційні провадження. Юрисдикційними слід вважати ті адміністративні провадження, в порядку яких вирішуються спори або інші конфліктні ситуації. У сфері земельних відносин юрисдикційними будуть 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. Перші два види адміністративних проваджень можна об'єднати під однією назвою – «адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин». Решта адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна вважати неюрисдикційними.

10. 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.

## РОЗДІЛ 2 НЕЮРИСДИКЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

### 2.1. Управлінські адміністративні провадження у сфері земельних відносин

Управлінські адміністративні провадження у сфері земельних відносин можна вважати найчисельнішими у порівнянні з іншими з огляду на те, що вони здійснюються всіма, без винятку, органами місцевого самоврядування, а також уповноваженими на користування і розпорядження земельними ресурсами органами виконавчої влади.

Як було зазначено вище, управління земельними ресурсами здійснюється через реалізацію суб'єктами владних повноважень правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами.

Питання володіння, виходячи зі змісту цієї правомочності у контексті земельних відносин пов'язане у першу чергу із здійсненням землеустрою. Відповідно до статті 1 Закону України «Про землеустрій» [118], землеустрій представляє собою сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання. Із цього визначення у контексті нашого дослідження найбільший інтерес представляють завдання регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць.

У статті 2 цього ж закону визначено напрямки державної політики, які забезпечуються за допомогою такої діяльності, як землеустрій. Серед таких напрямків виділяються використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням

державних, громадських та приватних інтересів. Окремими напрямками державної політики, що реалізується за допомогою землеустрою є формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів. Ці напрямки хоча і є надзвичайно важливими, проте відрізняються певною глобальністю. Натомість більш конкретними є завдання щодо встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів. Ці завдання є пріоритетними для землеустрою, оскільки саме територіальна визначеність є передумовою забезпечення як реалізації прав власності на земельні ділянки, так і їх господарського обігу. У цьому контексті важливими також виглядають напрямки прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях.

Ця теза підтверджується і тим, що об'єктами землеустрою відповідно до статті 5 цього ж закону є: територія України; території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин; території землеволодіння та землекористування чи окремі земельні ділянки. Відтак, найпершим завданням землеустрою є формування зазначених об'єктів, зокрема формування земельних ділянок.

Відповідно до статті 22 Закону України «Про землеустрій», для здійснення землеустрою необхідні відповідні підстави. Такими підставами можуть бути, зокрема, рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення відповідних робіт; договори, укладені між юридичними чи фізичними особами, які за своїм правовим статусом є землевласниками і землекористувачами, з одного боку та розробниками документації із землеустрою з іншого; судові рішення.

Саме тут ми наближаємося до адміністративно-процесуального аспекту землеустрою, оскільки діяльність, в результаті якої уповноваженими органами приймаються відповідні рішення, здійснюється виключно у процесуальній формі. Це підтверджується й положеннями частини другої зазначеної статті, в якій зазначається, що рішення про надання дозволу на розробку документації із землеустрою приймається виключно у строки та лише у випадках, передбачених цим Законом та ЗКУ. Важливим моментом є те, що зазначене рішення надається безоплатно та має необмежений строк дії. До того ж, у цьому положенні визначено основний вид адміністративних проваджень у сфері землеустрою, а саме провадження щодо надання дозволу на розробку документації із землеустрою. І найбільш розповсюдженим тут є провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є потрібним, коли земельна ділянка не сформована як об'єкт цивільних прав, а відтак з нею не можуть бути здійснені операції, пов'язані з відчуженням або користуванням нею. Зокрема, такий дозвіл є необхідним для безоплатного надання у власність громадянам земельних ділянок або надання земельних ділянок в оренду.

Структура зазначеного провадження визначена у частинах шостій та сьомій статті 118 ЗКУ на рівні загальних, схематичних вимог і його ініціатором є громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності у межах норм безоплатної приватизації. Відповідно до згаданих норм, такі громадяни подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, яки реалізують право власності, а відтак уповноважені передавати земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність громадянам. Відповідний орган розглядає клопотання у

місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у цьому.

Фактично провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки складається із трьох стадій: подання клопотання до уповноваженого органу; розгляд клопотання уповноваженим органом; прийняття рішення про надання відповідного дозволу або про відмову у його наданні. На даному рівні аналізу структури адміністративного провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки зазначена структура виглядає досить простою. Але, необхідно звернути увагу на той факт, що конкретний зміст стадій даного провадження буде відрізнятися в залежності від виду уповноваженого органу, який здійснюватиме відповідне провадження, а саме чи це буде орган виконавчої влади, чи орган місцевого самоврядування. І головна відмінність буде полягати у способі прийняття відповідних рішень. Для органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати надання дозволів на розробку проектів землеустрою, таке провадження є більш простим ніж для органів місцевого самоврядування.

Оскільки у згаданих нормах статті 118 ЗКУ передбачено можливість прийняття рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою або про відмову у його наданні, можна стверджувати, що і для того, і для іншого рішення мають бути сформульовані відповідні аргументи, для того, щоб був дотриманий принцип обґрунтованості рішення, який є одним із базових принципів адміністративної процедури.

У частині сьомій згаданої статті міститься положення про те, за яких умов може бути відмовлено у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою. Так, підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Тобто ключовим тут є дотримання принципу законності землеустрою. Далі у цій нормі



уточнено, що це може бути невідповідність таким документам, як генеральні плани населених пунктів, схеми землеустрою, техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, інша містобудівна документація.

Використання слова «лише» у даній нормі свідчить про те, що зазначений перелік підстав відмови у наданні відповідного дозволу є вичерпним і не може бути розширеним.

Специфіка процесуальної конструкції провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою обумовлена здебільшого способом прийняття рішень у місцевих радах, які є колективними представницькими органами місцевого самоврядування. Згідно частини першої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідні місцеві ради здійснюють свою роботу сесійно. При цьому сесія складається не тільки з пленарних засідань ради, а включає також засідання постійних комісій відповідної ради. Тобто, будь-які рішення з питань, на які поширюється компетенція відповідної місцевої ради, можуть прийматися нею виключно на пленарних засіданнях після їх попереднього розгляду на засіданнях профільних постійних депутатських комісій.

Таким чином, для вирішення питання про надання чи про відмову у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, слід дослідити та встановити наступні обставини: по-перше, чи відповідає місце розташування земельної ділянки відповідним нормативним вимогам; по-друге, чи відповідає місце розташування земельної ділянки вимогам містобудівної документації та існуючим схемам землеустрою; по-третє, чи відповідає місце розташування земельної ділянки існуючим проектам землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; по-четверте, чи не надався раніше дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо цієї земельної ділянки іншій особі, а також чи дійсно дана земельна ділянка не має іншого власника або користувача.

Виконання перелічених вище функцій покладається, як правило, не на сам орган місцевого самоврядування, а на його виконавчі органи. Такими, зокрема, можуть бути відповідні відділи, управління чи департаменти, до компетенції яких віднесені повноваження у сфері земельних ресурсів. У Харківській міській раді, наприклад, таким органом є управління земельних відносин Департаменту містобудування, архітектури та земельних відносин [135].

За результатами дослідження та встановлення вищезазначених обставин, уповноважений виконавчий орган органу місцевого самоврядування готує відповідний проект рішення місцевої ради. За наявності підстав для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки готується проект рішення про таку відмову. У разі відсутності зазначених підстав, готується проект рішення про надання відповідного дозволу.

Зазначені проекти рішень розглядаються на засіданні профільної постійної депутатської комісії, яка за наслідками такого розгляду готує відповідний висновок. У цьому висновку висловлюється думка комісії стосовно того, яке рішення має бути прийнято місцевою радою на своєму пленарному засіданні.

Завершальною стадією провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є розгляд проекту рішення з урахуванням відповідного обґрунтування та висновку профільної депутатської комісії. За результатами голосування приймається відповідне рішення.

Слід зазначити, що головною процесуальною метою адміністративного провадження із надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є отримання заявником такого дозволу, що є підставою для здійснення діяльності щодо розробки та погодження відповідного проекту землеустрою.

Таким чином, на підставі комплексного аналізу відповідних норм можна сформулювати уточнений погляд на структуру провадження із надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Зокрема, зазначене провадження включає наступні п'ять стадій.

Перша стадія включає звернення зацікавленої особи із заявою про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки до органу місцевого самоврядування, а також отримання та реєстрацію цього звернення уповноваженим органом. Процесуальною метою цієї стадії є визначення можливості здійснення провадження про надання відповідного дозволу саме у цьому уповноваженому органі.

Друга стадія полягає в опрацюванні заяви про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на відповідність звернення вимогам законодавства, що здійснюється відповідним виконавчим органом місцевого самоврядування. Процесуальною метою цієї стадії є визначення наявності чи відсутності реальних обставин чи інших фактичних даних, що є підставами для прийняття рішення про відмову у наданні відповідного дозволу.

Третя стадія полягає у підготовці проекту рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або про відмову у наданні такого дозволу, які мають бути розглянуті на пленарному засіданні місцевої ради. Процесуальною метою цієї стадії є надання належної форми рішенню, яке має бути прийнято за результатом розгляду справи.

Четверта стадія полягає у розгляді проекту рішення профільною постійною депутатською комісією органу місцевого самоврядування. Процесуальною метою цієї стадії є перевірка проекту рішення на його обґрунтованість та відповідність вимогам законодавства із формуванням відповідного висновку.

П'ята стадія полягає у розгляді на пленарному засіданні місцевої ради проектів рішень про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або, за наявності відповідних, передбачених законом підстав, про відмову у наданні такого дозволу. Процесуальною метою цієї стадії є надання відповідному рішенню юридичної сили, тобто його легітимація.

Якщо повернутися до класичних поглядів на структуру адміністративного провадження, то вважається, що завершальною стадією адміністративного провадження є стадія виконання рішення. Але, у досліджуваному провадженні така стадія відсутня. У разі, якщо уповноваженим органом приймається рішення про надання дозволу щодо розробки проекту землеустрою, суб'єкт звернення отримує право замовити у особи, яка має право на виготовлення відповідної документації із землеустрою, відповідний проект. Тобто, у даному випадку відбувається використання суб'єктивного права, яке автоматичне впливає із рішення про надання дозволу. Іншими словами, правові наслідки для заявника тут виникають без яких-небудь додаткових дій. Якщо ж уповноваженим органом прийнято рішення про відмову у наданні дозволу щодо розробки проекту землеустрою, то воно не потребує виконання в силу свого змісту і цим провадження завершується.

Проте, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [114] частину сьому статті 118 ЗКУ було доповнено новою нормою, яка міститься у абзаці четвертому. Відповідно до цієї норми, у разі надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки відповідні органи зобов'язані протягом десяти робочих днів з дня прийняття такого рішення позначити на картографічній основі Державного земельного кадастру орієнтовне місце розташування земельної ділянки. Крім того, одночасно необхідно зазначити дату та номер

відповідного рішення, а також майбутнє цільове призначення земельної ділянки. Законом також встановлено, що така інформація оприлюднюється на безоплатній основі на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Зазначене положення представляє інтерес з точки зору його місця у структурі відповідного адміністративного провадження та його правової природи. Відображені у згаданій нормі дії суб'єкта владних повноважень не є виконанням відповідного рішення, проте вона вона вимагає від суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, пов'язані саме із результатами провадження. Аналіз зімсту вчинюваних суб'єктом владних повноважень дій дає підстави стверджувати про запровадження у структурі провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки нової стадії, яку умовно можна позначити як стадія інформаційного забезпечення реалізації суб'єктивного права, набутого заявником внаслідок прийнятого рішення [46, с.83].

Відмінністю аналогічного провадження, здійснюваного органом виконавчої влади буде відсутність стадії розгляду проекту рішення на засіданні депутатської комісії. У даному випадку остаточне рішення з урахуванням оцінки обставин чи фактичних даних про наявність чи відсутність підстав для надання дозволу чи відмові у наданні дозволу буде одноособово приймати керівник уповноваженого органу виконавчої влади.

Стосовно провадження щодо надання доволу на розробку проекту землеустрою слід звернути увагу на один важливий момент. Формально таке провадження має певні ознаки адміністративної послуги, зокрема, воно здійснюється за зверненням зацікавленої особи, а також спрямовано на реалізацією прав и такої особи. Але, це провадження стосується об'єкта, який ще не має властивостей об'єкту цивільних прав і який стає таким лише після затвердження відповідного проекту. Але, після цього, право власності

на цей сформований об'єкт – земельну ділянку, виникає у суб'єкта, який надав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а не у суб'єкта, який звернувся за відповідним дозволом. Тобто, з точки зору суб'єкта владних повноважень це не є послугою, оскільки він отримує фактично новий об'єкт з відповідним правовим режимом.

Аналіз відповідних процесуальних норм дає можливість сформулювати важливий висновок про те, що особливості адміністративних проваджень обумовлюються особливостями визначеного законом способу прийняття рішень уповноваженими органами. Крім того, з точки зору забезпечення принципу правової визначеності рішення органу виконавчої влади є більш передбачуваними ніж рішення органів місцевого самоврядування. Це обумовлено тим, що в органах місцевого самоврядування рішення приймаються колегіально, шляхом голосування і заздалегідь неможливо передбачити результати голосування з великою долею ймовірності.

Слід зазначити, що у структурі адміністративних проваджень, у тому числі й у сфері земельних відносин, науковці часто виділяють стадію оскарження рішень. Так, наприклад, Д.В.Ковальській, характеризуючи, як він зазначає «правове регулювання земельно-процесуальних правовідносин», зазначає, що таке регулювання відбувається за процесуальними стадіями, серед яких виокремлюється стадія «оскарження або опротестування рішення у індивідуально-конкретній земельно-правовій справі, що носить факультативний характер» [60, с.14]. З одного боку, дійсно, рішення уповноваженого органу прийняти ним у результаті здійснення адміністративного провадження у сфері земельних відносин можуть бути оскаржені. Але, таке оскарження здійснюється виключно у судовому порядку, а точніше, в порядку адміністративного судочинства. З огляду на це, процедуру оскарження не можна включати як стадію до структури адміністративного провадження. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в судовому порядку представляє собою окремий вид

юридичного процесу, а саме процесу судового. Це пояснюється тим, що оскарження рішень органів місцевого самоврядування не є можливим в адміністративному порядку, оскільки для місцевих рад не існує органів, з якими вони б знаходились у відносинах організаційного підпорядкування.

Так само, у багатьох адміністративних провадженнях відсутня стадія виконання прийнятого рішення. Розглянуте вище адміністративне провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою як раз і відноситься до таких. Річ у тім, що рішення про надання відповідного дозволу не потребує вчинення жодних дій, спрямованих на його виконання. Дозвіл як такий характеризується диспозитивністю і він може бути використаний чи ні на розсуд суб'єкта, якому його надано. Це пояснюється тим, що за своєю правовою природою дозвіл є аналогом надання суб'єктивного права на вчинення певних дій.

Варто також звернути увагу на певну некоректність використаної Д.В.Ковальським конструкції «правове регулювання земельно-процесуальних відносин». Є очевидним, що правовідносини є результатом правового регулювання і не можуть бути його предметом. Більш того, процесуальних форм поза правом не існує, вони усі є результатом його регулюючого впливу. У свою чергу, земельно-процесуальні відносини у своїй більшості є окремим випадком відносин адміністративно-процесуальних або, іншими словами, конкретним проявом адміністративно-процесуальної форми.

Виділити у групі управлінських проваджень адміністративні провадження, пов'язані із реалізацією правомочності користування земельними ділянками в діяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, дещо складніше, оскільки такі провадження мають певною мірою опосередковане відношення до безпосередньо земельних ділянок. У таких провадженнях власне земельні ділянки

виступають, як правило, складовими відносин із більш великим за обсягом предметом.

Прикладом таких проваджень можуть бути адміністративні провадження пов'язані з плануванням і забудовою територій, правовою основою яких виступає Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»[123].

Відповідно до п.13 частини першої статті 1 цього закону, територія визначається як частина земної поверхні, що має певне географічне положення. У контексті цього закону територія охоплює також повітряний простір над нею та розташован під нею надра у визначених межах (кордонах), а також природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси. У свою чергу, частиною першою статті 4 цього ж закону, визначаються об'єкти містобудування на місцевому рівні. При цьому, серед цих об'єктів вже зустрічаються згадування про таку складову планування територій, як земельні ділянки.

Далі, у статті 8 цього ж закону визначаються рівні планування територій, а саме державний, регіональний та місцевий і закріплюються повноваження щодо такого планування, у тому числі, за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Але, що є особливо важливим з точки зору даного дослідження, у цій статті акцентовано увагу на тому, що, по-перше, планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами, а по-друге, рішення з питань планування та забудови територій приймаються місцевими радами та їх виконавчими органами в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації.

Відтак, можна стверджувати, що планування та забудова територій у своїй основі мають саме використання земельних ділянок з урахуванням відповідних режимів права власності на них.

Для прикладу візьмемо планування територій на місцевому рівні.



Частиною першою статті 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено способи планування територій на місцевому рівні. Такими способами, зокрема, є створення генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території тощо. Власне створення передбачає розроблення та затвердження згаданих документів.

Статтею 17 цього закону встановлено, що основним видом містобудівної документації є затверджений генеральний план населеного пункту. У свою чергу, на його підставі розробляється план земельно-господарського устрою, який після його затвердження стає невід'ємною частиною генерального плану.

З урахуванням зазначеної назви містобудівної документації, адміністративне провадження в межах якого створюється генеральний план можна назвати «адміністративним провадженням з генерального планування». Структура такого адміністративного провадження є дуже цікавою з точки зору змісту його стадій.

Першою стадією адміністративного провадження з генерального планування є прийняття рішення щодо розроблення генерального плану населеного пункту. Таке рішення приймає відповідна сільська, селищна, міська рада, про що прямо зазначено у частині шостій статті 17 згаданого закону. Провадження з прийняття такого рішення є стандартним провадженням у колегіальному органі місцевого самоврядування, тому розглядати його детально немає сенсу. Але стадія виконання рішення про розроблення генерального плану є дуже змістовною і містить багато дій і відповідно до частини п'ятої статті 17 організація розроблення та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної місцевої ради віднесено до компетенції виконавчих органів місцевих рад.

В межах виконання рішення місцевої ради про розроблення генерального плану населеного пункту, їх виконавчі органи в установлений

строки здійснюють низку заходів, повний перелік яких міститься у частині сьомій цієї ж статті 17. Поряд з іншим, ці органи визначають розробника генерального плану, встановлюють строки розроблення та джерела його фінансування, повідомляють через засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану, забезпечують попередній розгляд відповідних матеріалів, узгоджують проект генерального плану тощо.

Стадія виконання рішення має чітко визначену процесуальну мету, а саме підготовку проекту генерального плану, що відповідає вимогам законодавства і є готовим для наступного розгляду і затвердження.

І, нарешті, частиною десятою даної статті встановлено, що протягом трьох місяців з дня їх подання, генеральні плани населених пунктів розглядаються і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами на чергових сесіях.

Розгляд і затвердження здійснюються у межах одного адміністративного провадження у відповідній місцевій раді. Так само, як й у інших провадженнях уповноважений виконавчий орган надає до відповідної місцевої ради проект генерального плану населеного пункту та проект рішення про затвердження цього плану. Далі, зазначені проекти розглядаються профільними депутатськими комісіями місцевих рад та надають свої висновки. Осанньою стадією такого провадження є розгляд цих проектів на пленарному засіданні ради та прийняття шляхом голосування рішення про затвердження генерального плану.

Розглядаючи структуру адміністративного провадження із генерального планування можна виділити таку його особливість, що воно складається із таких стадій: прийняття рішення про розроблення генерального плану населеного пункту, розроблення проекту генерального населеного пункту та розгляд і затвердження генерального плану. Перша і третя стадії мають процесуальну форму властиву для прийняття рішень колегіальними органами місцевого самоврядування. Проте, друга стадія, хоча

й містить значну кількість дій, що здійснюються виконавчими органами місцевих рад, чітко вираженої процесуальної форми не має. Другою особливістю є те, що стадія розроблення проекту генерального плану та стадія його розгляду та затвердження за змістом є виконанням рішення щодо розроблення генерального плану. При цьому частина виконання рішення, а саме розгляд і затвердження розробленого генерального плану, здійснюється тим самим суб'єктом, який його прийняв. Образно адміністративне провадження із генерального планування можна назвати «поглинаючим провадженням», оскільки останнє провадження, так би мовити, поглинається, охоплюється вихідним провадженням.

Аналогічним чином виглядає й провадження із розроблення та затвердження такої містобудівної документації, як план зонування території, а в деяких випадках і детальних планів територій. Правовою основою таких проваджень, крім власне Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», є Порядок розроблення містобудівної документації, затверджений Наказом міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 №290 [128].

Стосовно управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин через які реалізуються правомочності розпорядження земельними ділянками необхідно звернути увагу, у першу чергу, на адміністративні провадження щодо відчуження земельних ділянок.

Як зазначає К.П.Пейчев, земельна ділянка як об'єкт відчуження – це частина земної поверхні зі встановленими межами, площею, певним місцем розташування, з визначеним щодо неї правовим режимом, яка належить конкретному суб'єктові на праві власності [108, с.13].

Традиційно вважається, що відносини, пов'язані із відчуженням земельних ділянок є складовою предмету цивільного права. Якщо розглядати відносини, суб'єктами яких виключно фізичні чи юридичні особи, така точка зору є абсолютно коректною. Але, у випадках, коли відчуження земельних

ділянок здійснюється органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, тобто коли об'єктом відповідних відносин є земельні ділянки державної або комунальної власності, у відповідному правовому регулюванні з'являється яскраво виражений адміністративно-правовий елемент, нормативно оформлений як специфічне адміністративне провадження.

Земельним кодексом України встановлено декілька способів відчуження земельних ділянок державної або комунальної власності, а саме приватизація земельних ділянок, безоплатне надання у власність та продаж на конкурентних засадах (земельних торгах). Незалежно від способу відчуження, відповідна процедура завершується прийняттям акту про передачу у власність земельної ділянки або укладенням відповідного цивільно-правового договору. Але, до прийняття остаточного рішення орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування має вчинити низку владних дій, спрямованих на формування земельної ділянки, тобто на визначення параметрів площі та місця розташування земельної ділянки, а також на встановлення відсутності обставин правового характеру, що перешкоджають або можуть перешкоджати відчуженню земельної ділянки.

Порядок безоплатного надання громадянам земельних ділянок у власність із земель державної або комунальної власності визначається частинами шостою – дев'ятою статті 118 Земельного кодексу України. Обмеженнями для безоплатного надання таких земельних ділянок є цільове призначення відповідних ділянок, їх розмір, а також те, що отримати безоплатно земельну у власність можна тільки один раз для кожного виду цільового призначення. Так, цільовим призначенням згаданих земельних ділянок є ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, індивідуальне дачне будівництво та будівництво індивідуальних гаражів. Розмір земельних ділянок визначається нормами безоплатної приватизації.

Особливістю структури відповідного адміністративного провадження є те, що усі його стадії можуть розглядатись як окреме адміністративне провадження. Це, зокрема, адміністративне провадження з надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, адміністративне провадження з розробки та погодження зазначеного проекту землеустрою та адміністративне провадження із затвердження даного проекту та надання земельної ділянки у власність. Проте, вважати зазначені адміністративні провадження стадіями не зовсім коректно, оскільки їх зміст не відповідає загальноприйнятій теоретичній узагальненій конструкції. З іншого боку, усі згадані вище адміністративні провадження у сукупності утворюють системне ціле. З огляду на зазначені обставини можна запропонувати до наукового обігу термін «стадійне провадження» чи «субпровадження» як синоніми. Відповідні терміни можна визначити як змістовно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, які у сукупності утворюють самостійне адміністративне провадження в межах адміністративного провадження вищого порядку [44, с.179].

Структура і зміст адміністративного провадження з надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки були описані вище, тому в межах досліджуваного провадження окремо на них ми зупинятися не будемо.

Сама по собі діяльність із розробки на підставі відповідного дозволу проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки здійснюється за замовленням громадян суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом, у строки, що обумовлюються угодою сторін. Власне діяльність з розробки проекту землеустрою у відриві від структури відповідного провадження, не має чітко вираженої процесуальної форми, а правовою підставою для розробки таких проектів є Закон України «Про землеустрій». Але, на нашу думку, розроблення проекту землеустрою

можна вважати стадією відповідного провадження але з тією особливістю, що її зміст буде відрізнятися в залежності від особливостей цільового призначення, розташування та інших параметрів землеустрою. Саме у межах цієї стадії земельна ділянка набуває рис об'єкта цивільних прав і цей об'єкт стає предметом відповідних відносин на наступних стадіях провадження. Крім того, відповідний проект землеустрою має проходити процедуру погодження відповідно до статті 186-1 Земельного кодексу України.

Відповідно до зазначеної статті проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок підлягає обов'язковому погодженню. Суб'єктом, який здійснює процедуру погодження проекту землеустрою, є територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Суб'єкти погодження протягом десяти робочих днів з дня одержання проекту зобов'язаний надати розробнику свої висновки про його погодження або про відмову в такому погодженні. При цьому відмова у погодженні проекту землеустрою має бути обґрунтованою з обов'язковим посиланням на закони та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти.

Останнім серед згаданих субпроваджень, є провадження із затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність. Частиною дев'ятою статті 118 ЗКУ встановлено, що відповідний орган, у двотижневий строк з дня отримання погодженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки приймає рішення про затвердження цього проекту та надання її у власність. Якщо земельна ділянка знаходиться у комунальній власності, то згадане провадження здійснюється у стандартному для колегіальних органів місцевого самоврядування порядку.

Варто зазначити, що до структури адміністративних проваджень з надання земельних ділянок у власність, незалежно від способу відчуження, не входить стадія виконання рішення. Стадія виконання рішення є

необхідною у тих випадках, коли для досягнення результату, відображеного у рішенні, необхідно вчинити певні дії. Проте рішення місцевої ради про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання земельної ділянки у власність викликають правові наслідки автоматично і, відповідно, не потребують діяльності з його виконання. Зазначені правові наслідки полягають у виникненні у відповідної особи права власності на земельну ділянку.

Наступне у логічній послідовності провадження щодо реєстрації права власності на земельну ділянку здійснюється в порядку самостійного адміністративного реєстраційного провадження і воно не є складовою адміністративного провадження з надання земельних ділянок у власність.

Власне, кожна з процедур відчуження земельних ділянок можна представити у вигляді сукупності адміністративних проваджень – стадійних проваджень чи субпроваджень, послідовна реалізація яких приводить до відповідного результату. При цьому, частина таких проваджень є більш менш уніфікованою. Так, розглянуте нами вище адміністративне провадження з безоплатного надання земельної ділянки у власність включає:

- провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;
- провадження щодо погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;
- провадження щодо затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність.

Але, ця структура є дещо спрощеною. Річ у тім, що дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, як такий, потрібний для вирішення дуже важливого завдання, а саме формування земельної ділянки як об'єкту права власності. Причому само право власності на сформовану земельну ділянку належить відповідній територіальній громаді в особі місцевої ради. Відповідні положення закріплено у частині

першій статті 79-1 ЗКУ. Дана норма визначає, що формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Зміст відповідної дії передбачає визначення площі та меж земельної ділянки, а також внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Частиною четвертою згаданої статті також передбачено, що земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. У свою чергу, частиною п'ятою встановлено, що формування земельних ділянок здійснюється за відповідними проектами землеустрою. У частині третій статті 24 Закону України «Про державний земельний кадастр» [116], у розвиток вищезгаданих норм уточнюється, що державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою особи, якій надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою або уповноваженої неї особи. Сам по собі такий дозвіл є підставою для формування земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності при передачі її у власність чи користування.

Таким чином, після розробки відповідного проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, має бути реалізованим ще одне провадження, а саме провадження щодо державної реєстрації цієї земельної ділянки. Тут варто звернути увагу на цікаву обставину. Згідно вимог частини першої статті 28 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на майно та їх обтяжень» [117], рішення про передачу земельної ділянки у власність або користування можуть прийматися уповноваженими суб'єктами за відсутності державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на таку земельну ділянку.

Відтак, після реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, особа, яка отримувала дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки подає відповідний проект землеустрою із документами, що підтверджують державну реєстрацію земельної ділянки у ту ж саму місцеву раду. В даному випадку у структурі провадження щодо



надання земельної ділянки у власність з'являється нова стадія з ознаками самостійного провадження – стадія державної реєстрації земельної ділянки. У подальшому процедура підготовки рішення повторюється, але готується проект рішення про затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність або про відмову у затвердженні проекту і, відповідно, відмову у наданні земельної ділянки у власність.

Описані вище особливості процесуальної конструкції діяльності органів місцевого самоврядування із безоплатного надання земельних ділянок у власність в межах норм безоплатної приватизації дають можливість запропонувати два підходи до визначення структури відповідного адміністративного провадження.

У межах першого підходу кожна стадія згаданого провадження розглядається як окреме адміністративне провадження, в межах якого реалізуються традиційні для такого виду проваджень стадії. Тобто, відповідне комплексне провадження буде включати:

- провадження щодо надання дозволу щодо розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, в результаті якого особа отримує суб'єктивне право звернутись за виготовленням відповідної документації із землеустрою;
- провадження щодо розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в ході якого здійснюється розробка і оформлення документації із землеустрою, необхідної для формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав;
- провадження із державної реєстрації земельної ділянки в результаті якого земельна ділянка формується як об'єкт цивільних прав;
- провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність в результаті якого право власності на сформовану земельну ділянку переходить до відповідної особи.

Особливістю, притаманною останньому провадженню є те, що у ньому одночасно формуються та реалізуються дві різні за змістом процесуальні мети. Перша з них полягає у легітимізації документації із землеустрою і досягається шляхом затвердження відповідного проекту землеустрою, а друга полягає у передачі права власності на земельну ділянку конкретній фізичній особі і досягається відповідним рішенням.

Другий підхід також має у своїй основі диференціацію процесуальної мети, але здійснюється така диференціація у відмінний спосіб. З його позицій провадження із безоплатного надання земельної ділянки у власність в межах норм безоплатної приватизації буде складатися усього із двох проваджень. Процесуальною метою першого буде власне формування земельної ділянки, тобто його можна так і назвати - провадження із формування земельної ділянки. У даному випадку провадження само по собі буде комплексним і воно буде охоплювати такі самі перші три стадії, які були описані в межах першого підходу. Натомість другим провадженням буде провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність, процесуальна мета якого була описана вище.

На нашу думку, більш точним є другий підхід, оскільки в його основі знаходяться дві рівнозначні процесуальні мети. По-перше, це формування земельної ділянки як об'єкту права власності, а, по-друге – передача права власності на цей об'єкт іншій особі. В даному випадку стає можливим логічне пояснення того, навіщо потрібне процесуальне регулювання процедур надання дозволу на розробку проекту землеустрою, оскільки це прямо випиває із відповідної процесуальної мети.

Більш складним є адміністративне провадження щодо організації земельних торгів.

Відповідно до частини другої статті 135 ЗКУ, продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності здійснюється виключно на земельних торгах, крім випадків, встановлених частинами другою та

третьою статті 134 цього Кодексу, а в силу частини третьої цієї ж статті, організатором земельних торгів є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки. При цьому, обов'язковою умовою тут є те, що з виконавцем земельних торгів має бути укладений договір про проведення земельних торгів.

Відповідно до частин четвертої та п'ятої статті 135 ЗКУ, проведення земельних торгів щодо земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них здійснюється за рішенням організатора земельних торгів. У відповідному рішенні має міститися доволі значний обсяг необхідної для проведення торгів інформації. Це, зокрема, перелік лотів, що виставляються на земельні торги і кожен лот має містити вказівку на земельну ділянку чи права на неї, які є предметом торгів; стартова ціна лоту; умови користування земельною ділянкою у разі якщо предметом земельних торгів є право користування земельною ділянкою. Крім того, вказується особа, уповноважена організатором укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги.

Очевидно, що рішенням, згаданим у частині четвертій, провадження щодо організації земельних торгів завершується і до прийняття такого рішення організатор має здійснити ще низку адміністративних проваджень, зміст яких можна з'ясувати проаналізувавши статтю 136 ЗКУ, якою врегульовано порядок добору земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовки лотів для продажу на земельних торгах.

Відповідно до частини другої цієї статті, добір земельних ділянок державної чи комунальної власності для виставлення їх або прав на них на торги представляє собою досить складну за змістом діяльність. Такий добір здійснюється, зокрема, із урахуванням відповідної належним чином затвердженої містобудівної документації та документації із землеустрою. З

метою обґрунтування економічної та соціальної доцільності відповідних торгів здійснюються також маркетингові дослідження, дослідження інвестиційної привабливості, звернень громадян та юридичних осіб щодо намірів забудови і результати таких досліджень також ураховуються при доборі земельних ділянок. У свою чергу, відповідно до частини четвертої цієї ж статті, підготовка лотів до проведення земельних торгів включає до себе цілу низку адміністративних проваджень, а саме:

- провадження з погодження та затвердження в установленому законодавством порядку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі необхідності);
- провадження щодо державної реєстрації земельної ділянки;
- провадження щодо державної реєстрації речового права на земельну ділянку;
- провадження щодо проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки та встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки;
- провадження щодо визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів.

Тут можна відзначити, що зазначені провадження слідують у певному порядку і досягнення процесуальної мети попереднього провадження обумовлює можливість початку наступного. Таки характеристики властиві такому елементу структури адміністративного провадження, як стадія. Тобто, у наведених прикладах окремі стадії проваджень з відчуження земельних ділянок самі є окремо визначеними адміністративними провадженнями.

Таким чином, можна стверджувати, що у сфері земельних відносин, пов'язаних з відчуженням земельних ділянок державної чи комунальної власності існують комплексні (інтегральні) адміністративні провадження, зокрема такі, як провадження щодо безоплатного надання земельних ділянок у власність та провадження з організації земельних торгів. Комплексність таких адміністративних проваджень обумовлюється тим, що стадії кожного з

цих проваджень мають ознаки самостійного адміністративного провадження, які у такому ж самому вигляді існують у межах інших проваджень. Такими, зокрема, є провадження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок або провадження із погодження та затвердження таких проектів.

Ще одним прикладом розпорядження земельними ділянками, що здійснюється у процесуальній формі, є провадження з передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність та навпаки. Правовою основою таких проваджень є статті 117 ЗКУ. Відповідно до цієї статті така передача здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності. Процесуальна конструкція відповідного провадження є досить простою. Відповідне рішення приймається в порядку, властивому для відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. У рішенні про передачу земельної ділянки зазначаються кадастровий номер земельної ділянки, місце її розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяженн речових прав на земельну ділянку, обмеження у її використанні. Тобто, фактично у такому рішенні описується правовий режим відповідної земельної ділянки.

Стадія виконання рішення про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність містить у собі два етапи. По-перше, про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки. По-друге, на підставі зазначеного рішення про передачу земельної ділянки та акту її приймання-передачі здійснюється державна реєстрація права власності або права власності територіальної громади на цю ділянку.

Як й у попередніх прикладах, ми спостерігаємо у складі адміністративного провадження щодо передачі земельної ділянки із

державної чи комунальної власності або навпаки, окремі етапи, які мають вигляд окремих самостійних адміністративних проваджень чи, як було запропоновано вище, субпроваджень.

У контексті реалізації управлінських функцій суб'єктів владних повноважень у сфері земельних відносин можна розглянути також адміністративні провадження пов'язані із організацією заходів щодо охорони земель. Одним із таких заходів є консервація земель, правовою основою для здійснення якої є положення Закону України «Про охорону земель» [121]. Перелік та ознаки земель, які підлягають консервації визначено у статті 51 даного закону. Такими, зокрема, є деградовані та малопродуктивні землі, тобто землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднені ділянки. Правовою підставою для проведення консервації земель є відповідні рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. У свою чергу, підставою для прийняття таких рішень є подання органів, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель.

Змісту зазначених положень цілком достатньо для того, що зробити висновок про наявність процесуальної форми у діяльності щодо прийняття уповноваженими органами рішень щодо консервації земель і така процесуальна форма передбачена Порядком консервації земель, затвердженим Наказом Міністерства аграрної політики і продовольства України від 26.04.2013 №283 [129].

Пунктом 2 даного Порядку встановлено, що консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений строк та залуження або залісення. Власне процесуальною метою адміністративного провадження щодо консервації земель, як слідує з наведеної норми є створення правової основи для припинення господарського використання відповідних земель та організації робіт щодо відновлення їх корисних властивостей. У цьому ж пункті міститься перелік

ознак стану земельних ділянок, за наявності яких стає необхідною процедура їх консервації.

Як зазначено у п.5 згаданого Порядку, при виявленні земель що відповідають критеріям таких, що потребують консервації, територіальні органи Держгеокадастру або Держекоінспекції України видають власнику земельної ділянки чи землекористувачу припис (розпорядження) про припинення їх господарського використання.

Це можна вважати першою стадією адміністративного провадження щодо консервації земель.

Цим самим пунктом встановлено обов'язок уповноважених органів, власника або землекористувача протягом 30 днів з моменту отримання зазначеного вище припису (розпорядження) ініціювати проведення робіт з консервації земель. З точки зору структури адміністративного провадження виконання вимог такого припису чи розпорядження є стадією його виконання. При цьому виконання полягає в ініціюванні наступного адміністративного провадження тобто стадія виконання в межах одного провадження стає стадією ініціювання іншого адміністративного провадження.

Відповідно до п.6 Порядку, ініціювання робіт з консервації земель на підставі відповідного припису чи розпорядження здійснюється у формі подання власником земельної ділянки чи землекористувачем до уповноваженого органу заяви із зазначенням причин необхідності проведення консервації земель із додатком необхідних документів.

Наступна стадія полягає в тому, що на підставі згаданої заяви, уповноважений орган видає розпорядження (рішення) про створення комісії з обстеження земель у натурі та підготовки висновків про доцільність їх консервації. Зазначене розпорядження (рішення) має бути видано у місячний строк.

В даному випадку слід звернути увагу на те, що створення комісії з обстеження земель представляє собою повноцінне провадження, яке має традиційну для адміністративних проваджень структуру. Єдине, що воно має значення лише в межах провадження вищого порядку, а саме провадження із консервації земель.

Зазначена комісія після обстеження земель готує звіт та висновок про доцільність консервації земель. Зазначені звіт та висновок подаються до уповноваженого органу. Далі, уповноважений орган у місячний строк розглядає подані матеріали та висновок і видає розпорядження (рішення) про консервацію земель. Іншими словами, якщо розглядати центральну стадію провадження щодо консервації земель, то вона містить у собі етапи створення комісії з обстеження земель, обстеження земель із підготовкою висновку, розгляд висновку та прийняття рішення про консервацію земель. При цьому, етап створення комісії представляє собою повноцінне адміністративне провадження, етап обстеження земель та підготовки висновку не має чітко визначеної процесуальної форми, а етап розгляду висновку та прийняття рішення представляє собою класичну стадію адміністративного провадження.

Але, на цьому провадження з консервації земель не закінчується. Згаданим Порядком встановлено, що згідно з виданим розпорядженням (рішенням) розробляється робочий проект землеустрою щодо консервації земель. У даному проекті землеустрою визначаються види та способи консервації земель, строк її проведення та напрями використання земель. Цим фактично розпочинається стадія виконання рішення про консервацію земель. При цьому замовником проекту консервації земель можуть бути органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, землевласники і землекористувачі.

Слід також звернути увагу на те, що стадія розробки проекту консервації також має свою структуру, оскільки відповідно до Порядку,



проект консервації земель розробляється відповідно до завдання на складання проекту консервації земель, затвердженого замовником. Крім того, вже розроблений проект консервації земель затверджується замовником.

Проте, специфіка досліджуваного провадження щодо консервації земель цим не вичерпується. Як зазначеться у Порядку, після закінчення строку консервації земель уповноважений орган в місячний строк створює комісію з обстеження законсервованих земель в натурі. Створення такої комісії здійснюється на підставі відповідної заяви власника земельної ділянки або землекористувача чи з власної ініціативи.

Зазначена комісія знов проводить обстеження законсервованих земель і вносить до уповноважених органів пропозиції щодо подальшої долі законсервованих земель. Ці пропозиції можуть стосуватися або повернення земель до попереднього використання, або продовження строків консервації, або містити інші заходи, спрямовані на раціональне та екологічно безпечне використання таких земель. Відповідно до цього уповноважений орган приймає відповідне рішення.

З точки зору структури дана стадія є нестандартною, але цілком доцільною з точки зору досягнення процесуальної мети адміністративного провадження щодо консервації земель. З урахуванням наявності такої стадії його можна назвати циклічним багаторівневим адміністративним провадженням з реституційним елементом. 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.

До управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна віднести й провадження щодо оцінки земель, нормативна конструкція якого міститься у Законі України «Про оцінку земель» [122]. Крім суто теоретичного, це твердження має й нормативне обґрунтування, оскільки у статті 6 цього закону, до суб'єктів оціночної діяльності у сфері

оцінки земель поряд з іншими віднесено органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють управління у сфері оцінки земель. У продовження цього, статтею 15 цього ж закону визначено, що підставою для проведення оцінки земель є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Відтак першою стадією адміністративного провадження з оцінки земель є прийняття рішення про проведення такої оцінки. Виконання цього рішення, відповідно до статті 20, полягає у складенні технічної документації за результатами бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки. У свою чергу, у разі проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок за її результатами складається звіт.

Наступним етапом стадії виконання рішення щодо проведення оцінки земельної ділянки є державна експертиза документації з оцінки земель. Відповідно до статті 21 згаданого закону, у разі продажу земельних ділянок державної або комунальної власності технічна документація з оцінки, а також звіти з експертної грошової оцінки, підлягають державній експертизі.

Завершується стадія виконання рішення процедурою затвердження технічної документації з оцінки земель. Відповідно до статті 23 Закону України «Про оцінку земель», технічна документація з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки земельних ділянок затверджується відповідною місцевою радою. Розгляд та прийняття відповідного рішення здійснюється у процесуальному порядку властивому для органів місцевого самоврядування. Враховуючи те, що місцева рада може прийняти рішення як про затвердження, так і про відмову у затвердженні технічної документації з оцінки земель, цією статтею визначено виключні підстави для відмови у затвердженні. Так, підставою для відмови у затвердженні технічної документації з оцінки земель може бути лише дві обставини. По-перше, невідповідність технічної документації з оцінки земель вимогам законів та прийнятих відповідно до закону нормативно-правових

актів. По-друге, розташування земель чи земельних ділянок, стосовно яких виготовлена технічна документація з оцінки земель, на території іншої територіальної громади. При цьому рішення про відмову у затвердженні технічної документації має бути мотивованим та обґрунтованим із посиланням на конкретні норми, яким суперечить відповідна технічна документація.

Специфікою наведеного адміністративного провадження є те, що одна з його стадій, а саме стадія виконання рішень про проведення оцінки земельної ділянки завершується рішенням того самого суб'єкта, якій прийняв це рішення.

Підсумовуючи викладене можна зробити певні узагальнення теоретичного характеру щодо особливостей управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

Для управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є характерною складна, інтегральна структура, елементи якої представляють собою окремі адміністративні провадження, які пропонується називати «субпровадженнями». У свою чергу, субпровадження в межах інтегрального провадження представляють собою стандартні адміністративні провадження щодо прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування. Окремі стадії управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин не мають чітко визначеної процесуальної форми. Такими, зокрема, є провадження із створення різноманітної технічної документації щодо земельних ділянок чи вчинення контрольних чи оціночних дій щодо них. Ці стадії мають своє чітко визначене місце у структурі інтегрального провадження, мають чітко визначену процесуальну мету, але не мають чіткої, нормативно визначеної процесуальної конструкції.

## **2.2. Сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин**

Серед адміністративних проваджень у сфері земельних відносин мають місце провадження із яскраво визначеною сервісною функцією, тобто можуть розглядатись як надання адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає ознаки адміністративних послуг у складний спосіб. У частині першій цього закону спочатку дається нормативне визначення відповідного терміну, згідно якого адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Ознаками адміністративної послуги є те, що відповідна діяльність здійснюється обов'язково за заявою фізичної або юридичної особи, а метою такої діяльності є набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. У той самий час, усі адміністративні послуги за своїми ознаками відповідають наведеному визначенню. Відповідно до частини третьої статті 3 цього ж закону, до адміністративних послуг також прирівнюється надання уповноваженими суб'єктами витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів. Крім того, адміністративними послугами визнаються також передбачені законом дії, у результаті яких надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Надання або підтвердження такого статусу може відбуватись відносно суб'єкта звернення або об'єкта, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні.

Адміністративні послуги у сфері земельних відносин є предметом досить значної кількості наукових праць.

На думку Д.В. Бусуйок, за характером земельні адміністративні послуги можна поділити на реєстраційні, дозвільні та встановлення правового статусу [25, с.241]. Д.В.Бусуйок стверджує, що результатом реєстраційних земельних адміністративних послуг є визнання прав на землю, а дозвільних земельних адміністративних послуг – надання права здійснення

певних дій щодо землі. До дозвільних земельних адміністративних послуг Д.В.Бусуйок відносить послуги щодо надання дозволів та послуги щодо видачі ліцензій. Прикладом перших є послуги щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а прикладом других – видачу ліцензії на провадження землевпорядних чи земле оціночних робіт. Як приклад надання земельних адміністративних послуг щодо встановлення правового статусу, Д.В.Бусуйок пропонує видічу Кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок. У випадку надання таких послуг відбувається підтвердження наявності у конкретного суб'єкта достатнього досвіду роботи у певній сфері та необхідної кваліфікації [25, с.241].

Поряд із вищезгаданою, Д.В.Бусуйок пропонує ще одну класифікацію земельних адміністративних послуг. Так, за предметом їх пропонується поділити на: 1) послуги щодо надання земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або у користування; 2) послуги щодо передачі громадянам та юридичним особам прав на земельні ділянки; 3) проведення державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень; 4) послуги щодо проведення державної експертизи землевпорядної документації; 5) послуги щодо надання ліцензій на проведення робіт із землеустрою, земле оціночних робіт та земельних торгів; 6) послуги з проведення професійного відбору з питань створення фермерських господарств; 7) проведення агрохімічної паспортизації земель; 8) послуги з видачі Кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок; 9) надання сільськогосподарських дорадчих послуг [25, с.241].

Аналіз наведених класифікацій дає можливість стверджувати про певну їх неточність. Зокрема, є незрозумілою різниця між такими підставами класифікації, як «характер адміністративної послуги» та «предмет адміністративної послуги». У цьому контексті викликає сумнів щодо правильності віднесення до адміністративних послуг діяльності щодо

надання земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або у користування.

Якщо проаналізувати нормативне визначення поняття «адміністративна послуга», яке міститься у Законі України «Про адміністративні послуги», то ключовими ознаками адміністративної послуги є те, що вони є результатом здійснення владних повноважень, реалізація яких здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи, тобто ініціатором здійснення такої діяльності є не суб'єкт владних повноважень. Другою ознакою є цільова спрямованість відповідної діяльності, якою є набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. Але, віднесення до адміністративних послуг діяльності з надання земельних ділянок із числа державної чи комунальної власності у власність або користування фізичним чи юридичним особам за їх заявою можна вважати послугою тільки з точки зору однієї сторони відповідних відносин, а саме фізичної чи юридичної особи. Натомість з точки зору суб'єкта владних повноважень це буде реалізацією повноважень щодо розпорядження об'єктами права державної чи комунальної власності, тобто частиною їх управлінських повноважень відносно таких об'єктів.

Дійсно, коли, наприклад, фізична особа звертається до суб'єкта владних повноважень із заявою про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації, вона реалізує закріплене у ЗКУ своє право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки відповідних розмірів і цільового призначення. Але, вступаючи у провадження щодо надання такої земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності, заявник втрачає диспозитивність і у нього виникає низка обов'язків у межах такого провадження. Причому, відповідні обов'язки виникають у заявника не в силу рішення суб'єкта владних повноважень, а в силу відповідних положень ЗКУ і їх виникнення не залежить від волі суб'єкта владних повноважень.

Відповідно до структури провадження із надання у власність земельних ділянок в межах норм безоплатної приватизації, реалізуючи своє право на отримання у власність земельної ділянки, заявник спочатку звертається до власника за дозволом на отримання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. За фактом отримання такого дозволу у заявника виникають обов'язки щодо замовлення виготовлення проекту землеустрою, його погодження та надання на затвердження до власника. Остаточне ж рішення про надання земельної ділянки приймається одночасно із затвердженням проекту землеустрою і, фактично, остання дія суб'єкта владних повноважень здійснюється без заяви зацікавленої в отриманні земельної ділянки особи.

Слід зазначити, що сама Д.В. Бусуйок визнає, що земельна адміністративна послуга, як правило, не вичерпується вчиненням однієї дії. Так, на її думку, у разі приватизації земельних ділянок державної або комунальної власності, громадянину необхідно скористатися цілим комплексом послуг. Він, зокрема, включає надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, погодження цього проекту, проведення державної експертизи землепорядної документації, затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність, державна реєстрація права власності на землю. Таким чином, в залежності від того, чи вичерпується адміністративна послуга однією дією уповноваженого органу, чи передбачає вчинення низки послідовно взаємопов'язаних дій, Д.В. Бусуйок вважає за доцільне розрізняти комплексні земельні адміністративні послуги та земельні адміністративні послуги, що є складовими комплексних земельних адміністративних послуг [25, с.241].

Але, виходячи із положень Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга не може бути комплексною, тобто складатись з низки інших адміністративних послуг. Із нормативного

визначення поняття «адміністративна послуга» впливає, що результат здійснення владних повноважень у вигляді набуття суб'єктивного права має кореспондувати зі змістом заяви фізичної або юридичної особи. В іншому випадку не можна стверджувати про наявність адміністративної послуги. У випадку із наданням громадянину земельної ділянки у власність у межах норм безоплатної приватизації першим зверненням до суб'єкта владних повноважень є лише звернення щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а не надання такої земельної ділянки у власність, оскільки на даному етапі земельна ділянка ще не є сформованою, а відтак не може бути предметом адміністративної послуги.

Якщо ж розглядати діяльність суб'єкта владних повноважень з позиції реалізації права власності, зокрема права розпорядження земельними ділянками, у відповідній процесуальній формі, то усе виглядає цілком логічно і окремі стадії відповідного провадження можуть мати характер провадження із надання адміністративних послуг.

Таким чином, уточнюючи положення сформульовані у попередньому підрозділі, у межах управлінських проваджень, зокрема таких, як провадження з відчуження земельних ділянок, можуть бути виділені субпровадження, зміст яких можна розглядати як надання адміністративних послуг.

З точки зору класифікації адміністративних послуг у сфері земельних відносин заслуговує на увагу позиція Н.М.Козаченко, яка пропонує виділяти земельні адміністративні (платні та безоплатні) послуги, земельні консультативно-дорадчі послуги, земельні проектно-технічні послуги, земельні контрольно-правові послуги та земельні дозвільні послуги [63, с.241].

Земельні консультативно-дорадчі послуги Н.М.Козаченко визначає як результат діяльності посадових осіб державних чи муніципальних органів,



спрямований на задоволення звернень фізичних та юридичних осіб щодо реалізації прав на землю, отримання роз'яснень земельного законодавства, вирішення земельних спорів тощо [63, с.241]. З таким підходом можна погодитись у частині лише стосовно послуг з отримання роз'яснень чинного земельного законодавства, які надаються у процесуальній формі адміністративних проваджень за зверненнями громадян. Що ж стосується звернень юридичних та фізичних осіб щодо реалізації прав на землю, то тут навряд чи можна стверджувати про консультативно-дорадчий характер таких послуг. У свою чергу, вирішення земельних спорів також не можна відносити до послуг, оскільки законом встановлена специфічна адміністративна процедура вирішення таких спорів і вона не має жодного відношення до консультативно-дорадчої діяльності.

Земельні проектно-технічні послуги, на думку згаданого автора, представляють собою результат професійної діяльності суб'єктів господарювання які виконують роботи із землеустрою та оцінки земель, спрямований на виготовлення проектної, технічної та іншої документації [63, с.241]. З цим твердженням можна було б погодитись, але, оскільки такі роботи здійснюються на договірній основі особами, які не є суб'єктами владних повноважень, то їм не притаманна адміністративно-процесуальна форма.

Ще одним видом публічних земельних послуг на думку Н.М.Козаченко є земельні контрольно-правові послуги. Вони розглядаються як результат діяльності посадових осіб у сфері контролю за використанням та охороною земель, спрямований на захист прав власників та землекористувачів, а також на відшкодування останнім шкоди, заподіяної внаслідок порушень земельного законодавства сторонніми особами [63, с.241-242]. Зазначені види діяльності суб'єктів владних повноважень також можна вважати публічними послугами доволі умовно, оскільки така діяльність здійснюється

здебільшого у межах деліктних адміністративних проваджень, які важко охарактеризувати як провадження із надання послуг.

Останнім видом земельних послуг Н.М.Козаченко вважає земельні дозвільні послуги. Таки послуги є результатом діяльності посадових осіб органів, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Результатом такої діяльності є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [63, с.242]. У даному твердженні зазначеного автора закладено певне протиріччя, оскільки дозвільні послуги є яскраво вираженими адміністративними послугами, які на думку Н.М.Козаченко є окремим видом земельних послуг.

З урахуванням наявних точок зору на адміністративні послуги у сфері земельних відносин, можна запропонувати таку їх класифікацію:

- реєстраційні адміністративні послуги;
- дозвільні адміністративні послуги;
- кваліфікаційно-оцінювальні адміністративні послуги;
- документально-підтверджувальні адміністративні послуги.

Реєстраційні адміністративні провадження у сфері земельних відносини представлені здебільшого двома їх базовими різновидами, а саме державною реєстрацією земельних ділянок та державною реєстрацією прав на земельні ділянки.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний земельний кадастр» [116], державна реєстрація земельної ділянки охоплює два види владних дій. По-перше, це внесення до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки, а по-друге - присвоєння цій земельній ділянці кадастрового номера.

Відповідно до статті 10 зазначеного закону, крім власне земельних ділянок, об'єктами Державного земельного кадастру є ще й землі в межах

державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; обмеження у використанні земель. Але, стосовно цього слід відзначити, що державна реєстрація використовується лише стосовно одного із об'єктів, а саме земельних ділянок. Що ж до інших об'єктів, у законі йдеться лише про створення певного масиву відомостей про них.

Це твердження підтверджується й положеннями статті 7 згаданого закону, відповідно до яких окремо визначені повноваження відповідного центрального органу виконавчої влади щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про землі, та окремо визначені повноваження щодо здійснення державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні.

Статтею 9 Закону України «Про державний земельний кадастр» встановлено, що внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей здійснюються державними кадастровими реєстраторами. При цьому, функції та повноваження державного кадастрового реєстратора, викладені у частині четвертій даної статті, дають уявлення про структуру провадження із державної реєстрації земельної ділянки. Так, відповідно до зазначених положень, державний кадастровий реєстратор в межах відповідного провадження вчиняє такі дії:

- здійснює реєстрацію заяв про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей;
- перевіряє відповідність поданих документів вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою та містобудівної документації;
- формує поземельні книги на земельні ділянки, вносить записи до них, забезпечує зберігання таких книг;
- присвоює кадастрові номери земельним ділянкам.

Більш детально структура провадження із державної реєстрації земельної ділянки описана у статті 24 цього ж закону і її аналіз дає можливість визначити зміст його елементів.

Частиною третьою даної статті встановлено перелік осіб, яки можуть виступати як заявники у такому провадженні і визначено критерії для визначення наявності права на звернення із заявою про державну реєстрацію земельної ділянки. У разі формування земельної ділянки при передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, заявником виступає особа, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування такої земельної ділянки. У разі поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок, заявником виступає особа, яка є власником чи користувачем земельної ділянки державної чи комунальної власності. У разі формування земельних ділянок державної чи комунальної власності, заявником виступає відповідно орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування. У разі, якщо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельну ділянку здійснюється за результатами проведення інвентаризації земель масиву земель сільськогосподарського призначення, заявником виступає замовник технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель. У разі, коли формування земельної ділянки здійснюється в порядку виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв), заявником виступає власник земельної частки (паю) або його спадкоємці. Крім того, заявниками можуть виступати особи, визначені частиною першою статті 118 ЗКУ, у тому числі власники нерухомого майна (будівлі, споруди), розташованого на земельній ділянці, що надається (передається) із земель державної чи комунальної власності, або його спадкоємці.

Разом із заявою про державну реєстрацію земельної ділянки, державному кадастровому реєстратору подається документація із

землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки, в електронній формі та формі електронного документа. У разі якщо відповідно до закону поділ, об'єднання земельних ділянок здійснюються за погодженням з відповідними суб'єктами, до заяви додаються документи, що належним чином підтверджують таку згоду.

Заява про державну реєстрацію земельної ділянки реєструється державним кадастровим реєстратором. Хоча прямо така дія у структурі провадження із державної реєстрації земельної ділянки не вказана, її наявність впливає із введених вище повноважень державного кадастрового реєстратора, а також із положень частини п'ятої статті 24, відповідно до якої строк реалізації наступна стадія провадження відраховується від дня реєстрації заяви.

Таким чином першою стадією провадження із державної реєстрації земельної ділянки є стадія формування заяви, яка включає етапи звернення до державного кадастрового реєстратора із заявою зацікавленої особи та реєстрацію ним такої заяви.

Після реєстрації заяви про державну реєстрацію земельної ділянки, державний кадастровий реєстратор перевіряє відповідність документів вимогам законодавства і, за результатами перевірки, здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає заявнику мотивовану відмову у державній реєстрації. Обсяг перевірки включає перевірку комплектності документів, їх відповідності вимогам чинного законодавства, а також чи не знаходяться в межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, інші земельні ділянки або їх частини. Такий висновок можна зробити проаналізувавши положення частини шостої статті 24 Закону України «Про державний земельний кадастр», у яких викладено підстави для відмови у здійсненні державної реєстрації земельної ділянки. Тобто, обсяг наведеної інформації є необхідним і достатнім для прийняття державним кадастровим

реєстратором рішення про реєстрацію земельної ділянки чи про відмову у такій реєстрації.

Після перевірки та встановлення відсутності підстав для відмови у реєстрації земельної ділянки, державний кадастровий реєстратор приймає рішення про реєстрацію земельної ділянки. Слід зазначити, що у межах зазначеної стадії окремий процесуальний документ не приймається і, одразу після прийняття відповідного рішення, державний кадастровий реєстратор приступає до стадії виконання рішення про державну реєстрацію земельної ділянки. Це можна пояснити тим, що і прийняття рішення, і його виконання в межах одного провадження здійснюється однією і тією ж самою особою, а саме державним кадастровим реєстратором.

Відповідно до частини першої статті 24 згаданого закону, державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку. Іншими словами, виконання рішення про державну реєстрацію земельної ділянки буде полягати у відкритті та формуванні Поземельної книги на таку ділянку.

Відповідно до статті 25 цього ж закону, Поземельна книга відкривається одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки і ведеться у паперовій та електронній (цифровій) формі. У частині першій цієї статті зазначається, що Поземельна книга є документом Державного земельного кадастру і міститься перелік відомостей про земельну ділянку, які заносяться до книги. До таких відомостей, зокрема, відносяться кадастровий номер земельної ділянки, її площа та місцезнаходження, цільове призначення, нормативна грошова оцінка, дата реєстрації земельної ділянки, відомості про обмеження у використанні земельної ділянки тощо. Статтею 26 встановлено, що при відкритті Поземельної книги відомості до неї вносяться на підставі документації, яка подана для державної реєстрації земельної ділянки.

Як можна побачити із наведеного переліку, до формування Поземельної книги необхідно здійснити надання земельній ділянці кадастрового номеру. Відповідно до статті 1, кадастровий номер земельної ділянки представляє собою послідовність цифр та знаків, яка присвоюється земельній ділянці під час її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування. При цьому ця послідовність є індивідуальною і такою, що не повторюється на території України. Тобто, можна вважати присвоєння земельній ділянці кадастрового номеру окремим етапом стадії виконання рішення у складі провадження про державну реєстрацію земельної ділянки.

На завершення, на підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику видається відповідний витяг з Державного земельного кадастру. Цей витяг містить відомості, внесені до Поземельної книги і необхідною складовою такого витягу є кадастровий план земельної ділянки.

Провадження щодо державної реєстрації земельної ділянки є не єдиним сервісним адміністративним провадженням у сфері земельних відносин, порядок здійснення яких врегульовано Законом України «Про державний земельний кадастр» та прийнятими на його виконання підзаконними нормативними актами. Перелік таких проваджень можна визначити виходячи із переліку звернень щодо внесення змін до державного земельного кадастру або користування відповідними відомостями, який міститься у Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 [127]. Відтак, до сервісних адміністративних проваджень можна віднести:

- провадження щодо внесення відомостей (змін до них) до Державного земельного кадастру;
- провадження щодо внесення відомостей (змін до них) до Державного земельного кадастру про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту;

- провадження щодо виправлення технічних помилок, допущених під час ведення Державного земельного кадастру;
- провадження щодо внесення виправлених відомостей до Державного земельного кадастру;
- провадження щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру;
- провадження щодо надання доступу до Державного земельного кадастру;
- провадження щодо надання доступу до відомостей Державного земельного кадастру.

Однак, не усі провадження щодо внесення відомостей до державного земельного кадастру є сервісними, тобто провадженнями з надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Так, наприклад, до сервісних проваджень не можна відносити провадження щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про державний кордон України, провадження щодо внесення відомостей про межі адміністративно-територіальних одиниць, провадження щодо внесення відомостей про нормативну грошову оцінку земель, розташованих в межах територій адміністративно-територіальних одиниць, провадження щодо внесення відомостей про обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Порядок внесення таких відомостей до Державного земельного кадастру окремо визначено статтею 32 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Відповідно до зазначеної статті, зазначені вище відомості вносяться до Державного земельного кадастру на підставі рішення відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Тобто, на відміну від адміністративних послуг, внесення згаданих відомостей до Державного земельного кадастру здійснюється не на підставі заяви, а на підставі рішення суб'єкта владних повноважень. Аналогічним чином відомості про державний



кордон України вносяться до Державного земельного кадастру на підставі рішення відповідного центрального органу виконавчої влади.

Що стосується структури зазначеного вище провадження, то вона повністю відповідає структурі решти, у тому числі сервісних, проваджень щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру, а за своїми класифікаційними ознаками вони відносяться до управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

Така позиція підтримується й науковцями. Як зазначає М.Ступень, одним із найважливіших компонентів у системі управління земельними ресурсами є державна реєстрація прав і кадастровий облік об'єктів нерухомості, які слугують інформаційною основою (базою) державного управління територіями та економічного регулювання земельних відносин [155, с.155-156]. На його думку, під інформаційною основою розуміють систему збору, обробки та представлення інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень щодо використання земельних ресурсів на всіх адміністративно-територіальних рівнях[155, с.156].

Цікаву думку висловлює О.Летнева, яка стверджує, що державна реєстрація в адміністративному праві може розглядатися і як вид адміністративного провадження, і як інститут права та законодавства, і як адміністративна послуга, а також як спосіб виконання державою управлінських функцій [76, с.111]. Тобто, адміністративно-процесуальна форма властива і реєстрації, як адміністративній послугі, і реєстрації як управлінській функції. Крім того, віднесення процесуальної діяльності до адміністративних послуг не суперечить їх розумінню як одного їх проявів здійснення державними органами управлінських функцій. Єдине питання тут полягає у тому, чи розглядаємо ми відповідні адміністративні провадження відокремлено від мети їх існування, як самоцінність, чи визнаємо їх складовою більш обширної сфери управлінських адміністративних правовідносин.

Як стверджують окремі дослідники, оформлення прав на сформовану земельну ділянку фактично складається з двох етапів. По-перше, це етап виготовлення документації із землеустрою землевпорядною організацією та державна реєстрація земельної ділянки. По-друге, це етап реєстрації відповідного права в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [153, с.82]. Зустрічаються також більш конкретні точки зору стосовно того, що порядок реєстрації земельних ділянок є елементом процедури оформлення прав на земельні ділянки [96]. З точки зору змісту узагальненої конструкції «оформлення прав на земельну ділянку» з цим можна погодитись, але з процесуальної точки зору - це два самостійних адміністративних провадження.

На нашу думку слід погодитись із думкою Н.Льків, яка вважає, що державна реєстрація земельної ділянки й державна реєстрація прав на неї – це два різних види діяльності, що вимагають абсолютно різних методів і знань в абсолютно різних областях [55, с.80]. Як справедливо відмічає згаданий автор, державна реєстрація речових прав на земельну ділянку представляє собою офіційне визнання фактів виникнення, переходу або припинення прав на земельну ділянку чи обтяження таких прав державою, шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. У свою чергу державна реєстрація земельної ділянки представляє собою внесення до Державного земельного кадастру відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера [55, с.80].

Як стверджує Л.В.Мілімко, реєстраційні провадження прав на земельні ділянки – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами неюрисдикційна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації. Така діяльність здійснюється шляхом вчинення поетапних юридично значущих дій в порядку черговості на платній основі за зверненням заявника про внесення відповідного реєстраційного запису до Державного реєстру

речових прав на земельну ділянку у ході якої вирішуються питання про офіційне визнання такого права [87, с.110].

Державна реєстрація речових прав на земельні ділянки здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [117] та прийнятому на його основі Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553) [125].

Відповідно до статті 4 згаданого закону, серед речових прав у сфері земельних відосин державній реєстрації підлягають, крім власне права власності на земельну ділянку, ще й низка прав користування земельними ділянками, зокрема право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право постійного користування та право оренди (суборенди) земельної ділянки. Крім того, державній реєстрації підлягає право забудови земельної ділянки (суперфіцій).

З процесуальної точки зору структура адміністративного провадження щодо державної реєстрації речових прав на земельні ділянки є практично однаковою і визначена у статті 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Структура провадження, а точніше зміст його стадій у даному випадку обумовлюється значною мірою тим, що ведення Державного реєстру речових прав на майно та їх обтяжень здійснюється в електронній формі. Показово, що відповідно до згаданої статті перша стадія провадження щодо державної реєстрації речових прав на майно, у тому числі й на земельні ділянки, полягає не у зверненні зацікавленої особи до державного реєстратора, а починається з прийняття/отримання документів для державної реєстрації прав, формування та реєстрація заяви в базі даних заяв. Крім того, у межах цієї стадії здійснюється виготовлення електронних копій документів,

поданих для державної реєстрації прав та їх розміщення у Державному реєстрі прав, а також встановлення черговості розгляду заяв, зареєстрованих у базі даних заяв. З огляду на зміст процесуальних дій та процесуальну мету, цю стадію можна назвати підготовчою стадією.

Друга стадія охоплює етапи перевірки наявності підстав для прийняття того рішення, яке відповідає виявленим підставам. Наявність таких підстав визначається шляхом перевірки документів та/або відомостей Державного реєстру прав, відомостей реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем. За результатами такої перевірки робиться висновок про наявність підстав для прийняття одного з видів таких рішень: зупинення розгляду заяви; зупинення державної реєстрації прав; відмови у проведенні державної реєстрації прав. Відповідно, у разі відсутності підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення чи відмови у проведенні державної реєстрації прав, реалізується етап прийняття рішення про державну реєстрацію прав.

Характерною особливістю даного провадження є те, що той самий суб'єкт, який прийняв рішення про державну реєстрацію речових прав на земельну ділянку реалізує і стадію виконання такого рішення.

Виконання відповідного рішення полягає, по-перше, у відкритті розділу в Державному реєстрі прав та/або внесення до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідних відомостей. Другим етапом виконання рішення є формування витягу з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав для подальшого використання заявником. І третім етапом є видача/отримання документів за результатом розгляду заяви.

Тут можна звернути увагу ще на одну особливість провадження із державної реєстрації речових прав на земельні ділянки. Відповідно до п.1 частини першої статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», сутність державної реєстрації

речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень полягає в офіційному визнанні та підтвердженні державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав. А спосіб, в який здійснюється зазначене визнання та підтвердження, поляє у внесенні відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Тобто, власне процедура державної реєстрації як надання адміністративної послуги завершується внесенням зазначених відомостей до відповідного Державного реєстру. Проте, як було показано вище, порядок державної реєстрації передбачає видачу/отримання документів за результатом розгляду заяви, тобто видачу витягу з відповідного реєстру. Остання дія і представляє собою документально-підтверджувальну адміністративну послугу, оскільки саме така дія охоплюється змістом частини третьої статті 3 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якої до адміністративних послуг також прирівнюється надання уповноваженими суб'єктами витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів тощо. Так само до документально-підтверджувальних адміністративних послуг можна віднести надання відповідної виписки із Державного земельного кадастру під час реалізації стадії виконання рішення у відповідному адміністративному провадженні.

Наведені приклади дають можливість зробити висновок про те, що у складі реєстраційних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин існують провадження щодо надання документально-підтверджувальних адміністративних послуг, які полягають у наданні заявнику документу, що підтверджує факт реєстрації відповідного об'єкта.

Слід також зазначити, що два найбільш поширених сервісних адміністративних провадження, а саме провадження щодо державної реєстрації земельної ділянки та провадження щодо державної реєстрації речових прав на земельну ділянку знаходяться в обумовлюючому зв'язку. Підтвердженням цього положення є те, що відповідно до частини четвертої

статті 18 цього ж закону, державна реєстрація прав на земельну ділянку проводиться виключно за наявності в Державному земельному кадастрі відомостей про зареєстровану земельну ділянку.

Ще одним прикладом сервісних адміністративних проваджень є адміністративне провадження зі зміни цільового призначення земельних ділянок. Даному провадженню також, як і у наведених вище прикладах, є притаманним певний дуалізм їх правової природи. В залежності від форми власності зміна цільового призначення земельної ділянки може розглядатись або як адміністративна послуга, або як звичайне управлінське рішення. Відповідно до частини другої статті 20 ЗКУ, зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування у межах їх повноважень, визначених статтею 122 ЗКУ. Натомість, відповідно до частини третьої статті 20 ЗКУ, зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок відповідною сільською, селищною, міською радою. Тобто, у першому випадку маємо справу з управлінським рішенням суб'єкта владних повноважень в межах правомочності володіння земельними ділянками державної чи комунальної власності, а у другому – з адміністративною послугою, яка надається суб'єктом владних повноважень під територіальною юрисдикцією якого знаходиться земельна ділянка приватної власності.

Сама структура провадження щодо зміни цільового призначення земельної ділянки приватної власності є достатньо простою. Статтею 20 ЗКУ встановлено, що зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. Такий проект розробляється на замовлення власника земельної ділянки без надання відповідного дозволу органами державної влади чи органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Тобто, розроблення

такого проекту землеустрою здійснюється за межами відповідного адміністративного провадження, а само провадження щодо зміни цільового призначення починається із моменту подання проекту землеустрою до відповідного органу для його затвердження та прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки. Уповноважений суб'єкт владних повноважень у місячний строк з дня отримання відповідного проекту приймає рішення про його затвердження та зміну її цільового призначення. Дане провадження здійснюється у стандартній для даного виду уповноважених органів порядку і не потребує стадії виконання рішення [47, с.210].

Хоча адміністративне провадження щодо зміни цільового призначення земельної ділянки приватної власності ми визнали як провадження з надання адміністративних послуг, в межах запропонованої вище класифікації його можна віднести до дозвільних сервісних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин. Такий висновок можна зробити на підставі аналізу правових наслідків зміни цільового призначення земельної ділянки.

Відповідно до частини п'ятої статті 20 ЗКУ, види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель визначаються її власником або користувачем самостійно. Єдиним обмеженням тут є нормативна вимога щодо того, що види використання земельної ділянки мають здійснюватись в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою. Винятком з цього правила є правовий режим земель сільськогосподарського призначення та земель оборони. Так, наприклад, зміна цільового призначення земельних ділянок із складу земель рекреаційного призначення або оздоровчого призначення на земельні ділянки житлової чи громадської забудови, фактично означає дозвіл на здійснення відповідної будівельної діяльності на таких земельних ділянках, яка раніше не

могла здійснюватись відповідно до правового режиму земель рекреаційного або оздоровчого призначення.

Ще одним прикладом дозвільного сервісного адміністративного провадження у сфері земельних відносин є провадження із сертифікації інженерів-землевпорядників, нормативна конструкція якого міститься у Законі України «Про землеустрій». Відповідно до статті 66 Закону України «Про землеустрій», сертифікованими інженерами-землевпорядниками є особи, які мають вищу освіту у галузі знань із землеустрою, відповідний стаж роботи за спеціальністю, а також склали кваліфікаційний іспит, одержали сертифікат та зареєстровані в Державному реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників відповідно до цього Закону.

Тобто, в узагальненому вигляді провадження із сертифікації інженерів-землевпорядників складається із процедури складення кваліфікаційного іспиту, отримання сертифікату та державної реєстрації. У складі самого такого провадження можна виділити фактично три субпровадження, які представляють собою три адміністративних послуги.

Перша стадія – складання кваліфікаційного іспиту. Кваліфікаційний іспит здійснюється Кваліфікаційною комісією, склад якої затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Інженер-землевпорядник, зацікавлений у складанні кваліфікаційного іспиту, подає до Кваліфікаційної комісії заяву встановленого зразка та інші документи, що підтверджують наявність у нього правового статусу, який дозволяє складати відповідний кваліфікаційний іспит.

Відповідно до статті 66 Закону України «Про землеустрій», кваліфікаційний іспит визначено як процедуру, під час проведення якої підтверджується професійна компетентність особи, рівень кваліфікації і знань як виконавця робіт із землеустрою. Тобто, у самому законі зроблено акцент на процесуальну форму кваліфікаційного іспиту.



Порядок проведення зазначеного іспиту визначено Порядком роботи Кваліфікаційної комісії, видачі та анулювання кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника та інженера-геодезиста, затвердженим Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 28.01.2016 р. № 11 [130].

Відповідно до цього Порядку, іспит проводиться у два етапи: тестування та усно. Після набрання необхідної кількості балів за результатами тестування, особа, яка бажає отримати кваліфікаційний сертифікат, допускається до співбесіди. Особа, яка не набрала необхідної кількості балів вважається такою, що не склала кваліфікаційний іспит. Після закінчення тестування Кваліфікаційна комісія проводить усну частину цього іспиту шляхом ставлення питань щодо пояснення документів та матеріалів, поданих разом із заявою. За підсумками засідання Кваліфікаційної комісії рішення Кваліфікаційної комісії про результати іспиту оформлюється протоколом. Результат кваліфікаційного іспиту оцінюється як «склав» або «не склав».

На другій стадії інженеру-землевпоряднику, який склав кваліфікаційний іспит, видається кваліфікаційний сертифікат, що підтверджує відповідність інженера-землевпорядника кваліфікаційним вимогам. Цей сертифікат фактично підтверджує його спроможність складати певні види документації із землеустрою та з оцінки земель, виконувати топографо-геодезичні та картографічні роботи, проводити інвентаризацію земель тощо. Тобто, згаданий сертифікат фактично є дозволом на самостійне виконання вказаних у ньому робіт.

На третій стадії здійснюється внесення інформації до Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників, який веде Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин відповідно до статті 66-1 Закону України «Про землеустрій».

Підсумовуючи викладене у даному підрозділі можна констатувати, що сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин 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 проваджень вищого рівня, як наприклад провадження із державної реєстрації прав на земельну ділянку. 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.

### **2.3. Допоміжні адміністративні провадження у сфері земельних відносин**

У структурі інтегральних проваджень як управлінського так і сервісного характеру можна виділити низку видів адміністративних проваджень, які не мають самостійного значення у відриві від процесуальної мети інтегрального провадження, але є необхідними для досягнення зазначеної процесуальної мети. Такі провадження можна назвати «допоміжні провадження» і до них відносяться, насамперед погоджувальні та затверджувальні (легітимаційні) провадження.

Реалізація владних повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин часто пов'язана із наданням юридичної сили різноманітним документам, які отримують юридичне значення після проходження процедури затвердження. Дана процедура є досить поширеною серед органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У словниковому розумінні термін «затверджувати» означає узаконювати що-небудь, надавати юридичної чинності [156, с.328] і практично в усіх випадках використання даного терміну у законодавстві, він означає реалізацію владного повноваження щодо надання юридичної значущості певним актам чи документам.

Так, відповідно до статті 23 Закону України «Про оцінку земель» [122], технічна документація з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки земельних ділянок затверджується відповідною місцевою радою. Протягом місяця з дня її надходження, відповідна сільська, селищна, міська рада розглядає та приймає рішення про затвердження або відмову в затвердженні такої технічної документації.

Відповідно до частини дев'ятої статті 118 ЗКУ, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у двотижневий строк з дня отримання погодженого проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки приймає рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність.

Процедура затвердження не є простою формальністю. Відповідно до частини другої статті 23 Закону України «Про оцінку земель», у затвердженні технічної документації з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель, нормативної грошової оцінки земельних ділянок може бути відмовлено. При цьому підставою для відмови у затвердженні може бути лише невідповідність такої технічної документації вимогам законів та прийнятих відповідно до закону нормативно-правових актів або розташування земель чи земельних ділянок на території іншої територіальної громади. У даному випадку перелік підстав для відмови у затвердженні документації є уніфікованим з аналогічними підставами для відмови, наприклад, у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Рішення про відмову в затвердженні технічної документації з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель, нормативної грошової

оцінки земельних ділянок має бути обґрунтованим, тобто в обов'язковому порядку повинно містити посилання на конкретні норми законів та прийнятих відповідно до закону нормативно-правових актів, яким суперечить відповідна технічна документація.

Фактично, рішення про затвердження технічної документації свідчить про її відповідність вимогам закону. Відтак, обов'язковою складовою провадження щодо затвердження технічної документації з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель, нормативної грошової оцінки земельних ділянок, має бути стадія перевірки складових такої документації вимогам закону.

Статтею 50 Закону України «Про землеустрій», проекти землеустрою, наприклад, щодо відведення земельних ділянок включають доволі великий перелік документів різної правової природи, які, з одного боку підтверджують правомірність здійснення робіт із землеустрою, а з іншого – містять необхідну для здійснення землеустрою технічну інформацію. Документація що входить до проекту землеустрою дає можливість відслідкувати відповідне провадження та переконатись у тому, що усі його необхідні стадії реалізовані.

Так, наприклад, проект землеустрою має містити завдання на розроблення відповідного проекту та пояснювальну записку до нього. У разі формування та/або зміни цільового призначення земельної ділянки за рахунок земель державної чи комунальної власності подається копія клопотання чи заяви про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. У випадках, передбачених законом подається рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Наявність таких документів свідчить про те, що у відповідному провадженні було реалізовано стадію надання дозволу на розробку проекту землеустрою.

У разі викупу або вилучення земельної ділянки в порядку, встановленому законодавством, до проекту землеустрою додається засвідчена нотаріально письмова згода землевласника або землекористувача або відповідне рішення суду. Це також є підтвердженням наявності законних підстав для виготовлення відповідного проекту землеустрою.

В обов'язковому порядку до проекту землеустрою додається довідка з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями. У разі, якщо проект землеустрою розробляється у зв'язку із формуванням земельної ділянки, до проекту додаються матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування та відомості про обчислення площі земельної ділянки.

У разі, якщо на земельній ділянці, стосовно якої розробляється проект землеустрою знаходяться об'єкти нерухомості, то до відповідного проекту додаються копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна для об'єктів будівництва, які розташовані на земельній ділянці.

У разі формування земельних ділянок, до проекту землеустрою додаються акт перенесення в натуру (на місцевість) меж охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель, якщо такі зони є у наявності, акт приймання-передачі межових знаків на зберігання, а також викопіювання з кадастрової карти (плану) або інші графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки.

У випадках, передбачених законом, до проекту землеустрою мають додаватись розрахунок розміру втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва або розрахунок розміру збитків власників землі та землекористувачів.

Важливими документами, що входять до матеріалів проекту землеустрою є також перелік обмежень у використанні земельних ділянок, кадастровий план земельної ділянки, матеріали перенесення меж земельної

ділянки в натуру (на місцевість) та матеріали погодження проекту землеустрою.

Очевидно, що прийняттю рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки має передувати, як мінімум, перевірка комплектності документів, які входять до складу проекту землеустрою, а також відповідність цих документів нормативним вимогам.

Отже, можна стверджувати, що серед адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна виділити провадження, метою яких є надання законної сили різноманітним документам, пов'язаним, зокрема із оцінкою земель або здійсненням діяльності із землеустрою. Виходячи із мети згаданих проваджень, їх можна назвати легітимізаційними, від латинського *legitimus* – законний, правомірний. В українській мові термін «легітимізувати» означає визнавати або підтверджувати законність якогось права чи повноваження [156, с.442].

Структура таких проваджень має включати, як мінімум такі стадії: звернення до уповноваженого суб'єкта (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) із клопотанням про затвердження відповідної документації; перевірку поданої на затвердження документації на відповідність закону (нормативним вимогам) та оцінка такої відповідності; прийняття рішення про затвердження документації чи про відмову у затвердженні.

Іноді, невід'ємною складовою легітимізаційного адміністративного провадження є процедура погодження. Так, частиною восьмою статті 118 Земельного кодексу України встановлено, що проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки погоджується в порядку, встановленому статтею 186-1 цього Кодексу. У свою чергу, частиною першою статті 186-1 цього ж кодексу передбачено, що проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок усіх категорій та форм власності підлягає обов'язковому погодженню з територіальним органом відповідного центрального органу

виконавчої влади. Частиною п'ятою зазначеної статті встановлено, що уповноважені органи зобов'язані протягом десяти робочих днів з дня одержання проекту землеустрою надати розробнику свої висновки про його погодження або про відмову в такому погодженні. Відмова у погодженні має бути обґрунтована із обов'язковим посиланням на закони та прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, що регулюють відносини у відповідній сфері. Зміст даної норми підтверджує, що погодження є складовою перевірки актів чи документації, які подаються на затвердження, нормативним вимогам.

В цілому, погоджувальні провадження чи процедури є доволі малодослідженими. Винятком тут може служити позиція І.А.Лююк, сформульована у науковій праці присвяченій адміністративним процедурам створення банків в Україні, в якій вона окремо виділяє погоджувальні процедури. Так, на думку даного автора, погоджувальна процедура представляє встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на визнання певного стану, документів такими, що відповідають вимогам щодо них. Відтак, погоджувальне провадження представляє собою сукупність визначених законодавством процедурних дій, що послідовно вчиняються уповноваженим на те органом. Складовою такого провадження є також прийняті процедурні рішення, спрямовані на визнання певного стану або документів такими, що відповідають встановленим щодо них вимогам [77, с.10].

На нашу думку, такий підхід є цілком придатним і для використання у сфері адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин. Проте, у сфері земельних відносин існують погоджувальні провадження дещо іншого характеру. Так, специфічне погоджувальне провадження є притаманним процедурам вирішення питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності. Так, відповідно до частини першої статті 151 ЗКУ, особи,

зацікавлені у викупі земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, зобов'язані погодити з власниками землі і відповідними органами державної влади чи місцевого самоврядування місце розташування об'єкта, розмір земельної ділянки та умови її викупу. При цьому таке погодження має бути здійснено до початку проектних робіт.

Відповідно до частини п'ятої згаданої статті, юридичні особи, зацікавлені у викупі земельних ділянок, звертаються з клопотанням про погодження місця розташування об'єкта до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, до якого додаються визначені законом документи.

Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у тижневий строк з дня реєстрації клопотання направляє оригінал чи копії клопотання із доданими до нього документами визначеним законом органам, які протягом десяти днів з дня одержання клопотання надають суб'єкту звернення висновок про погодження місця розташування об'єкта або про відмову в такому погодженні.

Зазначений висновок у подальшому використовується уповноваженими органами у процедурі надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Природа погодження у даному випадку полягає у запобіганні виникнення конфліктних ситуацій між учасниками провадження у подальшому, при реалізації цілей, які були пов'язані з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності.

Таким чином, можна виділити принаймні два види погоджувальних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, а саме легітимізаційні погоджувальні провадження та консенсусні погоджувальні провадження. Для перших властивим є погодження документації з точки зору її відповідності певним нормативним вимогам, а для других – досягнення згоди (консенсусу) щодо статусу певних об'єктів.



## **2.4. Корупційні ризики в адміністративно-процесуальному регулюванні у сфері земельних відносин**

Як свідчить правозастосовна практика у сфері земельних відносин, ця сфера містить велику кількість корупційних ризиків і частина цих ризиків пов'язана із недосконалістю саме адміністративно-правового регулювання. Як справедливо зазначає О.В.Шкуропат, питання запобігання та протидії корупції у сфері земельних відносин треба віднести до головних загальнодержавних стратегічних завдань. На його думку, це завдання потребує невідкладного розв'язання з огляду на те, що корупція у сфері земельних відносин загрожує національній продовольчій і екологічній безпеці, перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресові нашої країни [176]. Частина корупційних ризиків пов'язана, поряд з іншим, з недоліками адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин.

Як справедливо зазначає С.В.Куренда, при проведенні аналізу правового забезпечення управління у сфері земельних відносин слід пам'ятати, що ризик корупції тим вищий, чим частіше особа змушена для реалізації певного інтересу звертатися до органів влади. Тобто, на думку цього автора, сама по собі складність процедури і є основним корупційним ризиком, і автор вважає, що це є характерним практично для всіх процедур, якими характеризується земельний процес [73, с.163].

Корупційні ризики, що виділяються сучасними дослідниками у сфері земельних відносин, пропонується звести до таких: 1) закритість процесу прийняття рішень та обмеженість у доступі до інформації; 2) неефективне державне управління та складність управлінських процедур; 3) наявність дискреційних повноважень у органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) делегування функцій державного управління суб'єктам господарювання; 5) відсутність ефективної системи захисту прав суб'єктів земельних правовідносин [72, с.155]. Як видно із наведеного переліку

абсолютна більшість ризиків, обумовлених недосконалістю законодавства, відноситься до адміністративно-процесуального аспекту регулювання у сфері земельних відносин.

Окремі згадані положення визнаються й самими носіями таких корупційних ризиків. Так, у переліку корупційних ризиків, що міститься в антикорупційній програмі на 2017 рік Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру визначено такі ризики, як наявність дискреційних повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру при наданні адміністративних послуг під час здійснення процедури державної реєстрації земельної ділянки; наявність дискреційних повноважень у сфері землеустрою при проведенні експертизи землевпорядної документації; зосередження повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності в одному органі виконавчої влади, а саме Держгеокадастрі [131].

Цікаво, що серед найбільш поширених корупційних ризиків в діяльності державних службовців дослідники називають саме наявність дискреційних повноважень [66, с.165].

Незважаючи на досить велику кількість публікацій, присвячених темі корупції у сфері земельних відносин [28,30,31,53,149,157,162,172,178], останнім часом з'явилися аналітичні матеріали зроблені на професійній основі, у тому числі, виконані спеціально уповноваженим органом, а саме Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), а також громадськими організаціями, що спеціалізуються на антикорупційній тематиці.

Серед таких варто відмітити аналітичний огляд «100 корупційних схем в регіонах України» [180] виконаний громадськими організаціями «Антикорупційний штаб», «Разом проти корупції» та коаліцією

антикорупційних громадських організацій за підтримки проекту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. У даному аналітичному огляді містяться описи 100 корупційних схем в регіонах сформульовані за результатами консультацій із галузевими експертами та громадськими активістами з урахуванням проведеного аналізу антикорупційних програм органів місцевого самоврядування, повідомлень у засобах масової інформації, матеріалів журналістів – розслідувачів та Відкритого офісу Національного антикорупційного бюро України. Поряд з іншими сферами, у даному виданні звертається увага й на чотири корупційні схеми у сфері земельних відносин.

Низка корупційних схем описується у посібнику «ТОП-20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати» [159]. Серед інших, у цьому посібнику розглядаються корупційні схеми стосовно передачі земельних ділянок у приватну власність та користування, містобудівних умов та обмежень забудови, а також затвердження детальних планів територій.

Але, найбільш цікавим з точки зору предмету нашого дослідження є виданий НАЗК стратегічний аналіз корупції «Земельна корупція: Топ-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання» [51]. Частина проаналізованих НАЗК ризиків стосується здебільшого саме адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин і саме тому зупинимося на них детальніше.

Перший із таких корупційних ризиків пов'язаний із процедурою зміни цільового призначення земельних ділянок. Як зазначає НАЗК, головним чинником, який породжує корупційні зловживання при прийнятті рішень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, є безоплатність процедури. Джерелом корупційного ризику в даному випадку є той факт, що в наслідок зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення на таке, що дозволяє житлову та громадську забудову, ринкова вартість ділянки може значно збільшитись. З огляду на це, у більшості

випадків, успішне погодження зміни цільового призначення земель чи конкретних земельних ділянок залежить не від відповідності такого цільового призначення потребам комплексного розвитку території, а від суб'єктивного рішення посадової особи, яка вмотивована неправомірною вигодою.

У червні 2020 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [115], який набув чинності у липні 2021 року. Цим законодавчим актом було спрощено процедуру зміни цільового призначення, яким було надано можливість власникам земель самостійно приймати рішення про зміну цільового призначення у разі відповідності містобудівній документації. Попри це, процедура зміни залишається безоплатною, що підвищує вигоду та відповідно сприяє поширенню корупційних практик при безкоштовній приватизації землі, проведенні земельних торгів та розробленні і затвердженні містобудівної документації [51, с.11].

Згідно рекомендацій НАЗК, для усунення такого ризику необхідно запровадити економічну процедуру зміни цільового призначення із встановленням обов'язковості сплати до бюджету різниці вартості, яку має сплатити власник або користувач земельної ділянки. Компенсація різниці вартості землі при зміні цільового призначення значно зменшує ймовірність використання корупційних механізмів, які після встановлення прозорих альтернатив будуть позбавлені корупційної привабливості [51, с.12].

Повністю погоджуючись із даною рекомендацією варто зауважити, що, на нашу думку, у даному випадку існує пов'язаний корупційний ризик у процедурі провадження щодо проведення грошової оцінки земельних ділянок, стосовно яких здійснюється процедура зміни цільового призначення. В даному випадку необхідним є створення окремої процедури проведення незалежної грошової оцінки таких земельних ділянок із

обов'язковим затвердженням відповідним органом місцевого самоврядування чи органом виконавчої влади. При цьому має бути забезпечена максимальна прозорість і самої процедури, і результатів грошової оцінки. Крім того, на нашу думку, було б доцільним встановити норму, відповідно до якої, рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки набувало б чинності з моменту сплати різниці у грошовій оцінці. Такий запобіжний захід дозволив би уникнути ухилення від сплати відповідних грошових сум.

Інший корупційний ризик пов'язаний із передачею прав на земельну ділянку в обхід процедури аукціонів. Існування такого ризику обумовлено наявністю низки винятків, за яких ділянки можуть передаватись в оренду поза конкурсною процедурою. Відповідно до частини другої статті 134 ЗКУ, не підлягають продажу на земельних торгах права на земельні ділянки державної чи комунальної власності у разі розташування на цих ділянках об'єктів нерухомого майна, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Саме цей виняток, на думку НАЗК, використовується недобросовісними посадовими особами. Ці посадові особи, всупаючи у змові з приватними забудовниками, в обхід земельних аукціонів, передають за права на державний чи комунальний актив практично безкоштовно. Для цього, на економічно привабливих для забудовників землях, розташовують невелику нежитлову тимчасову споруду, який у подальшому надають статус об'єкту капітального будівництва. Потім цей об'єкт відчужується на користь обраної компанії. Відтак, право власності на такий об'єкт дозволяє в обхід аукціону отримати право на земельну ділянку необмеженої площі без земельних торгів за ціну, яка набагато нижча за ринкову [51, с.15].

Відповідно до рекомендацій НАЗК, необхідно встановити обмеження площі земельних ділянок державної чи комунальної власності, які можуть бути передані в оренду чи продані поза аукціонами. Крім того, рекомендується перевести земельні торги в електронну торгову систему. Це

потребує повної зміни порядку проведення земельних аукціонів, які мають проводитись в режимі реального часу з цілодобовим доступом до всієї інформації, яка була розміщена на електронному майданчику [51, с.16].

На нашу думку, на доповнення рекомендацій НАЗК було б доцільним встановити часові обмеження, протягом яких, у разі надання тимчасовим нежитловим спорудам статусу об'єкту капітального будівництва, вони не можуть бути відчужені.

Наступний корупційний ризик пов'язаний із незаконним виведенням особливо цінних земель через механізм отримання ділянки для обслуговування будинку. Чинне земельне законодавство передбачає перехід права власності на земельну ділянку або її частину до особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що розміщені на цій ділянці. На думку НАЗК, такий механізм часто використовується для реалізації корупційних схем для виведення особливо цінних земель, а також земель у зоні особливого режиму регулювання забудови історичних центрів міст. Часто це реалізується через документів, які начебто підтверджують, що окрема юридична або фізична особа протягом тривалого часу користується будівлями, побудованими ще за радянських часів. У подальшому така особа набуває право власності на відповідну будівлю в порядку набувальної давності. Проте, основну цінність утворює не об'єкт нерухомості як такий, а саме земельна ділянка, що підпадає під категорію особливо цінних земель. Вартість таких земельних ділянок може становити сотні тисяч доларів США. Відтак, з метою особистого збагачення посадові особи органів влади сприяють виведенню таких земельних ділянок у приватну власність [51, с.21].

Згідно рекомендацій НАЗК, знизити відповідний корупційний ризик можна за рахунок імплементації Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [120], повноцінно запустивши онлайн-систему всієї інформації про земельний ресурс в Україні.

Відповідний програмний продукт має аналізувати геопросторові дані та інформацію, яка міститься у різних державних реєстрах. Крім того, є необхідним перевести в електронний формат реєстрацію земельних ділянок [51, с.22].

На нашу думку, зниженню зазначеного корупційного ризику може служити й удосконалення процедури приватизації земельних ділянок, які відносяться до категорії особливо цінних земель. Так, було б доцільним встановити обмеження щодо розпорядження такими землями власниками, які набули право власності на них внаслідок реалізації правила набувальної давності на споруди, розміщені на таких ділянках.

Одним із найбільш суттєвих корупційних ризиків у сфері земельних відносин є ризик пов'язаний із продажем інформації про місце розташування вільних земельних ділянок. Проведення щодо безоплатного надання земельних ділянок у власність громадянам в межах норм безоплатної приватизації потребує того, щоб відповідна особа при зверненні до органів місцевого самоврядування вказала місце розташування земельної ділянки, яку вона бажає отримати у власність. На думку НАЗК, корупційна вразливість цієї складової процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок. Річ у тім, що Публічна кадастрова карта України не містить такої інформації і отримати інформацію про вільні земельні ділянки за запитом, не маючи «особистих контактів» з посадовими особами, які є розпорядниками інформації, вкрай важко, а тому корупційний ризик «торгівлі інформацією» виникає ще до подання необхідних документів для відведення ділянки на узгодження органами державної влади. Більш того, у чинному законодавстві існує колізія пов'язана зі статусом земельних ділянок. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідні органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати інформацію і про наявні вільні земельні ділянки для будівництва, які ще не внесені до Земельного та

Містобудівного кадастрів. У той самий час, земельна ділянка отримує статус об'єкта цивільних прав після її формування та внесення у земельний кадастр. Таким чином, формально в межах певної територіальної одиниці може бути багато вільних «земель», але надати інформацію про вільні земельні ділянки неможливо, в силу відсутності їх юридичного оформлення. Відтак, посадові особи законно надають відповіді про відсутність вільних земельних ділянок, оскільки «земельні ділянки» на цих вільних землях не сформовані. Крім того, зазначена колізія унеможлиблює притягнення відповідних посадових осіб до адміністративної відповідальності за ненадання інформації про вільні землі для будівництва [51, с.23].

Відповідно до рекомендацій НАЗК, для мінімізації зазначеного корупційного ризику необхідно забезпечити повне наповнення Публічної кадастрової карти України, що має бути у вільному доступі, відомостями державного земельного кадастру про землекористувачів і землевласників земельних ділянок. Крім того, необхідно запровадити прозорий механізм отримання інформації щодо статусу та права власності земельних ділянок, а також розробити та впровадити нову організаційно-правову модель розпорядження землями державної та комунальної власності, яка б передбачала скасування положень про безоплатну передачу земель державної та комунальної власності [51, с.24].

На нашу думку, практична реалізація останньої рекомендації щодо скасування положень про безоплатну передачу земель державної та комунальної власності повною мірою усуне відповідний корупційний ризик. Але, в умовах існуючого земельного законодавства доцільно було б у межах процедури безоплатного отримання земельних ділянок в межах норм безоплатної приватизації ввести положення про обов'язковість зазначення джерела інформації про вільні землі у складі яких можна отримати відповідну земельну ділянку. До цієї інформації необхідно додати копію



запиту про отримання такої інформації та офіційну відповідь на нього уповноважених посадових осіб.

Іншим виходом із даної ситуації може бути запровадження процедур конкурсного отримання земельних ділянок громадянами у межах норм безоплатної приватизації. За таких умов органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування самі виконують роботи щодо формування земельних ділянок, включаючи розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Сформовані земельні ділянки розподіляються між бажаючими їх отримати шляхом відкритого, публічного жеребкування.

Із процедурою безоплатного відведення земельних ділянок в межах норм безоплатної приватизації пов'язані ще низка корупційних ризиків. Так, на думку НАЗК, у встановленого законом права на безоплатну приватизацію земельної ділянки відсутні правові механізми забезпечення примусової реалізації, тож у громадянина відсутні ефективні засоби захисту. Це обумовлено тим, що навіть за успішного проходження всіх численних етапів процедури складання документації із землеустрою, рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передачу її у власність може бути заблоковано на сесії місцевої ради або відповідним територіальним відділом Держгеокадастру. В силу особливостей процедури прийняття рішень колегіальними органами місцевого самоврядування, депутати місцевих рад мають можливість не виставляти на голосування відповідний проект рішення або, навіть, прийняти невмотивоване рішення про відмову у безоплатній передачі ділянки [51, с.25]. На цей аспект ми вже звертали увагу при розгляді дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

У цьому контексті, найбільш доцільною видається рекомендація НАЗК щодо запровадження на протипагу корупційному механізму безоплатної приватизації інших форм підтримки незахищених верств населення [51, с.26].

Ще один корупційний ризик пов'язаний із залученням фіктивних заявників для відведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації. На думку НАЗК, корупційна схема із відчуження земельних ділянок державної чи комунальної власності полягає в тому, що посадові особи, які мають доступ до інформації про вільні земельні ділянки, а також можливість вплинути на процедуру відведення цих ділянок, залучають підставних осіб або використовують їх паспортні дані, від імені яких подається заява про безоплатне отримання земельної ділянки в межах норм безоплатної приватизації. Надалі, з метою отримання прибутку передані у власність земельні ділянки швидко продаються, що унеможливорює повернення їх державі, адже покупці є добросовісними набувачами майна.

Фіктивні заявники використовуються також компаніями, які є орендарями земель державної чи комунальної власності для переведення таких земель у власність приватну. В ході реалізації корупційної схеми компанія-орендар, за попередньою домовленістю з відповідними посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, відмовляється від оренди землі. Відповідну земельну ділянку поділяють на частки встановлених для безоплатної приватизації розмірів, а потім приватизують із залученням підставних осіб. Після проходження всіх етапів організатори одразу оформлюють продаж ділянки. Таким чином, компанія отримує раніше орендовану землю у приватну власність за ціну неправомірної вигоди для посадових осіб та «купівлі» паспортних даних [51, с.31].

Рекомендації НАЗК у даному випадку, як і двох попередніх, полягають, здебільшого у трансформації права на безоплатну приватизацію земельних ділянок та впровадженні прозорого механізму отримання інформації щодо статусу та права власності земельних ділянок, а також розробленні та впровадженні нової організаційно-правової моделі розпорядження землями державної та комунальної власності [51, с.32].

Не заперечуючи дані рекомендації, можна запропонувати певні удосконалення чинної процедури надання земельних ділянок у власність в межах норм безоплатної приватизації.

Так, відповідно до частини другої статті 111 ЗКУ, законом, прийнятими відповідно до нього нормативно-правовими актами, договором, рішенням суду можуть бути встановлені обмеження у використанні земель. До таких обмежень, зокрема, відносяться: умова здійснити освоєння земельної ділянки протягом певного строку, заборона на провадження окремих видів діяльності, заборона на зміну цільового призначення земельної ділянки та деякі інші. Тобто, закон допускає встановлення обмежень щодо використання земельної ділянки, і, на нашу думку, можна доповнити зазначену частину нормою про обмеження щодо відчуження земельної ділянки певним строком, протягом якого земельна ділянка має використовуватись виключно за цільовим призначенням. Якщо у цей строк власник, який отримав земельну ділянку, наприклад для будівництва та обслуговування житлового будинку, не розпочав будівництва, така земельна ділянка не може бути відчуженою, а підлягає поверненню у державну чи комунальну власність.

Тут варто звернути ще на один аспект цільового призначення земельної ділянки. Коли земельна ділянка передається особі у власність в межах норм безоплатної приватизації, вона передається не просто так, а для досягнення певної мети, як то будівництва та обслуговування житлового будинку, садівництва, будівництва гаражу тощо. Відтак її відчуження без реалізації такого цільового призначення буде суперечити меті безоплатної приватизації.

Запровадження даної норми дасть можливість запобігти використанню фіктивних осіб для отримання земельних ділянок у власність, тобто знизити відповідний корупційний ризик.

В цілому, як зазначають фахівці, з метою мінімізації складності управлінських процедур, як корупціогенного чинника, необхідно ретельно проаналізувати кожен із процедур з точки зору виправданості існування тієї чи іншої стадії. У тих випадках, коли немає впевненості, що позитивний ефект від існування певної стадії перевищує негативний, від неї слід відмовлятися. Таким чином, відмова від зайвих стадій є одним із засобів мінімізації такого корупціогенного фактора, як складність управлінських процедур. Саме під цим кутом зору необхідно аналізувати всі основні земельно-процесуальні процедури [71, с.165]. З цим твердженням можна погодитись суто з теоретичної точки зору, але не слід забувати, що, наприклад, для органів місцевого самоврядування, загальна модель адміністративних проваджень закладена у законах без урахування конкретної предметної сфери. Галузеве законодавство тільки деталізує та уточнює зміст процесуальної діяльності стосовно відповідного предмету відання, зокрема й земельних відносин.

У цьому контексті основний акцент має бути зроблений на прозорості діяльності уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, скасування їх монополії на інформацію, важливу для прийняття управлінських рішень у сфері земельних відносин та звуження їх дискреційних повноважень.

Крім того, як справедливо зазначають науковці, необхідно передбачити можливість використання режиму мовчазної згоди або вирішення питання за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися. Необхідно також прагнути досягти максимально широкого використання цифрових технологій з автоматизацією адміністративного процесу з повним виключенням людського фактора – наприклад, має передбачатися можливість подачі заяв та інших документів в електронному вигляді [71, с.165].

Одним із ефективних засобів зменшення корупційних ризиків виявився принцип екстериторіальності при погодженні землевпорядної документації, який допомагає уникнути безпосереднього контакту між розробниками землевпорядної документації та посадовими особами органів Держгеокадастру; надання переваг певним фізичним або юридичним особам; безпідставних відмов у погодженні документації; погодженню проектів землеустрою, що не відповідають вимогам земельного законодавства; конфлікту інтересів [162, с.69].

Таким чином, підсумовуючи викладене можна стверджувати, що удосконалення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, що має на меті мінімізацію корупційних ризиків має здійснюватись у таких напрямках:

- відмова від безоплатного надання у власність будь-яких земельних ресурсів. Корупційні ризики тут породжує сама ситуація, коли наявного цінного ресурсу набагато менше, ніж бажаючих безоплатно отримати його у власність.
- зменшення обсягу дискреційних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при прийнятті управлінських рішень у сфері земельних відносин. При цьому не йдеться про повну відмову від таких повноважень, а про обмеження кількості варіантів рішень, які можуть бути прийняті і такі рішення у будь-якому разі мають бути обґрунтовані та відображені у самому рішенні.
- мінімізація нормативних вимог щодо особистих контактів заявників із посадовими особами, які беруть участь в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин.
- забезпечення доступності інформації про стан, наявність та правовий режим земельних ресурсів для широкого кола користувачів з одночасним забезпеченням безпеки функціонування державного земельного кадастру та

різноманітних державних реєстрів, що мають відношення до об'єктів земельних відносин.

- запровадження цифрових технологій у сфері державного та самоврядного управління у сфері земельних відносин.

- максимальне спрощення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин з одночасним забезпечення його системності, несуперечливості та повноти.

## **Висновки до Розділу 2**

1. 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.

2. Основним підходом для визначення структури адміністративних проваджень пов'язаних із відчуженням земельних ділянок є диференціація процесуальної мети. На цій основі можна сформулювати два підходи до визначення структури, наприклад, провадження щодо безоплатного надання земельних ділянок у власність в межах норм безоплатної приватизації. Перший полягає в тому, що кожному стадію даного провадження приватизації можна представити як окреме адміністративне провадження, в межах якого реалізуються традиційні для такого виду проваджень стадії. Тобто, відповідне комплексне провадження буде складатись із наступних стадій-проваджень: з надання дозволу щодо розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; щодо розробки проекту землеустрою щодо

відведення земельної ділянки; із державної реєстрації земельної ділянки; із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність.

З позицій другого підходу провадження із безоплатного надання земельної ділянки у власність складається усього із двох проваджень. Першим тут є провадження із формування земельної ділянки, а другим - провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність. У даному випадку перше провадження само по собі буде комплексним і воно буде охоплювати перші три стадії, які були описані в межах першого підходу.

3. Окремим різновидом управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є 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.

4. Окремі стадії управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин не мають чітко визначеної процесуальної форми. Такими, зокрема, є провадження із створення різноманітної технічної документації щодо земельних ділянок чи вчинення контрольних чи оціночних дій щодо них. Ці стадії мають своє чітко визначене місце у структурі інтегрального (комплексного) провадження, мають чітко визначену процесуальну мету, але не мають чіткої, нормативно визначеної процесуальної конструкції.

5. З урахуванням наявних точок зору на адміністративні послуги у сфері земельних відносин, пропонується таку їх класифікацію:

- реєстраційні адміністративні послуги;
- дозвільні адміністративні послуги;
- кваліфікаційно-оцінювальні адміністративні послуги;

- документально-підтверджувальні адміністративні послуги.

6. Відповідно до видів адміністративних послуг пропонується виокремлення таких видів сервісних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, як реєстраційні провадження, дозвільні провадження, кваліфікаційно-оцінювальні провадження та документально-підтверджувальні провадження.

7. Реєстраційні адміністративні провадження у сфері земельних відносини представлені здебільшого двома їх базовими різновидами, а саме державною реєстрацією земельних ділянок та державною реєстрацією прав на земельні ділянки.

8. Сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин 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.

9. 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.

10. У структурі інтегральних проваджень як управлінського так і сервісного характеру можна виділити 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 можна назвати



«допоміжні провадження» і до них відносяться, насамперед, погоджувальні та затверджувальні (легітимізаційні) провадження.

11. Серед адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна виділити провадження, метою яких є надання законної сили різноманітним документам, пов'язаним, зокрема із оцінкою земель або здійсненням діяльності із землеустрою. Виходячи із мети згаданих проваджень, їх можна назвати легітимізаційними.

12. Серед адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна виділити принаймні два види погоджувальних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, а саме легітимізаційні погоджувальні провадження та консенсусні погоджувальні провадження. Для перших властивим є погодження документації з точки зору її відповідності певним нормативним вимогам, а для других – досягнення згоди (консенсусу) щодо статусу певних об'єктів.

13. Управлінським адміністративним провадженням у сфері земельних відносин є властивим високий корупційний ризик, пов'язаний, поряд з іншим і з недоліками відповідного адміністративно-процесуального регулювання. Удосконалення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, що має на меті мінімізацію корупційних ризиків має здійснюватись у таких напрямках:

- відмова від безоплатного надання у власність будь-яких земельних ресурсів. Корупційні ризики тут породжує сама ситуація, коли наявного цінного ресурсу набагато менше, ніж бажаючих безоплатно отримати його у власність.

- зменшення обсягу дискреційних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при прийнятті управлінських рішень у сфері земельних відносин. При цьому не йдеться про повну відмову від таких повноважень, а про обмеження кількості варіантів рішень, які

можуть бути прийняті і такі рішення у будь-якому разі мають бути обґрунтовані та відображені у самому рішенні.

- мінімізація нормативних вимог щодо особистих контактів заявників із посадовими особами, які беруть участь в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин.

- забезпечення доступності інформації про стан, наявність та правовий режим земельних ресурсів для широкого кола користувачів з одночасним забезпеченням безпеки функціонування державного земельного кадастру та різноманітних державних реєстрів, що мають відношення до об'єктів земельних відносин.

- запровадження цифрових технологій у сфері державного та самоврядного управління у сфері земельних відносин.

- максимальне спрощення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин з одночасним забезпечення його системності, несуперечливості та повноти.

## **РОЗДІЛ 3 ЮРИСДИКЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

### **3.1. Адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин**

Серед адміністративно-деліктних проваджень у сфері земельних відносин найбільш велику групу утворюють провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці провадження є процесуальною формою відносин адміністративної відповідальності і саме адміністративній відповідальності у сфері земельних відносин присвячено велику кількість наукових праць, зокрема таких дослідників, як О.С.Мірошніченко [91], Л.В.Мілімко [86], О.Ю.Дрозд [41], І.В.Федорчак [163], А.А.Черечук [168], В.М.Шитий [174], О.П.Світличний [143], Н.І.Красюк [67], А.В. Самородов [139], Г.В.Муляр [94], О.О.Черемис [167], А.М.Буракова [22], О.В.Артеменко [7] та інших. Проте, увага науковців здебільшого акцентується на складах адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, їх класифікації, особливостях правового статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції у цій сфері і майже не приділяється особливостям провадження у справах про відповідні правопорушення.

До адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин традиційно відносять правопорушення, склади яких передбачено статтями 52 (Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), 53 (Порушення правил використання земель), 53-1 (Самовільне зайняття земельної ділянки), 53-2 (Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру), 53-3 (Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу), 53-4 (Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель), 53-5 (Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою), 53-6 (Порушення законодавства про Державний земельний кадастр),

54 (Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням), 55 (Порушення правил землеустрою), 56 (Знищення межових знаків) КУпАП та деякі інші.

Самі по собі склади адміністративних адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин не охоплюються предметом даного дослідження, хоча з точки зору адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин все ж таки слід звернути увагу на два склади адміністративних правопорушень, які мають пряме відношення до такого регулювання.

Так, статтею 53-5 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення порушення посадовими особами встановлених законом строків розгляду заяв щодо надання дозволу на розроблення документації із землеустрою, погодження такої документації або надання висновків щодо неї. Один із таких строків встановлено, наприклад, статтею 186-1 ЗКУ, відповідно до частини першої якої, проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок підлягає обов'язковому погодженню з територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. У свою чергу, частиною п'ятою зазначеної статті встановлено, що відповідні органи зобов'язані надати висновки про його погодження або про відмову в такому погодженні протягом десяти робочих днів з дня одержання проекту землеустрою або копії такого проекту.

Свого часу Д.М.Лук'янець висловив точку зору стосовно деліктного методу правового регулювання. Зокрема, він пише, що імперативне регулювання знайшло своє місце в багатьох галузях права завдяки своїй універсальності і досить чітко відпрацьованому механізму, проте поряд зі звичайним імперативним регулюванням, яке полягає у встановленні правових обов'язків і заборон, досить велика частка суспільних відносин урегульована

так званим “методом деліктного регулювання”, який полягає у встановленні юридичної відповідальності за ті чи інші діяння [78, с.103]. На його думку, саме той факт, що деліктне регулювання тісно пов’язане із юридичною відповідальністю, у цілому, так би мовити, маскує цей метод за масивом звичайного імперативного регулювання [78, с.103]. Щоправда Д.М.Лук’янець пов’язує деліктний метод правового регулювання з тими випадками, коли у законодавстві встановлено відповідальність за діяння, які не регулюються позитивними нормами.

Погоджуючись із наведеною точкою зору, ми вважаємо за необхідне уточнити ознаки деліктного методу правового регулювання розповсюдивши його на ситуації, коли законодавець із низки норм, у тому числі процесуального характеру, забезпечує юридичною відповідальністю тільки деякі з них, наприклад, пов’язані зі строками здійснення адміністративного провадження.

На нашу думку, стаття 53-5 КУпАП є 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. Єдиною проблемою тут є різниця між суб’єктом, на якого покладено обов’язок погодження документації із землеустрою, тобто органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, та суб’єктом складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 53-5 КУпАП, яким є посадові особи відповідних органів. Якщо погодження здійснює орган, то відповідно рішення про погодження документації із землеустрою має приймати керівник відповідного органу на підставі висновків підготовлених посадовими особами цього органу. Відтак більш коректним було б у статті 53-5 вказувати не на абстрактну посадову особу, а конкретно на керівника органу, уповноваженому здійснювати погодження документації із землеустрою.

Крім того, необхідно звернути увагу на першу складову об'єктивної сторони адміністративного правопорушення викладену у статті 53-5 КУпАП, а саме «порушення строків розгляду заяв (клопотань) щодо надання дозволу на розроблення документації із землеустрою». Річ у тім, що законом встановлено строки розгляду відповідних заяв для органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. У випадку з органом виконавчої влади визначити посадову особу, відповідальну за порушення зазначених строків доволі просто, проте для органу місцевого самоврядування це зробити неможливо, оскільки розгляд відповідної справи здійснюється колегіально на пленарному засіданні відповідної ради під час сесії. Відтак забезпечення виконання відповідних процесуальних норм в даному випадку є неповним.

На відміну від цього прикладу, відповідно до статті 53-6 КУпАП, суб'єктами відповідного правопорушення є конкретні суб'єкти, а саме державні кадастрові реєстратори. Зокрема, вони несуть відповідальність за порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів тощо.

Як й у попередньому випадку, дана стаття КУпАП представляє собою приклад деліктного регулювання процесуальних відносин у сфері земельних відносин.

Стосовно особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можна виділити працю І.В.Федорчака [164] присвячену провадженню в справах про адміністративні делікти у сфері земельних правовідносин. У цій праці автор пропонує поділяти відповідне провадження на чотири стадії, а саме: 1) виявлення та фіксація факту вчинення адміністративного правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття відповідного рішення по ній; 3) оскарження та опротестування рішення по справі; 4)

звернення до виконання та виконання накладеного адміністративного стягнення по справі. Така точка зору є більш-менш традиційною, але, на нашу думку, вона потребує певного уточнення.

По-перше, на нашу думку, виявлення факту вчинення адміністративного правопорушення не може бути складовою провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підтвердженням цього є зміст КУпАП, який жодним чином не регламентує діяльність з виявлення правопорушень. Як правило, виявлення адміністративних правопорушень здійснюється у процесі контрольної-наглядової діяльності відповідних органів адміністративної юрисдикції у сфері земельних відносин і за результатами такої діяльності відповідний орган приймає рішення про порушення справи про адміністративне правопорушення і його фіксацію у відповідному протоколі.

По-друге, оскарження та опротестування рішення по справі про адміністративне правопорушення не може розглядатися як складова теоретичної процесуальної конструкції провадження у справах про адміністративні правопорушення з огляду на те, що перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення здійснюється, як правило, у формі окремого адміністративного чи судового провадження. Така точка зору, на нашу думку, є переконливо доведеною у роботі А.В.Кишинського, присвяченій як раз відповідним провадженням [57].

По-третє, провадження щодо виконання постанови про накладення адміністративного стягнення не є складовою провадження у справах про адміністративні правопорушення. Така точка зору підтверджується структурою КУпАП в якому окремо виділені провадження у справах про адміністративні правопорушення і провадження щодо виконання постанов про накладення адміністративного стягнення.

Таким чином, можна запропонувати наступну структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин.

Перша стадія – стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, яка включає до себе прийняття рішення уповноваженою особою про порушення такої справи, фіксації виявленого правопорушення у відповідному протоколі із доданими матеріалами та передачі матеріалів справи органу чи посадовій особі, уповноваженій розглядати такі справи про адміністративні правопорушення. Друга стадія – стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин на який встановлюється наявність чи відсутність складу адміністративного правопорушення, та чи винна особа, стосовно якої складено відповідний пртокол у його вчиненні, а також наявність обставин, які впливають на прийняття рішення у справі. Третя стадія – стадія прийняття рішення у справі про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин, на який з дотриманням принципу пропорційності здійснюється оцінка вчиненого правопорушення, особа правопорушника та обирається вид та розмір адміністративного стягнення або приймається рішення про закриття справи.

У разі прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення, здійснюється перехід до наступного провадження, а саме провадження з виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Одним із засобів забезпечення правопорядку у сфері земельних відносин є адміністративно-правови механізм припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства. Зазначений механізм включає декілька адміністративних проваджень.

Відповідно до частини першої статті 144 ЗКУ, у разі виявлення порушення земельного законодавства уповноважені посадові особи складають протокол про порушення та видають особі, яка допустила порушення, вказівку про його усунення у 30-денний строк. У разі, якщо особа, яка допустила порушення земельного законодавства, не виконала протягом визначеного строку зазначеної вказівки, ті ж самі уповноважені



посадові особи накладають на особу-порушника адміністративне стягнення та повторно видають вказівку про припинення правопорушення чи усунення його наслідків у 30-денний строк.

Специфіка процесуальної конструкції даного провадження 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.

На перший погляд підстави застосування зазначених заходів є доволі розмитими, адже конструкція «порушення земельного законодавства» може охоплювати безліч видів протиправних діянь. Однак у п.б частини першої статті 143 ЗКУ наведено виключний перелік таких порушень, які й визнані підставами для припинення права користування земельною ділянкою. До них, зокрема, відносяться порушення, що полягають у неусуненні допущених порушень законодавства в строки, встановлені вказівками (приписами) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. До переліку таких порушень, зокрема, віднесені забруднення земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, бактеріально-паразитичними і карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту, об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення встановленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також використання земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення.

Зміст зазначених порушень майже повністю відповідає об'єктивній стороні адміністративних правопорушень, передбачених статтями 52, 53, 53-3 КУпАП та деяких інших. Так, статтею 52 КУпАП передбачено відповідальність за псування сільськогосподарських та інших земель,

забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, стічними водами, виробничими та іншими відходами. Статтею 53 КУпАП поряд з іншим передбачено відповідальність за використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво об'єктів, які негативно впливають на стан земель. У свою чергу, статтею 53-3 КУпАП передбачено відповідальність за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту .

Відтак, при виявленні порушення земельного законодавства, уповноважені особи мають скласти фактично протокол про адміністративне правопорушення, але замість розгляду справи про адміністративне правопорушення давати порушнику вказівку щодо усунення цього порушення та контролювати її виконання. І, лише після того, як уповноважена особа переконується у невиконанні своєї вказівки, вона має розглянути справу про адміністративне правопорушення та прийняти постанову про накладення адміністративного стягнення відповідно до вимог КУпАП. Разом із такою постановою уповноважена особа повторно видає вказівку про припинення правопорушення чи усунення його наслідків у 30-денний строк.

Далі, відповідно до частини другої статті 144 ЗКУ, у разі неусунення порушення земельного законодавства у 30-денний строк уповноважені посадові особи звертаються до відповідного органу з клопотанням про припинення права користування земельною ділянкою. Такими уповноваженими особами у даному випадку є державний інспектор сільського господарства або державний інспектор з охорони довкілля. У свою чергу, орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування

приймає рішення про припинення права користування земельною ділянкою в порядку визначеному законодавством.

З точки зору структури адміністративного провадження ми можемо спостерігати досить цікаву річ. Рішення про припинення права користування земельною ділянкою може бути прийнятим за наявності двох підстав, а саме наявності постанови про накладення адміністративного стягнення за порушення земельного законодавства та клопотання про припинення права користування земельною ділянкою. Таким чином, структура адміністративного провадження щодо припинення права користування земельною ділянкою буде складатись із таких стадій:

- складення протоколу про адміністративне правопорушення пов'язане із порушенням земельного законодавства;
- винесення вказівки про усунення правопорушення;
- розгляд справи про адміністративне правопорушення та накладення стягнення;
- винесення вказівки про припинення правопорушення чи усунення його наслідків;
- внесення клопотання про припинення права користування земельною ділянкою;
- розгляд та вирішення справи про припинення права користування земельною ділянкою.

Першою особливістю тут є те, що провадження у справі про адміністративне правопорушення може бути припинено у разі, якщо правопорушник у 30-денний строк виконає вказівку щодо усунення порушення, хоча це й не передбачено нормами КУпАП. Другою особливістю тут є те, що провадження щодо припинення права користування земельною ділянкою також може бути припинено, якщо правопорушник виконає вимоги другої вказівки щодо припинення правопорушення чи усунення його наслідків.

Описана нормативна конструкція адміністративного провадження 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.

Ще одним прикладом адміністративно-деліктного провадження у сфері земельних відносин є провадження щодо позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката (його анулювання). Відповідне провадження здійснюється у порядку встановленому статтею 68 Закону України «Про землеустрій». Відповідно до цієї статті, підстави позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката можуть бути два види юридичних фактів. По-перше, це грубе порушення сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою. По-друге, таким фактом може бути рішення суду за фактами неякісного проведення землеустрою сертифікованим інженером-землевпорядником.

Підставою для порушення даного провадження є відповідне письмове звернення заінтересованих осіб, замовників документації із землеустрою, органів державної влади та місцевого самоврядування, саморегульвних організацій у сфері землеустрою. Таке звернення подається до кваліфікаційної комісії, яка за результатами його розгляду робить подання про позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката (його анулювання). На підставі зазначеного подання, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, приймає відповідне рішення.

Фактично у даному провадженні кваліфікаційна комісія встановлює факт наявності підстав для позбавлення сертифікованого інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката, а рішення про застосування такої адміністративної санкції приймає відповідний центральний орган виконавчої влади. Тобто функції оцінки діяння за яке передбачено застосування санкції та прийняття рішення про безпосереднє застосування санкції процесуально розподілені між різними суб'єктами владних повноважень.

### **3.2. Адміністративні провадження щодо вирішення земельних спорів**

Одним із видів юрисдикційних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є провадження, що здійснюються органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування і предметом яких є земельні спори, що потребують вирішення. Як зазначалося вище, характерним для юрисдикційних проваджень є наявність конфлікту, на вирішення якого і спрямовано відповідне провадження. Власне земельний спір і є таким своєрідним конфліктом і погляди науковців на це питання суттєво не відрізняються.

Як стверджує Л.В.Лейба, земельні спори представляють собою особливий вид правових відносин, в основі яких знаходяться певні розбіжності. Такі розбіжності, зокрема, проявляються у процесі виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав або у процесі їх захисту у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів (чи їх визнанням). На думку Л.В.Лейби, вони виникають у власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі й орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин [75, с.5].

Погоджуючись з тим, що в основі спору знаходяться відповідні згадані розбіжності, тим не менш ми вважаємо не зовсім коректним розглядати

земельний спір як правові відносини. Якщо виходити із загально відмого визначення поняття «правові відносини», як урегульованих нормами права суспільних відносин, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, земельний спір не можна кваліфікувати як правовідносини, інакше ми маємо визнати, що ці відносини вже урегульовані нормами права. Натомість стосовно земельних спорів нормами права урегульовані не самі спори, а відносини щодо їх вирішення, причому відповідне регулювання здійснюється шляхом надання цим відносинам процесуальної форми.

Показовим моментом є те, що Л.В.Лейба робить також висновок про кореляцію понять «земельний конфлікт» та «земельний спір»[75, с.8].

Іноді до конфлікту, як сутності земельних спорів додаються додаткові його характеристики. Так, наприклад, на думку Л.В.Мілімко, земельний спір представляє собою суперечку, що впливає із конфлікту між суб'єктами земельних правовідносин про право або обов'язок. Крім того, вона звертає увагу на такий елемент земельного спору, як доведення своїх прав на землю з дотриманням встановленої процедури та рівноправності перед законом усіх учасників [88, с.145]. На нашу думку, твердження про те, що земельний спір є «суперечкою, що впливає із конфлікту» у даному випадку є не зовсім доречним, оскільки суперечка за своєю суттю є синонімом конфлікту. Що стосується доведення своїх прав на землю, то їх, на нашу думку слід відносити не до самого земельного спору, а до провадження щодо вирішення таких спорів, оскільки доказування є, насамперед, категорією процесуальною.

Інша позиція, яку висловлює Л.В.Мілімко, полягає у тому, що земельні спори розглядаються як особливий вид правових відносин щодо розв'язання конфлікту, який виникає у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів тощо [88, с.143]. У даному випадку знов змішуються матеріальні та процесуальні аспекти. Сам по собі спір у сфері земельних фактично є конфліктом правових

позицій сторін такого спору. Кожна сторона конфлікту має власний погляд на зміст прав та обов'язків стосовно предмету спору. Натомість розв'язання спору відбувається у межах відповідної процедури, тобто правовідносини виникають саме при розв'язанні спору. Проте, слід погодитись із тим, що земельний спір виникає з приводу дійсного або можливого порушення конкретних земельних прав суб'єкта [88, с.143].

На нашу думку, у контексті положень Земельного кодексу України, земельний спір представляє собою конфлікт 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.

Частинами другою та третьою статті 158 ЗКУ чітко визначено предметну компетенцію судів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних спорів. Так, виключно судом вирішуються земельні спори двох видів. По-перше, це спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб. Тобто, це спори з приводу реалізації права власності на земельні ділянки приватними суб'єктами. По-друге, це спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Натомість органи місцевого самоврядування у межах території територіальних громад вирішують земельні спори чотирьох видів, а саме: спори щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян; спори щодо обмежень у використанні земель та земельних сервітутів; спори щодо додержання громадянами правил добросусідства; спори щодо розмежування меж районів у містах.

Від земельних спорів за ЗКУ слід відрізнити публічно-правові земельні спори. Так, С.В.Бакуліна вважає, що публічно-правовий земельний спір можна визначити як заснований на публічному праві спір між двома чи

більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. При цьому, предметом такого спору можуть виступати: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність; бездіяльність у вигляді пасивного перешкоджання передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність; рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки [11, с.88].

У даному контексті слід звернути увагу на той факт, що ЗКУ оперує поняттям «земельний спір», тобто земельний спір є нормативною категорією. Натомість поняття «публічно-правовий земельний спір» є суто науковою категорією, яка виведена виключно із ознак публічно-правового спору, які містяться у Кодексі адміністративного судочинства України. При цьому законодавчим терміном «земельний спір» не охоплюються публічно-правові земельні спори.

У межах даного дослідження інтерес представляє позасудовий, адміністративний порядок вирішення земельних спорів.

Як стверджує Н.І.Данилко, на сьогодні загальноприйнято виділяти п'ять основних стадій процесу вирішення земельних спорів. До таких стадій автор, зокрема, відносить такі: порушення земельного спору; підготовка до розгляду земельного спору; його розгляд та розв'язання; виконання рішення по суті спору; оскарження рішення по земельному спору [35, 284].

З точки зору поглядів на структуру адміністративного провадження, висловлена вище позиція виглядає досить спірною. Перш за все важко погодитись з наявністю такої стадії, як «порушення земельного спору». Річ у тім, що спір вже існує на момент звернення зацікавлених осіб до органу



місцевого самоврядування за його вирішенням. Тому порушувати його неможливо. Більш того, термін «порушення» не корелюється із терміном «земельний спір». Порушення у контексті процесуального регулювання означає надання руху чому небудь, а відтак можна казати про порушення справи про земельний спір, яка і має бути розглянута органом місцевого самоврядування. Аналогічним чином не можна казати про підготовку земельного спору до розгляду, оскільки до розгляду готується не спір, а справа про нього.

Зазначені проблеми виникають із наполегливих спроб представників науки земельного права відокремити процесуальне регулювання із земельних питань в окрему галузь, а саме земельний процес [60]. Так, Л.В.Лейба зазначає, що є достатні підстави для формування такої галузі правового регулювання як земельний процес. При цьому, на її думку, земельний процес не може розглядатися як елемент (різновид) адміністративного процесу. Більш того, земельний процес пропонується розуміти як сукупність установлених земельно-процесуальними нормами здійснюваних уповноваженими органами юридично-значимих дій, спрямованих на вирішення індивідуально-конкретних земельних питань [75, с.15]. До земельного процесу згаданий автор відносить і вирішення земельних спорів.

Однак, відносити до земельного процесу, наприклад, розгляд судами земельних спорів на засадах цивільного судочинства, публічно-правових спорів у сфері земельних відносин на засадах адміністративного судочинства чи надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, є явним перебільшенням. Тим більше, що створити за таких умов узагальнену теоретичну модель земельного процесу за аналогією із відомими судовими процесами чи адміністративним процесом практично не представляється можливим.

Слід зазначити, що ЗКУ чітко не визначає процесуальний порядок вирішення земельних спорів і у статтях 159 та 160 ЗКУ такий порядок

викладено доволі схематично. Хоча і цей мінімум дає можливість стверджувати про наявність як мінімум трьох обов'язкових стадій адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів. Так, у частині першій статті 159 ЗКУ зазначено, що земельні спори розглядаються на підставі заяви однієї із сторін у тижневий строк з дня подання заяви. Із цієї норми слідує, що перша стадія відповідного адміністративного провадження має охоплювати, як мінімум, прийняття та реєстрацію заяви. Крім того, у цій нормі визначено зміст другої стадії – розгляд справи та відповідний процесуальний строк розгляду – один тиждень з дня подання заяви.

Частина друга та третя статті 159 ЗКУ уточнюють окремі деталі стадії розгляду земельного спору, зокрема щодо присутності сторін та наслідків неявки однієї із сторін.

Частину четверту статті 159 ЗКУ присвячено виконанню рішень, які приймаються за результатами розгляду справи щодо земельного спору. Зокрема, у цій нормі визначено, що у рішенні органу місцевого самоврядування або відповідного центрального органу виконавчої влади, визначається порядок його виконання. Це свідчить про наявність у структурі відповідного провадження стадії виконання рішення. При цьому, відповідно до частини другої статті 161 ЗКУ, виконання рішення щодо земельних спорів здійснюється органом, який прийняв це рішення.

Зазначеного обсягу адміністративно-процесуального регулювання відносин щодо вирішення земельних спорів органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування недостатньо для організації практичної діяльності зазначених органів у цій сфері, однак його достатньо для створення підзаконних нормативних актів, якими можна створити відповідний порядок з урахуванням особливостей діяльності відповідного органу.

Відтак, місцеві ради 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.

Цікавим прикладом відповідного адміністративно-процесуального регулювання можна вважати Порядок розгляду та вирішення земельних спорів Верхньодніпровською міською радою [134]. Відповідно до цього Порядку, органом, що вирішує земельні спори в м.Верхньодніпровську є міська рада та її виконавчий комітет, постійна депутатська комісія Верхньодніпровської міської ради з земельних питань.

Даним Порядком передбачено, що заява про вирішення земельного спору подається до міської ради в письмовій формі особисто заявником або його представником, де вона реєструється. Крім того, визначено вимоги до заяви та перелік документів, які мають бути доданими до заяви.

П.3.1 Порядку встановлено, що земельні спори розглядаються постійною депутатською комісією з земельних питань за участю зацікавлених сторін, які завчасно письмово повідомляються про час і місце розгляду спору. Письмове повідомлення зацікавлених сторін про це забезпечується спеціалістом виконкому міської ради по земельним питанням, копія такого письмового повідомлення долучається до матеріалів щодо вирішення земельного спору.

Відповідно до цього Порядку, розгляд земельного спору по суті здійснюється безпосередньо постійною депутатською комісією з земельних питань. Ця депутатська комісія приймає попереднє рішення щодо вирішення земельного спору. Зазначене попереднє рішення оформлюється у вигляді протоколу засідання комісії і відповідного акту, що надаються виконавчому комітету Верхньодніпровської міської ради для підготовки відповідних проектів рішень.

Тут важливим моментом є те, що розгляд земельного спору по суті здійснюється постійною депутатською комісією із земельних питань, але рішення приймається лише попереднє.

Далі, в залежності від предмету спору матеріали справи надходять або до виконавчого комітету міської ради, або до самої міської ради. Виконком розглядає спори, які не стосуються зміни меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користування громадян. Виконком міської ради, на підставі матеріалів отриманих від постійної депутатської комісії з земельних питань, щодо вирішення земельного спору приймає рішення про вирішення земельного спору.

Рішення про вирішення земельного спору в частині зміни меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, приймає міська рада, на підставі матеріалів отриманих від постійної депутатської комісії з земельних питань, на черговому пленарному засіданні. Таким самим чином приймаються рішення у випадку вирішення спору, який поєднує питання щодо меж земельних ділянок та правил добросусідства.

Безпосередню координацію розгляду земельних спорів постійною депутатською комісією, підготовку проектів рішень міської ради та її виконкому, інформування зацікавлених осіб про порядок розгляду спору та прийняте рішення, віднесено до компетенції спеціаліста виконкому міської ради по земельним питанням.

При вирішенні земельного спору по суті, приймається рішення, яке викладається у письмовій формі та підписується міським головою Верхньодніпровської територіальної громади.

Виконання рішення щодо земельних спорів здійснюється Верхньодніпровською міською радою в межах повноважень, наданих діючим законодавством України.

У даному випадку можна виділити таку структуру адміністративного провадження із розгляду земельних спорів:

- порушення справи щодо земельного спору (прийняття заяви, її реєстрація, перевірка змісту заяви та доданих документів, передача матеріалів справи на розгляд уповноваженому суб'єкту);
- попередній розгляд справи щодо земельного спору депутатською комісією та прийняття попереднього рішення щодо вирішення спору;
- розгляд справи із урахуванням попереднього рішення уповноваженим органом місцевого самоврядування (міською радою або її виконавчим комітетом) та прийняття остаточного рішення про вирішення земельного спору;
- виконання рішення щодо вирішення земельного спору.

В інший, дуже лаконічний спосіб, врегульовано порядок вирішення земельних спорів у м.Харків. Відповідно до Порядку розгляду земельних спорів, затвердженого Рішенням Харківської міської ради від 28.09.2011 №438/11 [133], розгляд земельних спорів покладено на комісію з розгляду земельних спорів, склад якої затверджується рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради. Предметом розгляду комісії є земельні спори у межах міста Харкова щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян та додержання громадянами правил добросусідства.

Земельні спори розглядаються на підставі заяви однієї із сторін. Заява про вирішення земельного спору подається до управління земельних відносин в письмовій формі особисто заявником або його представником.

Організацію засідань комісії та ведення відповідної документації покладено на управління земельних відносин Департаменту архітектури, містобудування та земельних відносин Харківської міської ради.

За результатами розгляду спору комісією приймається рішення. Рішення комісії приймаються більшістю голосів від загальної кількості присутніх на засіданні. В разі рівної кількості протилежних голосів голос голови комісії вважається вирішальним.

Рішення викладається в письмовій формі та підписується головою комісії та секретарем комісії. Рішення вступає в силу з моменту його прийняття та у 5-денний термін передається сторонам.

В даному випадку у структурі адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів стадій усього дві:

- порушення справи щодо земельного спору (прийняття заяви, перевірка комплексності документів, передача справи на розгляд комісії);
- розгляд справи та прийняття рішення про вирішення земельного спору.

Окремо необхідно зупинитися на стадії оскарження рішення щодо вирішення земельного спору. В обох розглянутих випадках у відповідних Порядках міститься положення про можливість оскарження рішення про вирішення земельних спорів. Відповідно до частини першої статті 161 ЗКУ, рішення щодо вирішення земельних спорів, незалежно від виду органу, який його прийняв, вступає в силу з моменту його прийняття, а оскарження зазначених рішень у суді призупиняє їх виконання. Тобто, формально оскарження рішення щодо вирішення земельного спору допускається, але, оскарження такого рішення до суду позбавлене жодного сенсу, оскільки відповідно до ч. 5 ст. 158 ЗКУ у разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади, спір вирішується судом. Тобто, рішення щодо вирішення земельного спору є обов'язковим для виконання лише у тому випадку, коли обидві сторони спору з ним погоджуються.

Хоча дану ситуацію можна розглядати й з позиції того, що у такий спосіб у сторін спору розширюються можливості щодо досягнення справедливості у вирішенні земельного спору і вони можуть обрати один із варіантів: або оскаржити рішення щодо земельного спору прийнятого в адміністративному порядку, або спробувати вирішити цей спір у судовому, не звертаючи увагу на наявне рішення органу місцевого самоврядування чи

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Показово, що у статті 158 ЗКУ йдеться не про оскарження рішення про вирішення земельного спору, а про вирішення спору в іншому процесуальному порядку – судовому, тобто через звернення до суду у порядку, передбаченому для того чи іншого виду судочинства відповідно до предметної компетенції. До того ж слід звернути увагу на Постанову пленуму Верховного суду України від 16.04.2004 № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» [132]. Зі змісту п.4 цієї постанови випливає, що справи за спорами про межі земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні громадян-заявників, розглядаються судами у тому випадку, якщо громадяни-заявники не погоджуються з відповідним рішенням органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Але, найбільш важливим моментом цитованої Постанови є те, що у ній зазначено, що зазначені спори підлягають розгляду місцевими судами, незалежно від того, розглядалися вони попередньо органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади чи ні.

Відтак, можна стверджувати, що розгляд земельного спору судом не можна вважати оскарженням рішення органу місцевого самоврядування. Крім того, той факт що оскарження рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування не можна вважати стадією адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів, оскільки оскарження здійснюється у судовому порядку, тобто на засадах, як правило, адміністративного судочинства. Є цілком очевидним, що включати до структури адміністративного провадження провадження судове є абсолютно недоречним.

Розглядаючи питання про структуру адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів необхідно звернути увагу на відмінність

побудови узагальнених теоретичних конструкцій відповідних проваджень та побудову провадження щодо вирішення конкретного земельного спору. І головна різниця тут полягає у різній емпіричній базі. Узагальнені теоретичні конструкції будуються на основі аналізу положень нормативно-правових актів, у нашому випадку – це положення ЗКУ та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його виконання.

Якщо ж оцінювати структуру провадження щодо вирішення конкретного земельного спору, то воно спирається не тільки на нормативно-правові акти, але й на правові акти, прийняті у процесі такого провадження. Тобто, розглядаючи процес вирішення конкретного спору, наприклад, в органі місцевого самоврядування ми маємо усю інформацію щодо проходження справи та результату її розгляду. Відтак, між етапами подання заяви про вирішення земельного спору та реального розв'язання такого спору, тобто досягнення належного процесуального результату, можуть міститися зовсім різні стадії та етапи, які не охоплюються узагальненою теоретичною конструкцією.

Слід також відзначити, 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 стає незакінченим і втрачає своє значення. Фактично, у разі оскарження рішення щодо вирішення земельного спору у суді, ми маємо справу із пов'язаним провадженням, яке не є структурним елементом основного адміністративного провадження, але є необхідним інструментом легітимізації відповідного рішення.

На нашу думку слід погодитись із пропозицією Д.В.Ковальського щодо доцільності прийняття типового порядку розгляду земельних спорів



відповідними радами, який базувався б на єдиних для усієї країни принципах і ураховував би локальні особливості [61, с.51].

Стосовно доцільності існування адміністративного (позасудового) порядку вирішення земельних спорів, то тут дослідники виділяють низку як позитивних, так і негативних рис такого порядку.

На думку Д.Бусуйок, позитивними рисами позасудового порядку вирішення земельних спорів є те, що таке вирішення здійснюється безоплатно і цей порядок передбачає короткі строки початку розгляду поданої заяви [26, с.149].

Серед негативних рис позасудового порядку розгляду земельних спорів Д.Бусуйок відзначає обмежений перелік справ, які можуть бути вирішені у такому порядку. Ще однією вадою такого порядку вважається те, що прийняття рішення за відсутності однієї зі сторін чи в інтересах лише однієї із сторін спору може виключати добровільне виконання рішення. Натомість примусово, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», воно не може бути виконане. Тобто, у разі відсутності добровільного виконання рішення прийнятого за результатами позасудового розгляду земельного спору, значення та результативність позасудового порядку розгляду земельних спорів фактично зводиться до нуля [26, с.149].

На нашу думку для окремих категорій земельних спорів адміністративний порядок їх вирішення має бути збережений, у першу чергу з огляду на його оперативність.

### **Висновки до Розділу 3**

1. Адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин є 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 КУпАП.

2. Структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можна представити таким чином. Перша стадія – стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, яка включає до себе прийняття рішення уповноваженою особою про порушення такої справи, фіксації виявленого правопорушення у відповідному протоколі із доданими матеріалами та передачі матеріалів справи органу чи посадовій особі, уповноваженій розглядати такі справи про адміністративні правопорушення. Друга стадія – стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин на який встановлюється наявність чи відсутність складу адміністративного правопорушення, та чи винна особа, стосовно якої складено відповідний пртокол у його вчиненні, а також наявність обставин, які впливають на прийняття рішення у справі. Третя стадія – стадія прийняття рішення у справі про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин, на який з дотриманням принципу пропорційності здійснюється оцінка вчиненого правопорушення, особа правопорушника та обирається вид та розмір адміністративного стягнення або приймається рішення про закриття справи.

У разі прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення, здійснюється перехід до наступного провадження, а саме провадження з виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

3. 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.

4. 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.

5. Земельний спір представляє собою конфлікт 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.

6. 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.

7. Розгляд земельного спору судом не можна вважати оскарженням рішення органу місцевого самоврядування. Крім того, оскарження рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування не можна вважати стадією адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів, оскільки оскарження здійснюється у судовому порядку, тобто на засадах, як правило, адміністративного судочинства.

8. 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 стає незакінченим і втрачає своє значення. Фактично, у разі оскарження рішення щодо вирішення земельного спору у суді, ми маємо справу із пов'язаним провадженням, яке не є структурним елементом основного адміністративного провадження, але є необхідним інструментом легітимізації відповідного рішення.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження адміністративно-процесуального регулювання земельних відносин можна зробити наступні висновки:

1. Правове регулювання земельних відносин здійснюється здійснюється за допомогою як методу цивільного права, так і методу адміністративного права. 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. З урахуванням того, що нормативно визначений термін «земельні відносини» має переважно цивільно-правовий зміст, при розгляді питань їх адміністративно-правового регулювання доцільно використовувати термін «сфера земельних відносин». Під поняттям «сфера земельних відносин» 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.

2. Адміністративно-процесуальна форма у сфері земельних відносин – це формально (нормативно) визначена послідовність актів реалізації матеріальних правових норм, що обумовлює досягнення цілей адміністративно-правового регулювання у сфері земельних відносин. Результатом об'єктивації адміністративно-процесуальної форми у сфері земельних відносин є відповідні адміністративні провадження. Структура таких адміністративних проваджень є результатом об'єктивації структури адміністративно-процесуальної форми і вона має містити елементи, які за

своїми характеристиками відповідають елементам адміністративно-процесуальної форми, але, у той самий час, може містити й інші елементи (стадії), існування яких обумовлюється специфікою предмету регулювання, а саме земельних відносин.

3. Адміністративно-процесуальна форма реалізації владних повноважень у сфері земельних відносин має два основних види. По-перше, це процесуальна форма властива діяльності органів виконавчої влади, що характеризується здебільшого одноособовим способом прийняття рішень. По-друге, це процесуальна форма властива діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризується здебільшого колегіальним способом прийняття рішень. Ця обставина суттєво впливає на структуру, тобто кількість і зміст стадій адміністративних проваджень у сфері земельних відносин.

4. Специфікою реалізації дискреційних повноважень органами місцевого самоврядування у процесі вирішення земельних питань є наявність вільного розсуду двох видів, а саме інтелектуального і вольового. Перший реалізується під час підготовки проекту рішення із земельних питань, а другий під час голосування за проект відповідного рішення. Обмеження вільного розсуду здійснюється за допомогою встановлення виключного переліку підстав для прийняття негативного рішення, запровадження принципу мовчазної згоди у разі порушення строків розгляду питання, а також можливості оскарження у суді негативного рішення.

5. Адміністративні провадження у сфері земельних відносин можна поділити на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційними слід вважати ті адміністративні провадження, в порядку яких вирішуються спори або інші конфліктні ситуації. У сфері земельних відносин до юрисдикційних відносяться адміністративно-деліктні провадження та провадження щодо вирішення земельних спорів в адміністративному порядку. Решту

адміністративних проваджень у сфері земельних відносин можна вважати неюрисдикційними.

6. Серед неюрисдикційних адміністративних проваджень можна виділити управлінські провадження, сервісні провадження та допоміжні провадження. Управлінські провадження 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 провадження у сфері земельних відносин визначають порядок надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, а допоміжні 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.

7. Для управлінських та сервісних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є характерною складна, інтегральна структура, елементи якої представляють собою окремі адміністративні провадження, які можна назвати «субпровадженнями». Субпровадження в межах інтегрального провадження представляють собою стандартні адміністративні провадження щодо прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування. Інтегральна структура є властивою практично для усіх адміністративних проваджень щодо відчуження або надання у користування земельних ділянок державної або комунальної власності. Окремим різновидом управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин є 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.

8. Окремі стадії управлінських адміністративних проваджень у сфері земельних відносин не мають чітко визначеної процесуальної форми. Такими, зокрема, є провадження із створення різноманітної технічної документації щодо земельних ділянок чи вчинення контрольних чи оціночних дій щодо них. Ці стадії мають своє чітко визначене місце у структурі інтегрального провадження, мають чітко визначену процесуальну мету, але не мають чіткої, нормативно визначеної процесуальної конструкції.

9. Відповідно до видів адміністративних послуг у сфері земельних відносин можна виділити такі види сервісних адміністративних проваджень, як реєстраційні провадження, дозвільні провадження, кваліфікаційно-оцінювальні провадження та документально-підтверджувальні провадження. Реєстраційні адміністративні провадження у сфері земельних відносини представлені здебільшого двома їх базовими різновидами, а саме державною реєстрацією земельних ділянок та державною реєстрацією прав на земельні ділянки.

10. Сервісні адміністративні провадження у сфері земельних відносин 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 проваджень вищого рівня, як наприклад провадження із державної реєстрації прав на земельну ділянку.

11. 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.

12. У структурі інтегральних проваджень як управлінського так і сервісного характеру можна виділити низку допоміжних проваджень, до яких відносяться, насамперед, погоджувальні та затверджувальні провадження. Адміністративні провадження у сфері земельних відносин, метою яких є надання законної сили різноманітним документам, пов'язаним, зокрема із оцінкою земель або здійсненням діяльності із землеустрою, можна охарактеризувати як легітимізаційні. Серед погоджувальних адміністративних проваджень у сфері земельних відносин, можна виділити легітимізаційні погоджувальні провадження та консенсусні погоджувальні провадження. Для перших властивим є погодження документації з точки зору її відповідності певним нормативним вимогам, а для других – досягнення згоди (консенсусу) щодо статусу певних об'єктів.

13. Управлінським адміністративним провадженням у сфері земельних відносин є властивим високий корупційний ризик, пов'язаний, поряд з іншим і з недоліками відповідного адміністративно-процесуального регулювання. Удосконалення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, що має на меті мінімізацію корупційних ризиків має здійснюватись у таких напрямках:

- відмова від безоплатного надання у власність будь-яких земельних ресурсів. Корупційні ризики тут породжує сама ситуація, коли наявного цінного ресурсу набагато менше, ніж бажаючих безоплатно отримати його у власність.

- зменшення обсягу дискреційних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при прийнятті управлінських рішень у сфері земельних відносин. При цьому не йдеться про повну відмову від таких повноважень, а про обмеження кількості варіантів рішень, які можуть бути

прийняті і такі рішення у будь-якому разі мають бути обґрунтовані та відображені у самому рішенні.

- мінімізація нормативних вимог щодо особистих контактів заявників із посадовими особами, які беруть участь в адміністративних провадженнях у сфері земельних відносин.

- забезпечення доступності інформації про стан, наявність та правовий режим земельних ресурсів для широкого кола користувачів з одночасним забезпеченням безпеки функціонування державного земельного кадастру та різноманітних державних реєстрів, що мають відношення до об'єктів земельних відносин.

- запровадження цифрових технологій у сфері державного та самоврядного управління у сфері земельних відносин.

- максимальне спрощення адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин з одночасним забезпеченням його системності, несуперечливості та повноти.

14. Адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин охоплюють провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин та провадження щодо припинення права користування земельною ділянкою. Адміністративно-деліктні провадження у сфері земельних відносин є проявом застосування методу деліктного регулювання. Прикладом складової деліктного регулювання адміністративно-процесуальних відносин, призначенням якої є створення засобу, за допомогою якого можна забезпечити своєчасність здійснення провадження з погодження документації із землеустрою можна вважати статтю 53-5 КУпАП.

15. Структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можна представити таким чином. Перша стадія – стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, яка включає до себе прийняття рішення уповноваженою

особою про порушення такої справи, фіксації виявленого правопорушення у відповідному протоколі із доданими матеріалами та передачі матеріалів справи органу чи посадовій особі, уповноваженій розглядати такі справи про адміністративні правопорушення. Друга стадія – стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин на який встановлюється наявність чи відсутність складу адміністративного правопорушення, та чи винна особа, стосовно якої складено відповідний протокол у його вчиненні, а також наявність обставин, які впливають на прийняття рішення у справі. Третя стадія – стадія прийняття рішення у справі про адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин, на який з дотриманням принципу пропорційності здійснюється оцінка вчиненого правопорушення, особа правопорушника та обирається вид та розмір адміністративного стягнення або приймається рішення про закриття справи.

У разі прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення, здійснюється перехід до наступного провадження, а саме провадження з виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

16. Специфіка процесуальної конструкції адміністративного 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.

17. Земельний спір представляє собою конфлікт 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.

18. 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.

19. Розгляд земельного спору судом не можна вважати оскарженням рішення органу місцевого самоврядування. Крім того, той факт що оскарження рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування не можна вважати стадією адміністративного провадження щодо вирішення земельних спорів, оскільки оскарження здійснюється у судовому порядку, тобто на засадах, як правило, адміністративного судочинства.

20. 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 стає незакінченим і втрачає своє значення. Фактично, у разі оскарження рішення щодо вирішення земельного спору у суді, ми маємо справу із пов'язаним провадженням, яке не є структурним елементом основного адміністративного провадження, але є необхідним інструментом легітимізації відповідного рішення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т.: Т.1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О., Сінельник Р.В. та ін.; за ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
3. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. Київ: Всукр. Асоціація видавництв «Правова єдність», 2008, 536 с.
5. Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. заклад «Запорізь. нац. ун-т». Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.
6. Арабаджиева О.В., Гомонов Н.Д. Юридический конфликт: природа и особенности. *Вестник МГТУ*. 2006. том 9. С. 142–147.
7. Артеменко О. В. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. *Право. Людина. Довкілля*. 2020. Vol. 11. № 2. С. 133–139.
8. Баймуратов М. О. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини: методологічні підходи до розуміння та визначення. *Публічне право*. 2019. № 2. С. 31–41.
9. Базарко І. М. Сучасний стан розвитку та державного регулювання земельних відносин. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 256–262.

10. Базарко І. М. Теоретичні засади здійснення державного регулювання земельних відносин в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 104–110.

11. Бакуліна С. В. Поняття та ознаки публічно-правового земельного спору. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 84–89.

12. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – рос. мовою. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

13. Бандурка А. М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник. Харків : Изд-во НУВД, 2001. 353 с.

14. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49–54.

15. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. Москва: Издательство БЕК, 1999. 368 с.

16. Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2.

17. Боклаг В. А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 30–36.

18. Болдуєв М. В. Державне регулювання земельних відносин. *Державне будівництво*. 2007. № 1(2).

19. Бондарчук Н. Правові фактори забезпечення реалізації земельних правовідносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №4. С.105–110.

20. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2009. № 4. С. 20–23.

21. Братков С. І. Механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 95–100.
22. Буракова А. М. До питання про відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 154–157.
23. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин (наукове повідомлення на засіданні Президії НАН України 12 лютого 2014 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2014. № 4. С. 84–88.
24. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3.
25. Бусуйок Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2011. №1 С.239–245.
26. Бусуйок Д. В. Законодавче регулювання вирішення земельних спорів у порядку медіації. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 147–150.
27. Васильев А.С. Административное право Украины. Общая часть: учебн. Пособие. Харків : Изд-во «Одиссей», 2001. 224 с.
28. Васюта Ю. В. Корупція і земельний ринок. *Юридична Україна*. 2018. № 8. С. 59–62.
29. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2013. Т. 144-145. С. 49–54.
30. Гега П. Т. Використання зарубіжного досвіду реформування земельних відносин, як захід протидії корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. Вип. 1. С. 93–100.

31. Гега П. Т. Реалії прояву та протидії корупції у сфері земельних відносин в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2. С. 98–102.

32. Гладкова Є.О Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С.74–80.

33. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття й види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 30(2). С. 28–32.

34. Гультай М. Кияниця І. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 5. С. 83–93.

35. Данилко Н. І. Розгляд і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр.* Одеса: Фенікс. 2011. Вип. 41. С.277–285

36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред.. В.Б.Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

37. Джафарова М. В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений*. 2016. № 12. С. 571–574.

38. Джафарова М. В. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності адміністративного провадження. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 114–119.

39. Дрозд О. Ю. Земля як об'єкт земельних відносин. *Адвокат*. 2009. № 1. С. 23–26.

40. Дрозд О. Ю. Норми адміністративного законодавства у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 88–91.



41. Дрозд О. Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 202 с.

42. Ейдельберг М. М. Правові гарантії забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу земельної ділянки. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2010. № 2. С. 18–21.

43. Залєвський В.Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С.283–289. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/154>.

44. Залєвський В.Е. Порядок надання земельних ділянок у власність з точки зору структури адміністративного провадження. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С.176–181. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15638>.

45. Залєвський В. Е. Вільний розсуд у діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань та способи його обмеження. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management. Lublin, Polska*. 2020. Nr. 3 (31). С.189–195. URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/1029>.

46. Залєвський В.Е. Особливості адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. №3. С.81–86. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2021/3/18.pdf>.

47. Залєвський В.Е. Особливості проваджень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок. *Нове Українське право*. 2021. Випуск 4. С.207–212. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/105>.

48. Залєвський В.Е. Легітимізаційні адміністративні провадження у сфері земельних відносин. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Львів, 24–25 січня 2020 р.)* Львів. 2020. С.80–84.

49. Залєвський В.Е. Особливості адміністративних проваджень щодо припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Одеса 11–12 грудня 2020 р.)*. Одеса. 2020. С.107–110.

50. Залєвський В.Е. Адміністративні провадження пов'язані з відчуженням земельних ділянок державної та комунальної власності. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Запоріжжя 27–28 листопада 2020 р.)* Запоріжжя. 2020. С.27–30.

51. Земельна корупція: Топ-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. Аналітичний аналіз корупції. *НАЗК*. 2021. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30\\_anticor\\_land.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_anticor_land.pdf).

52. Земельний кодекс України. Закон України від 25 жовтня 2001 року. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст.27.

53. Земельні аукціони – найпрозоріший механізм розпорядження землею і запобігання корупції. *Землевпорядний вісник*. 2015. № 11. С. 7–8.

54. Іванюк Т. Л. Сутність поняття "земельні відносини". *Інноваційна економіка*. 2019. № 3–4. С. 52–57.

55. Ільків Н. Державна реєстрація у сфері земельних відносин. *Публічне право*. 2012. №3(7).С.76–82.

56. Квак В. В. Юрисдикційні колізії при вирішенні земельних спорів за участю органів публічної влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2013. Вип. 3. С. 214–222.

57. Кишинський А. В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 22 с.

58. Коваленко В. Удосконалення механізмів державного управління розвитком земельних відносин в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4. С.175–183.

59. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів. *Науковий вісник Акад. муніципального упр. : збірник наук. праць. Сер. «Управління»*. 2011. Вип. 2. С. 234–243.

60. Ковальській Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини: автореф. дис. ... канд.юр.наук:12.00.06. Харків, 2006. 20 с.

61. Ковальський Д. В. Проблеми позасудового вирішення земельних спорів. *Вісник Академії адвокатури України*. 2006. Вип. 7. С. 49–53.

62. Красюк Н. І. Деякі питання адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері земельних відносин в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 131–141.

63. Козаченко Н.М. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4(15). С. 236–243.

64. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

65. Кондратенко В. М. Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2019. Вип. 7. С. 73–77.

66. Костенко І. В. Правова обізнаність громадян як протидія корупційним ризикам у сфері земельних відносин. *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 163–167.

67. Красюк Н. І. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин в Україні. *Європейські перспективи*. 2014. № 9. С. 128–135.

68. Красюк Н. І. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 180–189.

69. Крисак А. І. Цивілізаційний вимір земельних відносин в умовах сталого розвитку. *Економічні науки. Сер. : Облік і фінанси*. 2013. Вип. 10(1).

70. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

71. Куренда С. В. Окремі правові аспекти корупційних ризиків у сфері земельних відносин та їх мінімізація. *Наше право*. 2015. № 3. С. 163–169.

72. Куренда С. В. Недосконалість земельного законодавства як корупційний ризик у сфері земельних відносин. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 151–156.

73. Куренда С. В. Окремі корупційні ризики при веденні державного земельного кадастру та їх мінімізація. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 123–128.

74. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. за ред. В.В. Коваленко. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

75. Лейба Л.В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 Харків, 2005. 19 с.

76. Лєтнева О. Публічно-правова сутність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. (48). Ч. 1 С. 11–120.

77. Лоюк І.А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 Київ, 2019. 23 с.

78. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

79. Лук'янець Д.М. Структура системи права з позицій науки адміністративного права. *Сучасна юридична наука: проблеми доктринальної комунікації: збірник наукових праць* (м. Харків, 19 квітня 2019 року). Харків. С.110–113.

80. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. Москва: Издательство НОРМА, 2003. 240 с.

81. Лученко Д. В. Процесуальна форма розв'язання адміністративно-правових спорів: поняття і структура. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 115–127.

82. Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посіб. Київ: Реферат, 2010. 260 с.

83. Мельник А. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, яке здійснюється органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. №3. С.85–90.

84. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. Пособие. Харьков: Одиссей, 2004. 194 с.

85. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Ірпінь, 2009. 217 с.

86. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.

87. Мілімко Л.В. Провадження з реєстрації прав на земельні ділянки (поняття та ознаки). *Юридичний вісник*. 2014. №4(33) С.108–111.

88. Мілімко Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів органами державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний*

*юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 2–3. С. 141–146.

89. Мірошниченко О. С. До постановки проблеми визначення сутності земельних відносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23.

90. Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Харків, 2005. 202 с.

91. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 Харків, 2005. 20 с.

92. Мірошниченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 36. С.247–251.

93. Музичук О. М. Шляхи підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. *Право.иа*. 2016. № 1. С. 26–30.

94. Муляр Г. В., Ховпун О.С., Шуст Г.П. Правопорушення у сфері використання земельних ресурсів як підстава притягнення до адміністративної відповідальності: порівняння законодавства України та сусідніх держав. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 268–273.

95. Мушенко В. В., Бульба А.С., Коваленко Ж.А. Оптимізація процесу притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 4. С. 98–104.

96. Нежевело В.В. Сучасний порядок реєстрації земельних ділянок як елемент процедури оформлення прав на земельні ділянки. *Приватне та публічне право*. 2017. №2. С.55–58.

97. Набока К. О. Контрольно-наглядові функції держави у сфері земельних відносин в Україні. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2017. № 13. С. 35–39.

98. Невмержицький О.І. Надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в умовах реалізації сервісної функції держави. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. вип. 2(18). С.1–11.

99. Нестеренко О. М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. № 2(6). С. 300–309.

100. Носік В. В. Право власності на землю українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 543 с.

101. Олексієва І. Проведення у справах про адміністративні правопорушення як складова адміністративного процесу. *Юридична Україна*. №4. 2011. С. 32–36.

102. Остапенко О. Адміністративно-правовий захист земельних відносин в умовах ринкової економіки. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки*. 2020. Т. 7. № 1. С. 114–119.

103. Пахомов В.В. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: поняття, завдання та функції. *Форум права*. 2015. № 3. С. 167–172.

104. Пахомов В. В. Розвиток системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 7. С. 144–150.

105. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 168–172.

106. Пахомов В. В. Адміністративні процедури здійснення державного контролю у сфері земельних відносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. Вип. 3. С. 127–137.

107. Пахомов В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2015. № 6. С. 46–53.

108. Пейчев К.П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок. Монографія. Харків: ХНУ ім.В.Н.Каразіна, 2007. 124 с.

109. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

110. Петрук О. Основні проблеми державного регулювання земельних відносин в дослідженнях українських науковців. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 13. С. 41–59.

111. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.; за ред. А. П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Харків: Право, 2012. 448 с.

112. Про адміністративні послуги. Закон України від 6 вересня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. ст. 409.

113. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок. Закон України від 2 липня 2013 року №366-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. С. 1185. Ст. 587.

114. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. *Офіційний вісник України від 04.06.2021*. 2021. № 42. С. 24. Ст. 2504.



115. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель. Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 46. Ст.394.

116. Про державний земельний кадастр. Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. С. 348. С. 61.

117. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. С. 553.

118. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.

119. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

120. Про національну інфраструктуру геопросторових даних. Закон України від 13 квітня 2020 року № 554-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 37. Ст.277.

121. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 року №962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

122. Про оцінку земель. Закон України від 11 грудня 2003 року №1378-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 229.

123. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

124. Про управління об'єктами державної власності. Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст.456.

125. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р.

№ 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553). *Офіційний вісник України від 12.01.2016*. 2016. № 2. С. 721. Ст. 108.

126. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року №1346. *Офіційний вісник України від 25.12.2009*. 2009. № 97. С. 81. Ст. 3356.

127. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року №1051. *Офіційний вісник України, 2012*. № 89. С. 183. Ст. 3598.

128. Про затвердження порядку розроблення містобудівної документації. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011. № 290. *Офіційний вісник України*. 2011. № 100. С. 215. Ст. 3681.

129. Про затвердження Порядку консервації земель. Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства України від 26.04.2013 №283. *Офіційний вісник України від 14.06.2013*. 2013. № 42. С. 150. Ст. 1525.

130. Про питання сертифікації інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 28.01.2016. № 11. *Офіційний вісник України від 2016*. № 22. С. 428. Ст. 886.

131. Про затвердження антикорупційної програми Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік. Наказ Держгеокадастру від 28.02.2017. № 72.

132. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ. Постанова пленуму Верховного суду України від 16.04.2004. № 7.

133. Про затвердження порядку розгляду земельних спорів. Рішення Харківської міської ради від 28.09.2011. №438/11.

134. Порядок розгляду та вирішення земельних спорів Верхньодніпровською міською радою. Рішення Верхньодніпровської міської ради від 25 жовтня 2011 року. № 200-10/УІ.

135. Порядок надання земельних ділянок у місті Харкові у власність або користування. Затверджено рішенням 24 сесії Харківської міської ради 6 скликання від 22.05.2013 р. № 1137/13.

136. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980.

137. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 01.04.2010 року у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. *Вісник Конституційного суду України*. 2010. № 3. С. 85.

138. Ромашов Р. А. Конфликтология: Учебное пособие. МВД России. Санкт-Петербургский университет. Санкт-Петербург. 2006. С. 248.

139. Самородов А. С. Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1.

140. Самородов А. С. Розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, місцевого самоврядування в галузі земельних відносин. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 154–162.

141. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне вид-во «Донбас», 2011. 410 с.

142. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 35 с.

143. Світличний О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за порушення земельного законодавства: проблеми правового регулювання. *Юридичний вісник*. 2011. №3. С. 81–86.

144. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ: Ін Юре, 2000. 68 с.

145. Семчик В.І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

146. Сенюта Л.Б. Система земельного права України як галузі права: дис.. ... канд. юр. наук: 12.00.06. Київ, 2019. 224 с.

147. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління. *Економічні інновації*. 2011. Вип. 44. С. 276–283.

148. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право Санкт Петербург: Из-дательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. 474с.

149. Сохнич А., Сохнич С. Кульбака О. Фактор корупції – головний чинник зниження ринкової ціни на земельні ресурси. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 4. С. 20–21.

150. Статівка Н. В. Інституційні особливості державного регулювання розвитку земельних відносин в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 328–341.

151. Статівка Н. В. Удосконалення системи державного регулювання земельних відносин. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1. С. 236–244.

152. Стахурський М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України. *Юридичний вісник України*. 2009. № 40. (744). С. 8.
153. Степська О. Особливості державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Юридичний вісник*. 2013. №2. С.80–85.
154. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
155. Ступень М. Особливості системи державної реєстрації земельних ділянок в Україні. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Архітектура і сільськогосподарське будівництво*. 2018. № 19. С. 155–159.
156. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. В.В. Дубчинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2006. 1008 с.
157. Тарасенко О. С. Способи вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. Вип. 1. С. 143–151.
158. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки*. 2014. № 4. С. 72–78.
159. ТОП-20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати. Посібник проти схем для органів місцевого самоврядування, журналістів та громадських активістів. 2020. URL: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/posibnyk-proty-shem.pdf>.
160. Третяк А., Кулініч В. Формування нової системи управління землями державної власності. *Землевпорядний вісник*. 2009. № 1. С. 20–25.
161. Ульянченко Ю. О. Напрями державного регулювання земельних відносин в Україні. *Право та державне управління*. 2013. № 3. С. 106–109.
162. Філатова І. О. Принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою, як один із механізми запобігання і протидії корупції у сфері земельних відносин. *Наукові праці Чорноморського державного*

університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія".  
*Серія : Державне управління.* 2017. Т. 305. Вип. 293. С. 67–70.

163. Федорчак І. В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2013. № 4. С. 136–138.

164. Федорчак І. В. Провадження в справах про адміністративні делікти у сфері земельних правовідносин. *Митна справа.* 2013. Спец. вип. С. 116–122.

165. Цвіркун Ю. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic național: teorie și practică.* 2018. №2. Ч. 2. С. 73–77.

166. Черевко Г. Основні напрями і умови удосконалення державного регулювання земельних відносин. *Аграрна економіка.* 2012. Т. 5. № 1–2. С. 136–146.

167. Череміс О. О. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства у сфері містобудування. *Держава і право. Серія : Юридичні науки.* 2017. Вип. 78. С. 221–234.

168. Черечук А. А. Відповідальність за порушення земельного законодавства: адміністративно-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2012. № 4. С. 169–171.

169. Черечук А. А. Державний контроль у сфері земельних відносин в Україні. *Форум права.* 2012. № 4. С. 1010–1013.

170. Черечук А. А. Принципи адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. *Європейські перспективи.* 2013. № 4. С. 89–93.

171. Чиж Ю. Адміністративно-правове регулювання у сфері земельних відносин. *Вісник Академії управління МВС.* 2009. № 4. С. 38–46.

172. Шарий Г. Корупція у земельній сфері: шляхи подолання. *Землевпорядний вісник.* 2015. № 3. С. 4–5.

173. Шашула Л. О. Управління земельними відносинами в Україні: деякі підходи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 624–631.

174. Шитий В. М. Адміністративна відповідальність у сфері управління, використання та охорони земельних ресурсів України. *Митна справа*. 2014. № 1(2.1). С. 255–261.

175. Шкуропат О. Досвід країн Європейського Союзу в державному управлінні земельними відносинами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 186–197.

176. Шкуропат О.В. Запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9.

177. Шкуропат О. В. Суперечності земельних відносин у контексті державного управління. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер.: *Державне управління*. 2012. Т. 186. Вип. 174. С. 133–139.

178. Шпак Н. А. Окремі заходи забезпечення запобігання корупції у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності. *Правова просвіта*. 2017. № 11.

179. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. Москва: Юридична література, 1976. 280 с.

180. 100 корупційних схем в регіонах України: посібник. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/100-koruptsijnyh-shem-v-regionah-Ukrayiny-1.pdf>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Залєвський В.Е. Сфера земельних відносин як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С.283–289. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/154>.

2. Залєвський В.Е. Порядок надання земельних ділянок у власність з точки зору структури адміністративного провадження. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С.176–181. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15638>.

3. Залєвський В.Е. Особливості адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. №3. С.81–86. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2021/3/18.pdf>.

4. Залєвський В.Е. Особливості проваджень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок. *Нове Українське право*. 2021. Випуск 4. С.207–212. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/105>.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

5. Залєвський В.Е. Легітимізаційні адміністративні провадження у сфері земельних відносин. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Львів, 24–25 січня 2020 р.)* Львів. 2020. С.80–84.



6. Залєвський В.Е. Особливості адміністративних проваджень щодо припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Одеса 11–12 грудня 2020 р.).* Одеса. 2020. С.107–110.

7. Залєвський В.Е. Адміністративні провадження пов'язані з відчуженням земельних ділянок державної та комунальної власності. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Запоріжжя 27–28 листопада 2020 р.)* Запоріжжя. 2020. С.27–30.

***Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:***

8. Залєвський В. Е. Вільний розсуд у діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань та способи його обмеження. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management. Lublin, Polska.* 2020. Nr. 3 (31). С.189–195. URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/1029>.

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ

створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 18:44:59 24.11.2023

Назва файлу з підписом: Залєвський\_24.11.23 – повний текст.doc.p7s

Розмір файлу з підписом: 1.2 МБ

Перевірені файли:

Назва файлу без підпису: Залєвський\_24.11.23 – повний текст.doc

Розмір файлу без підпису: 1.1 МБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Підписувач: ЗАЛЄВСЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ЕДУАРДОВИЧ

П.І.Б.: ЗАЛЄВСЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ЕДУАРДОВИЧ

Країна: Україна

РНОКПП: 3508811952

Організація (установа): ФІЗИЧНА ОСОБА

Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 17:40:45 24.11.2023

Сертифікат виданий: КНЕДП АЦСК АТ КБ "ПРИВАТБАНК"

Серійний номер: 5E984D526F82F38F04000000B7A4320192F39804

Тип носія особистого ключа: ЗНКІ криптомодуль ІІТ Гряда-301

Серійний номер носія особистого ключа: 014

Алгоритм підпису: ДСТУ-4145

Тип підпису: Кваліфікований

Тип контейнера: Підпис та дані в CMS-файлі (CADES)

Формат підпису: З повними даними для перевірки (CADES-X Long)

Сертифікат: Кваліфікований