

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL REGULATION
IN THE FIELD OF LAND TENURE ARRANGEMENTS**

Статтю присвячено аналізу деяких особливостей адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин. Дослідження здійснюється з позицій традиційних поглядів на зміст адміністративно-процесуальної форми та структури адміністративних проваджень, прийнятих у сучасній науці адміністративного права. Показано, що структура і зміст адміністративних проваджень у сфері земельних відносин залежать від виду органів, які здійснюють такі провадження, а саме встановлено відмінності у провадженнях, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністративні провадження в органах місцевого самоврядування здійснюються в межах типової структури, зумовленої колегіальним способом прийняття рішень і відображеної у законодавстві про місцеве самоврядування. Для органів виконавчої влади така типова структура на цей час відсутня. На прикладі адміністративного провадження щодо надання земельної ділянки у власність у межах норм безоплатної приватизації показано комплексний характер структури такого та подібних проваджень. Комплексний характер проваджень полягає у тому, що окремі стадії таких проваджень мають характер окремих адміністративних проваджень нижчого порядку із властивими для них процесуальними цілями. Такими, наприклад, є провадження із надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність, провадження щодо державної реєстрації земельної ділянки. З урахуванням останніх змін у земельному законодавстві запропоновано виділення нової стадії у структурі зазначеного провадження, а саме стадії інформаційного забезпечення реалізації суб'єктивного права, набутого заявником внаслідок прийнятого рішення. Також показано, що адміністративні провадження у сфері земельних відносин можуть бути унікальними або універсальними. Унікальними є провадження, які створені для конкретної мети і використовуються тільки для її досягнення. Такими, зокрема, можна вважати провадження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, провадження щодо консервації земель, провадження щодо державної реєстрації земельних ділянок тощо. Універсальними є провадження, які у стандартному вигляді використовуються у складі інших проваджень, більш високого рівня. Таким, зокрема, є провадження щодо надання дозволу на розробку проектів землеустрою чи провадження із погодження документації із землеустрою.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне регулювання; адміністративне провадження; структура адміністративного провадження; сфера земельних відносин.

The article is devoted to the analysis of some administrative procedural regulation features in the field of land tenure arrangements. The study is carried out from the standpoint of traditional views on the content of administrative procedural form and structure of administrative proceedings accepted in the modern administrative law science. It is shown that the structure and content of administrative proceedings in the field of land tenure arrangements depend on the type of bodies carrying out such

proceedings, namely, differences in proceedings carried out by executive authorities and local government *ms.* Administrative proceedings in local self-government bodies are carried out within the framework of a standard structure stipulated by the collegial method of decision-making and reflected in the legislation on local self-government. Administrative proceedings in local self-government bodies are carried out within the framework of a standard structure due to the collegial method of decision-making and reflected in the legislation on local self-government. Currently, there is no such typical structure for executive bodies. The complex nature of such and similar proceedings are illustrated by administrative proceedings for the provision of land ownership within the norms of free privatization. The complex nature of proceedings is that certain stages of such proceedings have the character of separate administrative proceedings of a lower order with their inherent procedural objectives. Such ones are, for example, the procedure for granting a permit for the development of a land management project for the land allocation, the procedure for approving a land management project and the land ownership provision, the procedure for state land registration. Taking into account the latest changes in the land legislation, it is proposed to allocate a new stage in the structure of the above-mentioned proceedings, namely the stage of information support for the subjective right implementation acquired by the applicant as a result of the decision. It is also shown that administrative proceedings in the field of land tenure arrangements can be unique or universal. Unique ones are the proceedings created for a specific purpose and used only to achieve it. In particular, such ones can be considered as proceedings for land purpose change, proceedings for land conservation, proceedings for state land registration, etc. Universal proceedings are the ones used as standard in other higher-level proceedings. In particular, such ones can be the procedure for granting a land management projects development permit or the procedure for land management documentation approval.

Key words: *administrative and procedural regulation; administrative proceedings; structure of administrative proceedings; the field of land tenure arrangements.*

Вступ. Сфера земельних відносин є однією із найбільших за обсягом адміністративно-правового регулювання взагалі та адміністративно-процесуального зокрема. Величезна кількість відносин, об'єктом чи предметом яких виступають безпосередньо земельні ресурси чи похідні від них об'єкти, а суб'єктом – органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, зумовлює необхідність використання методу адміністративного права для їх врегулювання. Оскільки діяльність таких органів має здійснюватись у процесуальній формі, що прямо впливає із вимог статті 19 Конституції України [1], значна увага у такому правовому регулюванні віддається регулюванню адміністративно-процесуальному. Але об'єкт та предмети земельних відносин є настільки специфічними, що це прямо відбивається на нормативних конструкціях адміністративних проваджень у цій сфері і з огляду на це особливості адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин представляють науковий інтерес.

Ступінь розробки проблеми. Питанням процесуального регулювання у сфері земельних відносин приділялась певна увага науковців у галузі як земельного, так і адміністративного права. Серед наукових праць представників науки земельного права можна відмітити праці П.Ф. Кулинича [2], Д.В. Ковальського [3], М.П. Одарюка [4], В.П. Яніцького [5] та деяких інших дослідників. Проте у земельному праві зазвичай не використовуються досягнення науки адміністративного права, обмежуючись загальними положеннями теорії юридичного процесу. Натомість у працях вчених-адміністративістів увага приділяється зазвичай окремим видам адміністративних проваджень у сфері земельних відносин. Це стосується, зокрема, праць Д.В. Бусуйок, присвячених питанням адміністративних послуг, та великої кількості праць, присвячених реєстраційним провадженням у сфері земельних відносин, зокрема праць Л.В. Мілімко, Н.М. Козаченко та інших. Водночас комплексних адміністративно-процесуальних досліджень у сфері земельних відносин явно бракує.

Постановка завдання. Метою статті є виділення та аналіз особливостей адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин з урахуванням сучасного стану відповідного адміністративного та земельного законодавства.

Результати дослідження. Перше, на що необхідно звернути увагу під час розгляду особливостей адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин, – це те, що

земля і земельні ділянки можуть знаходитись у державній, комунальній або приватній власності. Відповідно, відносно таких ресурсів існують відносини державного чи самоврядного управління залежно від того, хто виступає власником відповідного ресурсу. В межах діяльності щодо здійснення управління об'єктами державної чи комунальної власності виникає необхідність прийняття відповідних управлінських рішень, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням об'єктами державної і комунальної власності. Своєю чергою прийняття таких рішень здійснюється у відповідному порядку, який відомий у науковій літературі, як «адміністративне провадження».

Для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування існують узагальнені моделі адміністративних проваджень, специфіка яких зумовлюється способом прийняття владних управлінських рішень. Для органів виконавчої влади це переважно одноособовий спосіб, а для органів місцевого самоврядування – колегіальний. При цьому в науці адміністративного права увага приділяється здебільшого адміністративним провадженням, що здійснюються органами виконавчої влади, відтак і узагальнені погляди на їх структуру сформувались під впливом такої точки зору.

Але у сфері земельних відносин, залежно від того, хто є власником земель, однакові за змістом питання вирішуються або органами виконавчої влади, або органами місцевого самоврядування. Це стосується, наприклад, діяльності щодо надання дозволів на розробку проєктів землеустрою, надання земельних ділянок у власність, організації земельних торгів, прийняття рішень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок чи щодо консервації земель. При цьому процесуальні цілі в межах відповідних проваджень є абсолютно однаковими, а закон не розрізняє зміст та структуру відповідних проваджень для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дає змогу стверджувати про їх однакову, адміністративно-правову природу.

Натомість для органів місцевого самоврядування, зокрема місцевих рад, які вирішують абсолютну більшість земельних питань, існує чітко визначена процедура з огляду на колегіальний порядок прийняття рішень. Така процедура описана в Законі України «Про місцеве самоврядування» [6] і є однаковою абсолютно для усіх проваджень, включаючи ті, що стосуються земельних питань. Ця процедура включає ініціювання розгляду питання, підготовку проєкту рішення, розгляд проєкту рішення на постійній депутатській комісії, розгляд проєкту рішення на пленарному засіданні відповідної ради та прийняття такого рішення, або його відхилення.

Тобто першою особливістю адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин є те, що для органів виконавчої влади не існує чітко визначеного законом порядку вирішення земельних питань, і вони діють відповідно до процедури, визначеної у земельному законодавстві, а органи місцевого самоврядування повинні узгоджувати цю процедуру із загальним порядком провадження в органах місцевого самоврядування, визначеним Законом України «Про місцеве самоврядування».

Другою суттєвою особливістю адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин є те, що більшість адміністративних проваджень у цій сфері мають складний, комплексний характер. Це зумовлено тим, що досягти кінцевої процесуальної мети в межах одиничного провадження практично неможливо. І така неможливість своєю чергою зумовлюється наявністю значної кількості умов, які мають бути дотримані учасниками провадження в його ході.

Розглянемо це на прикладі провадження щодо надання громадянам у власність земельних ділянок у межах норм безоплатної приватизації. Правовою основою такої діяльності є стаття 118 Земельного кодексу України. Першим завданням у межах зазначеного провадження є формування земельної ділянки як об'єкту права власності, що здійснюється за правилами, визначеними Земельним кодексом України (далі – ЗКУ) [7] та Законом України «Про землеустрій» [8]. Формування земельної ділянки здійснюється шляхом розробки проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Але для розробки такого проєкту необхідно отримати дозвіл власника земель, зі складу яких буде формуватися відповідна земельна ділянка.

Для отримання дозволу на розробку проєкту відведення земельної ділянки особа, зацікавлена в її отриманні у власність, має звернутись із відповідною заявою до органу, який має право надавати земельні ділянки у власність, тобто до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Оскільки процедура розгляду і вирішення відповідних питань є більш складною в органах місцевого самоврядування, розглянемо це на їх прикладі. Заява про надання дозволу на розробку

проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки приймається, реєструється і зазвичай спрямовується до виконавчого органу місцевої ради, який здійснює повноваження у сфері земельних відносин. Це може бути відповідний департамент, управління, відділ тощо. У цьому виконавчому органі здійснюється перевірка на дотримання умов надання дозволу на розробку проекту землеустрою, які містяться у тій самій статті 118 ЗКУ, та готується проект рішення місцевої ради про надання дозволу або про відмову у наданні дозволу з відповідним обґрунтуванням. Після цього заява з усіма доданими до неї матеріалами та проектами рішень передається до профільної для земельних питань постійної депутатської комісії місцевої ради, яка здійснює попередній розгляд представлених рішень і висловлює свої рекомендації щодо прийняття відповідного рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки чи про відмову у наданні такого дозволу.

Проекти рішень разом із рекомендаціями постійної депутатської комісії передаються для розгляду на пленарному засіданні місцевої ради під час відповідної сесії. Місцева рада на своєму пленарному засіданні розглядає подані проекти рішень і шляхом голосування приймає один із них.

Оскільки може бути прийнятим одне із двох рішень, то тут можна стверджувати про наявність двох процесуальних цілей, які є різними для учасників відповідного провадження. Для органу місцевого самоврядування такою метою є прийняття того чи іншого рішення, а для особи, що звернулася за наданням дозволу, – отримання такого дозволу. У разі прийняття рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки досягаються обидві цілі, а у разі відмови – тільки одна. І це має значення для подальшого перебігу провадження.

Хоча традиційно вважається, що завершальною стадією адміністративного провадження є стадія виконання рішення, в цьому разі така стадія відсутня. Якщо прийнято рішення про надання згаданого дозволу, суб'єкт звернення отримує право замовити відповідний проект у особи, яка має право на виготовлення відповідної документації із землеустрою. Тобто він просто використовує суб'єктивне право, яке випливає із рішення про надання дозволу. Якщо прийнято рішення про відмову у наданні дозволу, то воно не потребує виконання з огляду на свій зміст, 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» [9] частину сьому статті 118 ЗКУ було доповнено абзацом четвертим з такою нормою: у разі надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що передають земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, зобов'язані протягом десяти робочих днів з дня прийняття рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або з дня повідомлення особою, зацікавленою в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, про замовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у порядку, передбаченому цією частиною, відобразити на картографічній основі Державного земельного кадастру орієнтовне місце розташування земельної ділянки, зазначити дату та номер відповідного рішення, а також майбутнє цільове призначення земельної ділянки. Зазначена інформація оприлюднюється на безоплатній основі на офіційному вебсайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Ця норма, з погляду структури адміністративного провадження, цікава тим, що вона вимагає від суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, пов'язані із результатами провадження, але за змістом ці дії не є виконанням відповідного рішення. Власне, цю стадію в межах конкретного провадження можна назвати стадією інформаційного забезпечення реалізації суб'єктивного права, набутого заявником внаслідок прийнятого рішення.

Сам по собі дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки потрібний для формування земельної ділянки як об'єкту права власності, і право власності на цю земельну ділянку належить територіальній громаді в особі місцевої ради.

Відповідно до частини першої статті 79-1 ЗКУ формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земель-

ного кадастру. Відповідно до частини четвертої цієї ж статті земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера, а відповідно до частини п'ятої формування земельних ділянок (крім випадків, визначених у частинах шостій-сьомій цієї статті) здійснюється за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Своєю чергою відповідно до частини третьої статті 24 Закону України «Про державний земельний кадастр» [10] Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки під час передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, або уповноваженої нею особи.

Тобто після розробки відповідного проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, запускається провадження щодо державної реєстрації цієї земельної ділянки. Що цікаво, відповідно до частини першої статті 28 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на майно та їх обтяжень» [11] рішення органів державної влади або органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність або користування (постійне користування, оренду, користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіції), сервітут) можуть прийматися за відсутності державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на таку земельну ділянку в Державному реєстрі прав.

Таким чином, 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, і процедура підготовки рішення повторюється за тією ж схемою, 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.

З урахуванням викладеного можна сформулювати два підходи до визначення структури зазначеного провадження. Перший підхід полягає в тому, що кожен етап провадження із безоплатного надання земельних ділянок у власність у межах норм безоплатної приватизації можна представити як окреме провадження, в межах якого реалізуються традиційні для адміністративних проваджень стадії. Тобто до складу такого комплексного провадження будуть входити:

- провадження щодо надання дозволу щодо розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;
- провадження щодо розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;
- провадження із державної реєстрації земельної ділянки;
- провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність.

Цікавою особливістю останнього провадження є те, що у ньому одночасно досягаються одразу дві процесуальні мети, а саме легітимізація документації із землеустрою шляхом затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передача права власності на земельну ділянку конкретній фізичній особі.

Другий підхід також базується на визначенні процесуальної мети проваджень. Відповідно до цього підходу провадження із безоплатного надання земельної ділянки у власність складається із двох проваджень, а саме провадження із формування земельної ділянки та провадження із затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність. Своєю чергою провадження щодо формування земельної ділянки теж буде комплексним і буде складатись із перших трьох стадій, визначених у межах першого підходу.

Третьюю особливістю адміністративно-процесуального регулювання у сфері земельних відносин є те, що адміністративні провадження у сфері земельних відносин можуть бути унікальними або універсальними. Унікальними є провадження, які створені для конкретної мети і використовуються тільки для її досягнення. Такими, зокрема, можна вважати провадження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, провадження щодо консервації земель, провадження щодо державної реєстрації земельних ділянок тощо. Універсальними є провадження, які у стандартному вигляді використовуються у складі інших проваджень, більш високого рівня. Таким, зокрема, є провадження щодо надання дозволу на розробку проектів землеустрою чи провадження із погодження документації із землеустрою.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що адміністративно-процесуальне регулювання у сфері земельних відносин має низку особливостей, зумовлених як об'єктом та предметом відповідних відносин, так і процесуальною специфікою реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністративні провадження у сфері земельних відносин, що реалізуються органами місцевого самоврядування, здійснюються на підставі типових проваджень, структура яких визначена як законодавством про місцеве самоврядування, так і земельним законодавством. Для адміністративних проваджень у сфері земельних відносин характерною особливістю є їхня комплексність, тобто існування адміністративних проваджень вищого порядку, до структури яких входять інші адміністративні провадження. З урахуванням цього відповідні адміністративні провадження можуть мати як унікальний, так і універсальний характер.

Список використаних джерел:

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Кулинич П.Ф. Земельні ділянки як об'єкт земельно-реєстраційних правовідносин. *Держава і право. Юридичні та політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 324–330.
3. Ковальській Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини: автореф. дис. канд. юр. наук. Харків, 2006. 20 с.
4. Одарюк М.П. Процедурні питання виникнення прав на землю. *Правові новели*. 2018. № 5. С. 42–48.
5. Яніцький В.П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні: автореф. дис. канд. юр. наук. 12.00.06. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007, 18 с.
6. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.
7. Земельний кодекс України. Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст. 27.
8. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV / Відомості Верховної Ради України, 2003, № 36, ст. 282.
9. 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 р., № 42, стор. 24, стаття 2504.
10. Про державний земельний кадастр. Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI / *Відомості Верховної Ради України*, 2012, № 8, стор. 348, стаття 61.
11. 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, ст. 553.