

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2021-4-167-172



**Роман
ГОЛОБУТОВСЬКИЙ**[©]
доктор юридичних наук,
доцент



Анна БАГЛАЙ[©]
здобувач вищої освіти



Вікторія ПРОНЕНКО[©]
здобувач вищої освіти

(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ПО ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРАХ ЗА УЧАСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Досліджено актуальні питання встановлення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації.

У сфері земельних правовідносин у порядку адміністративного судочинства розглядаються справи щодо оскарження рішень (нормативно правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень у сфері земельних правовідносин. Зазначено, що в основі розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської юрисдикції закладений суб'єктивний склад сторін, особливості спірних відносин, підпорядкування одного учасника іншому та імперативний метод регулювання цих правовідносин. Досліджується практика та особливості визначення підсудності справ у сфері земельних правовідносин та особливості розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства. Здійснено класифікацію публічно-правових земельних спорів, з'ясовано, що ключовою ознакою їх поділу на види є предмет спірних відносин. Розкрито процесуальний статус учасників судового розгляду публічно-правового земельного спору.

Ключові слова: земельні спори, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, юрисдикція земельних спорів, розмежування земельних спорів.

Постановка проблеми. Із моменту набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у правозастосовній практиці все більше постає питання визначення судової юрисдикції розгляду спорів із земельних правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень. Визначення юрисдикції

© Р. Голобутовський, 2021
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3160-3333>
kafedra_zpd@ukr.net

© А. Баглай, 2021
jurf@dduvs.in.ua

© В. Проненко, 2021
jurf@dduvs.in.ua

земельних спорів, предметом яких виступає оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, розглядається в порядку господарського, цивільного та адміністративного судочинства, їх розмежування постійно обговорюється на практиці.

Публічно-правові відносини виникають не лише щодо здійснення фізичними чи юридичними особами, суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав, дотримання їх юридичних обов'язків – вони утворюються також стосовно об'єктів матеріального світу, що суб'єкт владних повноважень або суспільство використовують задля досягнення публічних інтересів.

Законодавець зазначає низки складностей, пов'язаних із розглядом даної категорії адміністративних справ, стосовно яких є норми матеріального права, котрі визначають правовий статус розпорядника землі та процесуальної норми, що регламентують особливості розгляду такої категорії справ, яка не відображена в нормах КАС України.

Таким чином вирішення проблем, що пов'язані з розглядом та вирішенням публічно правових спорів щодо використання та розпорядження землею як публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи понять «земля» як публічне майно, «земельні публічно-правові відносини», розкриття їх змісту та характеристики земельних правовідносин, котрі вирішуються в порядку адміністративного судочинства.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Загалом проблематику вирішення зазначеної категорії справ досліджувало багато науковців, зокрема: В. Авер'янов, О. Агєєва, А. Альохіна, В. Бевзенко, Е. Демський, А. Кармолицький, І. Коліушко, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, Р. Мельник, О. Миколенко, Р. Миронюк, О. Пасенюк, В. Перепелюк, М. Руденко, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценко, В. Тимошук, А. Школик та ін.

Метою статті є дослідження сутності земельних відносин як адміністративно-правової категорії; висвітлення особливостей визначення підсудності справ у сфері земельних правовідносин та особливостей розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Публічно-правові спори утворюються не тільки з приводу здійснення фізичними чи юридичними особами, суб'єктами публічної адміністрації їх прав, дотримання ними юридичних прав та обов'язків – вони виникають з приводу об'єктів матеріального світу, які суб'єкти публічної адміністрації або суспільство використовують задля досягнення публічних інтересів. Таким об'єктом матеріального світу є земля, що відповідно до ст. 13 Конституції України є власністю Українського народу [13]. Конституція України, а також інші нормативно-правові акти регулюють земельні відносини. Законодавством передбачено процедуру вирішення земельних спорів, при цьому суб'єкти мають право звертатися до судових установ, оскаржувати дії чи бездіяльність державних органів та органів місцевого самоврядування.

Однією з категорій справ, що розглядаються в межах адміністративного судочинства у порядку КАС України є справи, що виникають з підстав публічно-правового земельного спору. Із цим типом справ виникає багато складнощів, оскільки в науці та правозастосовній судовій практиці поняття «публічно-правовий земельний спір» у правовій доктрині відсутнє, чітких ознак віднесення публічно-правових спорів до цієї категорії не виокремлено.

Згідно з ч.1 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [1].

Самі відносини, що виникають із приводу розпорядження землями комунальної та державної власності, регулюються нормами приватного та публічного права, вони виступають об'єктом міжгалузєвого правового регулювання. Для цього виду відносин властивий спір щодо права їх регулювання, який у підсумку, за відсутності можливості його досудового вирішення, вирішується у порядку господарського, цивільного чи адміністративного судочинства. Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, незважаючи на численні роз'яснення Пленумів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого

господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, постала та сьогодні загострюється проблема визначення судової юрисдикції щодо земельних правовідносин [2-4].

Усі земельні спори можна умовно поділити на чотири види:

- спори щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, які й складають земельні спори;
- суперечки щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей, що становлять адміністративно-територіальні спори;
- спори щодо меж земельних ділянок, порушення правил добросусідства, встановлення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів;
- інші спори, пов'язані із земельними відносинами.

Говорячи про поняття «земельний спір», зауважимо, що багато науковців намагалися вкласти свій певний сенс в цей термін.

Б. Єрофеев, зазначає, що земельний спір – це обговорення і доведення своїх прав на землю з дотриманням встановленої процесуальної процедури і рівноправністю перед законом усіх учасників земельних відносин [5, с. 50].

А. Нецветаєв зазначає, що поняття земельного спору представляє собою конфлікт, що виникає між суб'єктами права на землю, а також між ними і державними органами, органами місцевого самоврядування з питань власності на землю, землеволодіння та землекористування [6, с. 75].

Отже, ми вважаємо, що земельний спір – це, насамперед, правовідносини, що сформувались на підставі розбіжностей (конфліктів) під час застосування земельного законодавства щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками та реалізацією інших прав на землю з метою захисту своїх порушених прав та інтересів.

Виходячи з вищевикладеного, предметом земельного спору може виступати будь-яка конфліктна ситуація, що пов'язана з розбіжністю користування земельною ділянкою, її межами, розміром тощо.

Сторонами у спорах, окрім власників землі, інших користувачів, можуть бути юридичні та фізичні особи, які порушили їх законні інтереси, а також органи влади та управління, що прийняли рішення із земельних питань, що викликали незгоду з боку позивача.

Земельно-правові спори своєрідні тим, що їх об'єктом завжди виступає земельна ділянка прямо або опосередковано. Це суперечки з приводу надання, вилучення, порядку користування земельними ділянками, а також відшкодування витрат, що виникають у зв'язку з земельними відносинами.

В. Бевзенко зазначає, що точне визначення природи земельних правовідносин має принципове значення для належного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, правозастосовної та судової практики [7, с. 202]. Слід погодитись із його думкою з приводу того, що поділ земельних правовідносин на приватні й публічні гарантуватиме правильність обрання судового захисту чи визнання суб'єктивних прав, свобод, інтересів, визначення судової юрисдикції, однакове застосування національного законодавства, його сталий розвиток.

Згідно з ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема на спори фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності [1].

Визначення поняття публічно-правового спору вказано в п. 2 ч. 1 ст. 4 КАСУ. Це спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, спір виникає у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;
- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, спір виникає через наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;
- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, спір виникає на підставі порушення її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1].

Підсумовуючи вищевикладене, публічно-правовий спір – це спір, заснований на публічному праві між двома або більше суб'єктами, із яких однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих

повноважень).

Публічно-правові земельні відносини можна поділити на такі групи: 1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) відносини, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) відносини між приватними суб'єктами – фізичними та юридичними особами.

Положення ст. 17 КАС України прямо вказує на загальні принципи розмежування підсудності справи [1]. До адміністративного суду можуть бути оскаржені будь-які нормативні чи індивідуальні правові акти суб'єктів владних повноважень у випадку їх незаконності чи невідповідності правовому акту вищої юридичної сили.

Виходячи з вищевикладеного, згідно з положенням КАС України в порядку адміністративного провадження підлягають розгляду, у тому числі, справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) у сфері земельних правовідносин.

Важливим є розмежування юрисдикції земельних спорів під час розгляду судами позовних заяв, вони повинні звертати увагу на особливості категорії земельного спору, оскільки співвідношення приватно-правових і публічно-правових спорів та їх врегулювання нормами матеріального права призводить до неоднакової судової практики з цього виникають прогалини в судовому процесі.

Суб'єктивний склад сторін їх становище, особливості спірних правовідносин, метод регулювання правовідносин та характер домінуючого інтересу є основою розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської. Обов'язковою ознакою публічно-правового спору полягає в участнику, який повинен здійснювати владні управлінські функції.

Слід підкреслити, що земельні спори фізичних чи юридичних осіб із органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Законодавством визначено необхідні вимоги для порядку розгляду та вирішення земельних спорів, що визначають правомірність розгляду земельного спору та законність його вирішення. До них відносять володіння заявником суб'єктивним правом на конкретну земельну ділянку та реальне порушення цього права, перешкоджання задоволенню законних інтересів землевласника або землекористувача, наявність предмета земельного спору та встановлення правових вимог його сторін, звернення до компетентного органу за захистом порушеного суб'єктивного права та надання відповідних доказів тощо. Усі ці обставини можуть бути виявлені як у процесі підготовки справи до розгляду, так і під час вирішення земельного спору по суті.

Висновки. Під публічно-правовими земельними відносинами слід розуміти суспільні відносини, що виникають між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) щодо реалізації конституційного права стосовно володіння, користування і розпорядження землею.

Слід виокремити такі види публічно-правових земельних відносин: 1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) стосунки між приватними особами – фізичними, юридичними приватними особами. Земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, що вміщує норми і публічного (адміністративного), і приватного права.

Головними ознаками відмінності публічно-правового земельного спору від приватно-правового земельного спору є суб'єктний склад учасників спору та наявність публічного чи приватного інтересу в спорі, але ці ознаки не є вичерпними, адже визначення юрисдикції залежить також від предмета, сутності земельного спору, підстав та позовних вимог.

Отже, під час розгляду позовних заяв судам важливо звертати увагу на особливості категорій земельних спорів, оскільки співвідношення публічно-правових відносин та приватно-правових відносин і їх регулювання положеннями матеріального права у земельних спорах призводить до неоднакової судової практики у процесі вирішення питання юрисдикції та розмежування компетенції адміністративних, господарських та цивільних.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35-36, № 37, ст. 446.
2. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 7 від 16.04.2004. *Вісник Верховного Суду України*. 2004. № 6. Ст. 22.
3. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17.05.2011. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 3. С. 6.
4. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/ card6#Public](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public) .
5. Ерофеев Б. В. Земельное право России ; под ред. М. И. Краснова. Москва : Юрайт, 2004. 403 с.
6. Нецветаев А. Г. Земельное право: учеб. Москва : ЭАОИ, 2008. 386 с.
7. Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 198–217.
8. Лисенко Я. О. Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. 190 с.
9. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: монограф. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 176 с.
10. Бакуліна С. В. Земельні правовідносини, як передумова виникнення публічно-правового спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 44. Том 2. С. 7–11.
11. Арсенюк А. О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2016. 21 с.
12. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів. *Наука і правоохорона*. 2015. № 1 (28). Ч. 2. С. 4–11.
13. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30, ст. 141.

Надійшла до редакції 09.12.2021

References

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 [Code of Administrative Procedure of Ukraine of July 6, 2005]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2005, № 35-36, № 37, art. 446. [in Ukr.].
2. Pro praktyku zastosuvannya sudamy zemel'noho zakonodavstva pry roz'hlyadi tsyvil'nykh sprav [On the practice of application of land legislation by courts in civil cases] : Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy № 7 vid 16.04.2004 r. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*. 2004, № 6, art. 22. [in Ukr.].
3. Pro deyakі pytannya praktyky roz'hlyadu sprav u sporakh, shcho vynykayut' iz zemel'nykh vidnosyn [On some issues of the practice of consideration of cases in disputes arising from land relations] : Postanova Plenumu Vyshchoho hospodars'koho sudu Ukrainy № 6 vid 17.05.2011 r. *Visnyk hospodars'koho sudochynstva*. 2011, № 3, p. 6. [in Ukr.].
4. Pro okremi pytannya yurysdyktsiyi administratyvnykh sudiv [On certain issues of jurisdiction of administrative courts] : Postanova Plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy № 8 vid 20.05.2013. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/ card6#Public](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public). [in Ukr.].
5. Yerofeyev, B. V. (2004). *Zemel'noye pravo Rossii* [Land law of Russia] ; pod red. M. I. Krasnova. Moscow : Yurayt, 403 p. [in Russ.].
6. Nyetsvyetayev, A. G. (2008). *Zemel'noye pravo* [Land law] : ucheb. Moscow : ÉAOI, 386 p. [in Russ.].
7. Bevzenko, V. M. (2014) *Zemel'ni pravovidnosyny yak predmet yurysdyktsiyi administratyvnykh sudiv* [Land relations as a subject of jurisdiction of administrative courts]. *Administratyvne pravo i protses*. № 2 (8), pp. 198–217. [in Ukr.].
8. Lysenko, Ya. O. (2011). *Pravove rehulyuvannya zemel'nykh yurysdyktsiynykh vidnosyn v Ukraini* [Legal regulation of land jurisdictional relations in Ukraine] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.06 / Kyviv. nats. un-t imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv, 2011. 190 p. [in Ukr.].

9. Koval's'kyu, D. V. (2009). *Zemel'no-protseual'ni pravovidnosyny* [Legal regulation of land jurisdictional relations in Ukraine] : monohraf. Kyiv : Yurinkom Inter, 176 p. [in Ukr.].

10. Bakulina, S. V. (2017). *Zemel'ni pravovidnosyny, yak peredumova vynyknennya publichno-pravovoho sporu* [Land relations as a prerequisite for public law dispute]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya «Pravo»*, № 44, vol. 2, pp. 7-11. [in Ukr.].

11. Arsenyuk, A. O. (2016). *Protseual'no-protsedurnyy poryadok sudovoho rozhlyadu zemel'nykh sporiv v Ukrayini* [Procedural and procedural procedure for judicial review of land disputes in Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.06 / Nats. un-t bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrayiny. Kyiv, 21 p. [in Ukr.].

12. Bakulina, S. V. (2015). *Yurysdyktsiyna pryroda publichno-pravovykh zemel'nykh sporiv* [Jurisdictional nature of public land disputes]. *Nauka i pravookhorona*, № 1 (28), part. 2, pp. 4-11. [in Ukr.].

13. *Konstytutsiya Ukrayiny vid 28.06.1996* [The Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996, № 30, art. 141. [in Ukr.].

ABSTRACT

Roman Holobutovskyy, Victoriya Pronenko, Anna Bahlay. Peculiarities of proceedings on land disputes with the participation of public administration entities in the procedure of administrative judiciary. The article deals with the study of topical issues of establishing the jurisdiction of administrative courts to consider land disputes with the participation of public administration. In the field of land relations, administrative proceedings are considered cases of appeal against decisions (regulations or legal acts of individual action), actions or omissions of the subject of power in the field of land relations. It is noted that the separation of administrative jurisdiction from civil and commercial jurisdiction is based on the subjective composition of the parties, the peculiarities of the disputed relationship, the subordination of one participant to another and the imperative method of regulating these legal relations. The practice and features of determining the jurisdiction of cases in the field of land relations and the features of consideration of such cases in administrative proceedings are studied. The classification of public-law land disputes has been carried out, it has been found out that the key feature of their division into types is the subject of disputable relations. The procedural status of the participants in the trial of a public land dispute is revealed. An analysis of the solution of the specified type of disputes in the context of the appeal is conducted as a way of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen from violations by the authorities of the authorities, local self-government, and other entities that exercise power management powers. Within the scope of this publication, a survey of investigations concerning the right of a person to judicial protection and access to administrative legal proceedings, the fundamental (outgoing) principles of administrative legal proceedings, the institution of the claim and the general forms of appeal to administrative proceedings were reviewed. Some researches in the direction of judicial control by administrative courts are analyzed, those which are devoted to the procedural status of the participants in the dispute, which is subject to the decision by means of administrative legal proceedings. The conclusions reviewed the problems and drawbacks of the use of methodological tools in the formation of theoretical approaches to resolving the dispute in the field of public-law relations within the existing domestic scientific schools.

Keywords: *land disputes, public law dispute, subject of power, jurisdiction of land disputes, delimitation of land disputes.*