

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БАКУЛІНА Світлана Віталіївна



УДК 342.9.03:351.713 (477)

**ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

*Згодом за змістом
з ішими пропозиціями,
що були подані до ради
деканату.*

**Науковий керівник –
доктор юридичних наук, доцент
Хрестинченко Надія Петрівна**



Тернопіль – 2018

АНОТАЦІЯ

Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2018.

Дисертацію присвячено теоретичному узагальненню й новому вирішенню наукового завдання, що полягає у розкритті особливостей судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, визначенню процесуальних вад діяльності суду щодо їх розгляду та виокремленню напрямів удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

Наукова новизна дисертації зумовлена тим, що вона є однією із перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративно-процесуального права визначити сутність публічно-правових земельних спорів та особливості їх судового розгляду в межах адміністративного судочинства, а також виокремити напрями удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

У роботі з'ясовано сутність земельних правовідносин, як передумови виникнення публічно-правового спору. Удосконалено наукову концепцію щодо виокремлення критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових земельних спорів, до яких віднесено: 1) суб'єкти спірних відносин, якими є суб'єкт публічної адміністрації, фізична (юридична особа) або інший суб'єкт владних повноважень (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема, суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір); 2) предмет спору – рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння,

користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну або комунальну власність, або повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки (за умови, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом); 3) підстава для спору – порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності у приватну або комунальну власність.

Виокремлено критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів, до яких віднесено: суб'єктний склад учасників судочинства та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі, однак доведено, що вони не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції подекуди залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог.

Надано авторське визначення «публічно-правового земельного спору», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки; виокремлено його ознаки.

Здійснено класифікацію публічно-правових земельних спорів, з'ясовано, що ключовою ознакою їх поділу на види є предмет спірних відносин, на підставі чого запропоновано виокремлювати: 1) спори фізичних чи юридичних

осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності; 4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

У роботі здійснено аналіз розгляду публічних земельно-правових спорів в системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів в яких рахується не десятиріччям, як в Україні, а століттям (наприклад, Франції, Німеччині, Швейцарії, Данії, Великобританії, Туреччині, США та ін.). В результаті чого з'ясовано, що публічно-правові земельні спори, тобто спори, пов'язані з використанням та розпорядженням земельними ділянками державної та комунальної власності, які виникають на підставі прийняття рішення, вчинення дій органами владних повноважень, в більшості розвинутих країн розглядаються адміністративними судами, або спеціальними судами, створеними за принципом діяльності адміністративних судів – розгляду спорів, що виникають за участі органів публічної влади.

Розкрито процесуальний статус учасників судового розгляду публічно-правового земельного спору. З'ясовано, що в судовому процесі суду необхідно враховувати особливості процесуального статусу кожного із учасників судового розгляду публічно-правових земельних спорів, зокрема, необхідно чітко встановити правоздатність позивача щодо права подання позову та меж порушених його прав щодо володіння і розпорядження земельною ділянкою, та правоздатність відповідача (суб'єкта владних повноважень) щодо наявності компетенції з прийняття рішень, вчинення дій з приводу використання та розпорядження землями публічної власності та її меж.

З'ясовано особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, в результаті чого доведено, що основними процесуальними діями на стадії судового розгляду публічно-правового земельного спору є: надання сторонами та оцінка судом доказів у справі, проведення судових дебатів з можливістю надання рівних прав учасникам провадження на здійснення промов, ухвалення та проголошення судового рішення в межах процесуальних строків розгляду справи, вручення судового рішення сторонам спору.

Виокремлено особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, до яких віднесено: 1) правом подання позову наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону, наділені повноваженнями щодо викупу цих об'єктів для суспільних потреб; 2) місцем розгляду справи є апеляційний адміністративний суд за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню; 3) позивач при поданні позовної заяви звільняється від сплати судового збору; 4) справа розглядається протягом двох місяців з дня надходження позовної заяви; 5) неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому її розгляду; 6) судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд, судові рішення якого набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Доведено, що з метою підвищення ефективності судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності доцільно доповнити статтю 267 КАС України «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» нормою такого змісту: «Позивач разом з поданням позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності,

подає до суду висновок (акт) експертної оцінки земельної ділянки та розміщеного на ній майна, а також документи, які засвідчують джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням землі та майна».

Визначено особливості перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів. Здійснено аналіз Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII (нової редакції КАСУ) стосовно форм перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів, з урахуванням трьохрівневої побудови судових органів; зроблено авторські висновки щодо впливу таких змін на ефективність діяльності адміністративних судів з розгляду цієї категорії справ.

Вироблено низку пропозицій щодо внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад діяльності суддів з розгляду публічно-правових земельних спорів, зокрема, запропоновано: визначити категорії публічно-правових земельних спорів у КАС України, а приватно-правових земельних спорів у Цивільному процесуальному кодексі України та Господарському процесуальному кодексі України (у редакції Закону України № 2147-VIII), а також систематизувати та оприлюднити правову позицію новообраного Верховного Суду щодо цієї категорії справ в узагальненнях.

***Ключові слова:** адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, публічно-правовий земельний спір, розгляд публічно-правового земельного спору в адміністративних судах, зарубіжний досвід, шляхи впровадження зарубіжного досвіду.*

ANNOTATION

Bakulina S.V. Peculiarities of Judicial Review and Resolution of Public Land Disputes. *Qualification scientific work on the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal sciences (Doctor of Philosophy) 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law (081 – Law). – Ternopil National Economic University. – Ternopil, 2018.

The dissertation is devoted to the theoretical generalization and a new solution of the scientific problem, which is to reveal the peculiarities of judicial review and resolution of public-law land disputes, to determine the procedural defects of the court's activity regarding their consideration and to distinguish the spheres of an improvement of the current legislation in the investigated sphere. Paper clarifies the essence of land legal relations as the preconditions for the emergence of a public-legal dispute. The criteria for determining jurisdiction regarding the consideration of public land disputes are: the subject matter of the parties of the proceedings and the presence of public or private interest in the dispute, but it is proved that they are not exhaustive and final, since the definition of jurisdiction in some cases also depends on the peculiarities of the formation of the grounds, the subject, the essence of the land dispute and clearly formulated claims. The author's definition of "public-legal land dispute", as a public law-based dispute between two or more parties of legal relations, in which at least one of the parties is the subject of power, the subject of which is the decision (action) of the subject of power aimed at the transfer or inactivity (passive interference with the transfer) of the property right, use and dispose of land plots of the state or communal ownership in private ownership, or the decision (action) of the subject of authority powers aimed at the return to the state or communal property previously transferred to the ownership or use of the land plot; its signs are outlined. The classification of public land disputes on the subject of controversial relations has been carried out for: 1) disputes between natural or legal persons with the subject of authority regarding the appeal of its decisions (normative or legal acts of individual action), acts or omissions related to

use and disposal of lands of public ownership; 2) disputes between the subjects of power because the implementation of their competence in the field of use and disposal of the lands of public ownership; 3) disputes arising in connection with the signing, execution, termination, cancellation or recognition as invalid administrative agreements, the subject of which is the delegation of authority for the use and disposal of lands of public ownership; 4) disputes regarding the appeal of the subject of authority in cases of impossibility of use and disposal of lands of public ownership that are in their management.

The procedural status of the participants in the judicial review of a public-legal land dispute is revealed. The features of the general procedure of judicial review and resolution of public land disputes are revealed; the peculiarities of the trial of forced alienation of land plots, other objects of real estate placed on them, proceeding from the motives of public necessity are singled out. The peculiarities of review of court decisions on cases of the resolution of public land disputes are determined; a number of suggestions for introducing legislative changes were made in order to improve the procedural principles of the work of judges on the review of public land disputes, in particular, it was proposed to: define the categories of public land disputes in the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine , and private land legal disputes in the CPCU and the EPCU, as well as – to define clear criteria of the jurisdiction of land affairs in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court.

Key words: *administrative legal proceedings, public legal dispute, public land legal disputes, consideration of public-law land dispute in administrative courts, foreign experience, ways of implementation of foreign experience.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів // Наука і правоохорона. 2015. № 1 (28). Частина 2. С. 4–11.

2. Бакуліна С. В. Узагальнення судової практики щодо розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–44.

3. Бакуліна С. В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів // Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання ДВНЗ «Запорізький національний університет». 2017. № 1. С. 77–80.

4. 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.

5. Бакуліна С. В. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів // «The scientific heritage»: міжнародний научний мультидисциплінарний журнал. 2017. No 13 (13). P. 2. С. 31–34.

6. Бакуліна С. В. Поняття та ознаки публічно-правового земельного спору // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. 2017. № 2 (86). С. 76–82.

7. Бакуліна С. В. Узагальнення наукової думки щодо визначення судової юрисдикції по розгляду публічно-правових земельних спорів // Придніпровський правничий вісник: науковий журнал. Видавник ДДУВС. 2017. № 1. С. 34–37.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Бакуліна С. В. Поняття та правова природа публічно-правових земельних спорів // Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та правопорядку в сучасних умовах: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 420–424.

2. Бакуліна С. В. Окремі питання визначення судової юрисдикції земельних спорів, що виникають за участі суб'єкта владних повноважень // Сучасний вимір держави і права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19-20 травня 2017 р.). Львів: Центр правничих ініціатив, 2017. С. 24–28.

3. Бакуліна С. В. Досвід діяльності адміністративних судів Франції та Німеччини щодо розгляду публічно-правових земельних спорів // Актуальні питання реформування правової системи України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, Україна, 7–8 липня 2017 р.). Дніпро: Правовий світ, 2017. С. 32–34.

4. Бакуліна С. В. Щодо визначення ознак земельного спору, який вирішується у порядку адміністративного судочинства // Верховенство права та правова держава: тези Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 15–16 вересня 2017 р.). 2017. С. 37–41.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	12
ВСТУП.....	13
Розділ 1 ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗЕМЕЛЬНІ СПОРИ ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	22
1.1 Земельні правовідносини як передумова виникнення публічно- правового спору	22
1.2 Генеза історичних етапів та нормативно-правової основи розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів	40
1.3 Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно- правових земельних спорів	55
1.4 Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів.....	65
 Розділ 2 ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	81
2.1 Поняття, ознаки та види публічно-правового земельного спору та процесуальний статус учасників його судового розгляду	81
2.2 Особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів	97
2.3 Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності	127
2.4 Особливості перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів	150
 ВИСНОВКИ	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186
ДОДАТКИ.....	208

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз;

ООН – Організація Об'єднаних Націй;

КАСУ (КАС) – Кодекс адміністративного судочинства України;

ККУ – Кримінальний кодекс України;

ЦКУ – Цивільний кодекс України;

ГКУ – Господарський кодекс України;

ЦПКУ – Цивільний процесуальний кодекс України;

ГПКУ – Господарський процесуальний кодекс України;

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України;

ВГСУ – Вищий господарський суд України;

ВСУ – Верховний Суд України;

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини.

ВСТУП

Актуальність теми. З появою у 2005 році в системі судочинства України спеціалізованих судів – адміністративних судів, сутність діяльності яких полягає в розгляді публічно-правових спорів, тобто спорів однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень, серед практиків і науковців розпочалися дискусії щодо юрисдикції або предметної підсудності різних категорій справ адміністративним судам. Однією з таких категорій справ є справи, які виникають на підставі так званих публічно-правових земельних спорів. Складність для правозастосовної судової практики розгляду таких справ виявляється в тому, що поняття «публічно-правових земельних спорів» в правовій доктрині відсутнє, а правові ознаки віднесення публічно-правових спорів до цієї категорії не виокремлено. Навіть в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових земельних спорів, однак виділено підкатегорію «розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам» (підпункт 6.2.1 Класифікатора). Водночас аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано 12 304 позови, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження земельними ділянками, що склало 5 % від усіх категорій адміністративних справ. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказує на низку проблем, пов'язаних насамперед з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника земельної ділянки тощо.

Особливої актуальності ці проблеми набули після прийняття Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року Закону України № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон України № 2147-VIII), положення якого не дозволили повністю ліквідувати прогалини та суперечності,

які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів. Отже, постає нагальне питання щодо з'ясування правової природи публічно-правових земельних спорів, критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів (підсудності) щодо їх розгляду, а також виокремлення особливостей їх судового розгляду та вирішення.

Загалом проблематика вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, В. Бевзенка, Ю. Битяка, С. Гречанюка, Е. Демського, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О. Музи, О. Пасенюка, В. Перепелюка, Н. Рибалки, М. Руденка, О. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимощука, Н. Христинченко, А. Школика та ін. Однак, попри багатоманітність наукових джерел, в яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження земельних відносин як об'єкту публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики цього дослідження та потребує наукового аналізу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (стаття 3), Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (розділ II), Законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про судоустрій та статус суддів».

Її підготовка здійснювалась відповідно до п. 4 розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, п. 5 розділу 4 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, п. 5 розділу 7 Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук

України на 2016–2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. та в межах науково-дослідної роботи Міжрегіональної Академії управління персоналом «Теоретико-методологічні засади становлення української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми» на 2014–2018 рр. (номер державної реєстрації 0113U07698).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертації полягає у розкритті особливостей судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, визначенні процесуальних прогалин діяльності суду щодо їх розгляду та виокремлення напрямів удосконалення чинного законодавства у сфері, що досліджується.

Для досягнення вказаної мети поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- з’ясувати сутність публічно-правових земельних відносин, виокремити їх види;
- виокремити етапи формування системи нормативно-правових актів, які складають основу правового регулювання публічно-правових земельних відносин, які потенційно можуть бути передумовою виникнення публічно-правового спору;
- визначити поняття та ознаки публічно-правового земельного спору, здійснити класифікацію таких спорів;
- виокремити критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів;
- вивчити зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів та виокремити шляхи його впровадження в Україні;
- розкрити особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів;
- окреслити особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- визначити особливості перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів;

– сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації стосовно внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад діяльності судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю адміністративних судів.

Предмет дослідження становить діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичний, історичний, логічний, системного аналізу тощо), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового тощо). Так, *діалектичний метод пізнання* використано з метою визначення сутності земельних правовідносин, як передумови виникнення публічно-правового спору (підрозділ 1.1). *Системно-структурний підхід* застосовувався для з'ясування критеріїв визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів (підрозділ 1.3), виокремлення ознак публічно-правового земельного спору та класифікації публічно-правових земельних спорів (підрозділ 2.1), *логіко-семантичний* – для формулювання відповідних дефініційних конструкцій (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод дав змогу виявити розбіжності міжнародного та вітчизняного законодавства, що регулює діяльність судів щодо розгляду земельних спорів (підрозділ 1.4). Методи *моделювання, аналізу та синтезу* використані під час розкриття особливостей судового розгляду публічно-правових земельних спорів та особливостей перегляду судових рішень у справах про вирішення таких спорів, а також розробки пропозицій з удосконалення законодавства (підрозділи 2.2–2.4). Специфіка об'єкта, що досліджувався, зумовила застосування низки наукових підходів: *фундаментального, порівняльно-ретроспективного* (підрозділи 1.2, 1.3), *органічної єдності теорії і практики* (розділ 2), *поєднання критичного і раціонального* (підрозділ 2.1), *єдності логічного та системного підходу* (розділ 2).

Нормативну основу роботи становить Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють порядок судового розгляду публічно-правових земельних спорів.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, розміщені на офіційному сайті Міністерства юстиції України, узагальнення судової практики, систематизовані в Пленумах Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, аналітичні дані динаміки діяльності адміністративних судів щодо судового розгляду публічно-правових земельних спорів, дані вивчення 76 судових рішень за матеріалами Єдиного державного реєстру судових рішень, а також результати опитування 65 суддів адміністративних судів Київської, Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, врахуванням новітніх досягнень науки адміністративно-процесуального права визначити сутність публічно-правових земельних спорів та особливості їх судового розгляду в межах адміністративного судочинства, а також виокремити напрями удосконалення чинного законодавства у сфері, що досліджується.

На основі проведеного дослідження, сформульовано низку понять, положень, висновків, пропозицій, які відображають його наукову цінність та практичну значущість. Зокрема:

вперше:

– запропоновано авторське визначення «публічно-правового земельного спору», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних

повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки;

– виокремлено такі види публічно-правових земельних спорів за предметом спірних відносин: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері розпорядження землями публічної власності; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності; 4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

– доведено, що суб'єктний склад учасників спору та його чітко визначений предмет є визначальними критеріями відмінності публічно-правового земельного спору від приватно-правового земельного спору;

удосконалено:

– наукову концепцію щодо виокремлення критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових земельних спорів, до яких віднесено: 1) суб'єкти спірних відносин, якими є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, фізична (юридична особа); 2) предмет спору – рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну або комунальну власність, або повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки (за умови, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом); 3) підстава для спору – порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними

ділянками державної та комунальної власності у приватну або комунальну власність;

– виокремивши підстави для апеляційного та касаційного провадження, удосконалено процесуальні форми діяльності суду щодо перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів;

дістали подальшого розвитку:

– тези щодо необхідності виокремлення таких видів публічно-правових земельних відносин, як передумови виникнення публічно-правового земельного спору: 1) відносин між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) відносини між юридичними особами публічного права та приватними суб'єктами – фізичними та юридичними особами, розкрито їх зміст;

– вивчення моделей побудови та функціонування системи адміністративних судів провідних країн світу, з огляду на розгляд публічних земельно-правових спорів, в результаті чого наведено аргументи щодо доцільності вибору Україною континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має призвести до виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, зокрема справ, що виникають на підставі публічно-правових земельних спорів;

– наукові підходи щодо виокремлення ознак публічно-правового спору, до яких віднесено наявність: кола суб'єктів спору, одним з яких є суб'єкт владних повноважень; сфери виникнення спору – публічного інтересу; предмета спору – рішення (дії чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності; підстави спору – порушення законності землекористування та власності на землю суб'єктом владних повноважень.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науковій діяльності* – для з'ясування сутності та ознак публічно-правових земельних спорів, вироблення науково обґрунтованих критеріїв відмінності публічно-правових та приватно-правових земельних спорів, а також можуть бути основою для подальших наукових досліджень з цієї проблематики;

– *практичній діяльності* – для вдосконалення діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів (акт впровадження в діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 2017 року);

– *освітній діяльності* – у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних дисциплін, а також статей і наукових повідомлень (акт впровадження Міжрегіональної Академії управління персоналом від 2017 року).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні питання забезпечення публічної безпеки та правопорядку в сучасних умовах» (м. Дніпро, 25 листопада 2016 р.); «Сучасний вимір держави і права» (м. Львів, 19–20 травня 2017 р.); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 7–8 липня 2017 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 15–16 вересня 2017 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли своє відображення у семи наукових статтях, із них шість опубліковано у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, одна стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох

розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 215 сторінок. Список використаних джерел містить 206 найменувань і займає 23 сторінки, додатки займають 9 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗЕМЕЛЬНІ СПОРИ

ЯК ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.

1.1 Земельні правовідносини як передумова виникнення публічно-правового спору

Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їх прав, дотримання ними юридичних обов'язків – вони утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати задля досягнення публічних інтересів. Таким об'єктом матеріального світу є земля (земельні ділянки), яка відповідно до ст. 13 Конституція України є об'єктом права власності Українського народу [1]. Попри те, що громадяни України є суб'єктами права власності на землю, а іноземці, до зняття мораторію на продаж землі, мають право користування землею на території України, публічне адміністрування у сфері використання та розпорядження землею, як публічним майном, здійснюють органи публічної влади, або суб'єкти публічної адміністрації, і очевидно, що вони стають відповідачами в адміністративному суді у випадку прийняття незаконного рішення, дії чи бездіяльності, пов'язаної з використанням землі, як публічного майна. Статистичні дані діяльності адміністративних судів за 2012–2016 роки вказують на те, що кількість адміністративних позовів, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження землею як публічним майном збільшилось з 2012 року з 1 023 до 1 450 у 2016 році, тобто майже на 18 % [2].

Водночас, узагальнення судової практики діяльності адміністративних судів в Україні, що ведеться Вищим адміністративним судом України [3], свідчать про наявність низки труднощів, пов'язаних з розглядом такої категорії адміністративних справ, і основною з яких є норми матеріального

права, які визначають правовий статус розпорядника землі та процесуальні норми, які регламентують особливості розгляду такої категорії справ, яка не відображена ні в нормах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який діяв до 15 грудня 2017 року [4], ані в нормах нової редакції КАСУ (далі – новий КАСУ), який набув чинності 15 грудня 2017 року [5].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження землею як публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи поняття «земельні правові відносини», розкриття його змісту та характеристики земельних правовідносин як передумови публічно-правового спору, що вирішується в адміністративних судах.

Слід зауважити, що в цілому проблематика вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, А. Альохіна, В. Бевзенка, Е. Демського, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О. Пасенюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимошука, А. Школика та ін. Водночас, попри багатоманітність наукових джерел, в яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження земельних відносин як об'єкту публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики дисертації загалом та земельних правовідносин як передумови виникнення публічно-правового спору, зокрема.

Для дослідження земельних відносин як об'єкту публічно-правового спору, який вирішується в адміністративних судах, доцільним є з'ясування поняття «земельні відносини», «земельні процесуальні відносини», «земельні публічно-правові відносини», виокремлення їх ознак.

Для того, щоб з правильних методологічних позицій підійти до дослідження поняття та особливостей саме земельних публічно-правових

відносин, необхідно з'ясувати передусім «земельні процесуальні відносини» як особливої правової категорії, яка урегульована переважно нормами земельного права.

У кожній галузі українського права прийнято розрізняти норми матеріального та процесуального права. Матеріальні норми права відповідають на питання «що регулюють норми права?», а процесуальні – на питання «як?» [6, с. 370]. Варто погодитися з О. Погрібним, на думку якого, матеріальні норми земельного права, забезпечуючи певну впорядкованість земельних відносин, не можуть самотійно гарантувати належний правопорядок у цих відносинах, адже важливо не лише проголосити право приватної власності на землю громадян України, право колективної власності на землю юридичних осіб, право громадян і юридичних осіб України та інших держав на користування землею, встановити обов'язки землевласників і землекористувачів, визначити завдання щодо охорони землі та захисту прав на землю, а й за допомогою правового механізму забезпечити реалізацію цих прав та інших норм матеріального земельного права [7, с. 176]. Таким механізмом виступає земельно-правова процесуальна форма.

Так само, як і норми матеріального права, процесуальні норми мають тричленну структуру: гіпотеза, диспозиція і санкція. Якщо розглядати земельно-процесуальні норми винятково візуально, то спершу може здаватися, що ці норми не містять санкцій. О. М. Пащенко вірно зазначає, що майже в жодній земельно-процесуальній нормі не передбачений певний вид відповідальності за її порушення, але це не означає, що земельно-процесуальна норма – це норма без санкції, а санкція досліджуваної норми має свій специфічний вираз [8, с. 34]. Ця специфіка пояснюється похідним характером процесуальних норм від матеріальних. Оскільки процесуальна норма є засобом реалізації матеріальних норм, відповідно за її порушення може застосовуватися санкція матеріальної норми. Наприклад, порушення процесуального порядку вирішення земельного спору може стати підставою для визнання рішення зі спору незаконним і таким, що підлягає скасуванню в тому випадку, якщо порушення могло призвести до неправильного вирішення спору по суті [9, с. 47–48].

Досліджуючи процесуальні правовідносини в екологічному праві, А. П. Гетьман зазначає, що специфікою процесуальних правовідносин є те, що вони регулюються процесуальними нормами, які містяться в матеріальному праві та складають його процесуальну підгалузь; поділ правових відносин на матеріальні й процесуальні має такий важливий аспект, як ієрархічність названих видів правовідносин; характерним для них є те, що вони являють собою «динамічні» відносини [10, с. 76, 79].

Також до найважливіших особливостей процесуальних правовідносин слід віднести такі: 1) будь-які процесуальні правовідносини відіграють службову роль стосовно матеріальних правовідносин, адже перші слугують засобом установлення других; 2) усім процесуальним правовідносинам у сукупності й кожному з них окремо притаманні публічно-правові засади в установчій, правотворчій та правозастосовній сферах діяльності держави, а також уповноважених нею органів [11, с. 26–27]; 3) рух процесуальних правовідносин характеризується багатостадійністю [12, с. 191–192]; 4) процесуальні правовідносини можуть змінюватися від стадії до стадії (на відміну від них, матеріально-правові відносини є стабільними); 5) процесуальні правовідносини функціонують лише в системі з матеріально-правовими й пов'язані з ними спільністю завдань процесуального регулювання [13, с. 89–90].

Кожній матеріальній земельно-правовій нормі відповідає процесуальна земельно-правова норма. Процесуальна норма являє собою встановлене чи санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, що має на меті досягнення певного правового результату або застосування норм матеріального права, тобто процесуальна норма сприяє реалізації норм матеріального права. Реалізація земельних матеріальних правовідносин неможлива без процесуальних правовідносин, які спрямовані на здійснення та охорону прав й обов'язків щодо землі за допомогою певного порядку (процедури або процесу). Норми земельного права (як системної галузі) мають віднайти свою реалізацію в інших галузях процесуального права, як цивільного процесуального, так адміністративного процесуального права. Це зумовлено зростанням соціальної цінності земельного права, необхідністю

підвищення ефективності регулятивного впливу держави на управління суспільними відносинами щодо земельних ресурсів, створення правових механізмів її цілеспрямованого впливу на розвиток земельних відносин в Україні.

Тривалий час теорія земельного права основну увагу приділяє матеріальним аспектам земельних правовідносин, внаслідок чого має місце значне відставання у вирішенні проблеми правового механізму реалізації норм земельного права, що гальмує реформування земельного законодавства [11, с. 4]. В. Д. Сидор до основних тенденцій розвитку земельного законодавства України слушно відносить розвиток та вдосконалення земельного процесуального законодавства, приписи якого створюють необхідні правові форми реалізації матеріальних норм інших галузей права, адміністративного зокрема [14, с. 238].

Земельні правовідносини стосовно розгляду й вирішення земельних спорів належать до категорії юрисдикційних процесуальних, враховуючи, що норми, які їх регламентують, визначають підсудність земельних спорів, установлюють різновиди земельних спорів та особливості їх розгляду, визначають юридичні процедури розгляду земельних спорів уповноваженими органами, процесуальні права та обов'язки сторін при розгляді земельних спорів, установлюють порядок виконання рішень, прийнятих компетентними органами за наслідками розгляду земельних спорів. Вирішення земельних спорів – це особливий вид земельних юрисдикційних процесуальних правовідносин, які виступають важливою юридично-процесуальною гарантією відновлення та захисту прав суб'єктів різноманітних земельних правовідносин [15, с. 4–5].

Я. О. Лисенко, характеризуючи правовідносини щодо розгляду земельних спорів, вважає, що за ступенем визначеності сторін вони є відносними правовідносинами, адже завжди виникають між визначеним колом осіб. За кількістю суб'єктів земельні юрисдикційні правовідносини є складними, учасниками яких є три і більше сторін. За розподілом функцій, повноважень, прав і обов'язків між суб'єктами земельних юрисдикційних правовідносин, останні є двосторонні, у яких кожна сторона має як функції,

повноваження, права, так і обов'язки. За характером дій зобов'язаного суб'єкта земельні юрисдикційні правовідносини є активні, адже в них зобов'язаний суб'єкт мусить вчинити певні дії [9, с. 39].

Необхідним є також розгляд особливостей земельно-процесуальних правовідносин, які властиві і правовідносинам щодо розгляду земельних спорів. Основою земельно-процесуальних правовідносин є певні фактичні суспільні відносини, що у реальному житті мають місце не інакше як у формі правовідносин. Правова форма є тією необхідною умовою, без якої неможливе існування земельно-процесуальних правовідносин [11, с. 30].

Частина земельно-процесуальних правовідносин виникає, змінюється та припиняється у сфері державного управління земельним фондом, тобто там, де реалізуються повноваження системи органів державної виконавчої влади та інших суб'єктів цих правовідносин. Земельно-процесуальним правовідносинам притаманний владний характер, бо вони побудовані на засадах субординації, по «вертикалі», мають особливий склад учасників, де однією зі сторін, зазвичай, виступає орган влади – компетентний орган, наділений владними повноваженнями стосовно іншої сторони.

Публічний характер земельно-процесуальних правовідносин зумовлюється тим, що вони утворюються в процесі діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється в державних або суспільних інтересах, які забезпечуються відповідною охороною держави. Досліджувані правовідносини є власне процесуальними, тому що виникають заради «чужого» інтересу, закладеного у матеріальних правовідносинах. Для суб'єкта, наділеного владними повноваженнями в земельно-процесуальних правовідносинах, застосування норми матеріального права не несе ніяких наслідків, що безпосередньо впливають з цієї норми.

Ознакою земельно-процесуальних правовідносин також є те, що вони мають, так би мовити, подвійну юридичну природу, тобто вони двічі юридичні, адже опосередковують процес реалізації норм матеріального права і є результатом реалізації норм процесуального права [16, с. 211].

У земельно-процесуальних правовідносинах особливе значення мають дії їх суб'єктів. Особливістю земельно-процесуальних правовідносин є

власне земельно-процесуальна діяльність, яка: характерна як для державно-владних органів управління земельним фондом, так і для інших суб'єктів земельного права; є особливою сферою юридичної діяльності – сферою здійснення регулятивних та правоохоронних завдань; характеризується стадійністю, багатосуб'єктністю, а окремі етапи такої діяльності відрізняються специфікою зовнішніх форм прояву, особливим оформленням у процесуальних актах, що стосуються процедури порушення й розгляду індивідуально-конкретної земельно-правової справи [11, с. 31–32].

Специфічною особливістю земельно-процесуальних правовідносин є те, що вони утворюють систему тісно взаємопов'язаних, взаємозумовлених і замінюючих одна одну відносин. Ця група правовідносин носить процесуальний характер, з огляду на те, що вони включають відносини щодо порядку розгляду земельних спорів, порядку виконання рішень, прийнятих компетентними органами за наслідками розгляду земельних спорів та інші. Також вони є комплексними правовідносинами, зважаючи на їх тривалий, стабільний характер. Звідси складний зміст та багатоманітний склад цих правовідносин, можливість заміни деяких учасників. У процесі своєї реалізації земельні юрисдикційні правовідносини розпадаються на низку простих правових зв'язків. Наприклад, на відносини позивача і відповідача, суду і експерта [9, с. 39, 45].

Щоб мати повне уявлення про особливості земельно-процесуальних правовідносин, необхідно дослідити їх внутрішню структуру, тобто здійснити аналіз елементів, що їх складають. Їм властиві такі ж структурні елементи, як і будь-яким іншим правовідносинам, зокрема: підстави виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст таких правовідносин.

В юридичному аспекті під підставами та передумовами виникнення, зміни і припинення правовідносин в правовій науці розуміється певний комплекс різних за характером явищ, взаємодія яких тягне за собою рух правовідносин, передумови і підстави руху правових зв'язків поділяються на три основні категорії: 1) нормативні передумови; 2) правосуб'єктні

передумови; 3) фактична основа виникнення, зміни й припинення правовідносин [17, с. 5].

До нормативних передумов відносять різні норми права, що передбачають такі правовідносини, зокрема процесуальні норми. Норми земельно-процесуального права, що є необхідними передумовами виникнення, зміни та припинення земельно-процесуальних правовідносин, характеризують останні й з погляду формування суб'єктивних прав і обов'язків їх суб'єктів, процесуальна правосуб'єктність яких також є передумовою виникнення земельно-процесуальних правовідносин (під процесуальною правосуб'єктністю слід розуміти властивість суб'єктів земельного права, що дозволяє їм бути носіями прав і обов'язків, і дає можливість вступати в земельно-процесуальні правовідносини).

Водночас юридичні норми самі по собі не можуть ні викликати, ні змінювати, ні припиняти правовідносини. Для цього потрібні конкретні обставини, які прийнято називати юридичними фактами. Юридичними фактами є факти реальної дійсності, з якими закон пов'язує настання правових наслідків. Крім того, підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин називають юридичні склади, якими є сукупність юридичних фактів [18, с. 92]. Слід зазначити, що найголовнішою підставою виникнення земельно-процесуальних правовідносин щодо розгляду земельних спорів є саме факт наявності земельного спору.

Підставами виникнення, зміни й припинення юрисдикційних правовідносин визначають процесуальні юридичні факти, які в юридичній літературі характеризуються певними особливостями. По-перше, вони повинні бути зафіксовані у встановленій законодавством процедурно-процесуальній формі. По-друге, вони, як правило, не одиничні, а виступають у вигляді юридичного складу. По-третє, зазначеним складам притаманна подвійна правова природа, окрім процесуального факту, до них включається факт матеріально-правового характеру. По-четверте, процесуальні факти вичерпно визначені в нормах процесуального права [16, с. 189]. Отже, з урахуванням особливостей та специфіки земельних правовідносин як процесуальних правовідносин, їх юридичними складами охоплюються:

1) відповідні матеріальні правовідносини; 2) юридично значима процесуальна діяльність; 3) юридичні події; 4) юридичний стан; 5) процесуальні акти-документи [19, с. 92].

Ще одним елементом земельно-процесуальних правовідносин прийнято вважати їх суб'єктний склад. Оскільки ми розглядаємо земельно-процесуальні правовідносини у вузькому значенні як діяльність юрисдикційних органів держави щодо вирішення публічно-правових спорів, то в них завжди однією із сторін виступає уповноважений державою орган із владними повноваженнями, зокрема суди, органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, в науковій доктрині суб'єктів процесуальних правовідносин поділяють на дві групи, залежно від їхнього інтересу в процесі [10, с. 100]. Першу групу складають суб'єкти, які безпосередньо зацікавлені в кінцевому результаті самого процесу загалом. Другу групу складають суди, органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та органи місцевого самоврядування – їх називають лідируючими суб'єктами, тобто тих, що діють не в своєму інтересі, а на виконання основної функції процесу – об'єктивного та правильного вирішення справи. Свої повноваження лідируючі суб'єкти реалізують через їх компетенцію. При цьому, як зазначають, в компетенції особливо важливим виступає такий компонент, як предмет відання органа держави або посадової особи. Зокрема, для судових органів предмет відання розкривається через поняття підвідомчості, що визначається як повноваження судових органів у відношенні вирішення спорів про право, встановлення категорій справ, вирішення яких віднесено до компетенції судів [20, с. 94–96].

Отже, можна зробити висновок, що суб'єктний склад земельно-процесуальних правовідносин визначається суб'єктами, які безпосередньо заінтересовані у вирішенні публічно-правового спору (які беруть участь у справі: заявник, позивач, відповідач або уповноважені ними представники) та суб'єктами земельної юрисдикційної діяльності (суди, органи місцевого самоврядування та центральний орган виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері земельних відносин), а також суб'єкти, які сприяють вирішенню спору (експерти, спеціалісти, свідки та ін.).

При дослідженні об'єкта земельно-процесуальних правовідносин, необхідно враховувати їх процесуальний характер, зокрема їх залежність та нерозривний зв'язок з матеріальними відносинами. Зокрема, на відміну від земельних правовідносин в їх матеріальному виразі, безпосереднім об'єктом яких є земля, безпосереднім об'єктом земельно-процесуальних правовідносин називають діяльність державних органів, що здійснюють функції з розпорядження та управління землею, а оскільки ця діяльність спрямована на врегулювання відносин, пов'язаних із раціональним використанням землі, то зрештою об'єктом цих відносин є земля [21, с. 96].

Погоджуємося з Я. О. Лисенко, яка вважає, що основним елементом у структурі об'єкта земельно-процесуальних (земельних юрисдикційних) правовідносин виступає послідовно здійснювана земельно-процесуальна діяльність суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб та інших суб'єктів земельних правовідносин, що спрямована на реалізацію їх функцій, повноважень, прав і юридичних обов'язків щодо конкретної земельної ділянки при виникненні земельного спору. Додатковим елементом у структурі об'єкта цих правовідносин є конкретна земельна ділянка щодо якої виник спір [9, с. 54–55]. При цьому, зважаючи на положення ст. 2 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), що визначає об'єкти земельних відносин, слід зазначити, що до основного елементу у структурі об'єкта земельно-процесуальних правовідносин слід також віднести діяльність названих суб'єктів, що спрямована на реалізацію їх функцій і щодо земель на території України та прав на них. Отже, додатковим елементом у структурі об'єкта цих правовідносин виступатимуть також землі та права на них щодо яких виник спір.

Розкриваючи зміст земельних юрисдикційних правовідносин, необхідно виходити з того, що будь-яке правовідношення складається з прав та обов'язків його учасників, правам одних осіб відповідають обов'язки інших [22, с. 32]. У кожному складному правовідношенні, якими є земельно-

процесуальні правовідносини, виділяють основні, допоміжні та додаткові права й обов'язки [23, с. 102–103]. У змісті земельно-процесуальних правовідносин основним є, наприклад, право особи звернутися до суду, якщо її земельні права порушені, право знайомитися з матеріалами справи є допоміжним правом учасників земельних правовідносин; право суб'єктів земельної юрисдикційної діяльності вирішувати земельний спір є основним правом, додатковим правом є право суб'єкта земельної юрисдикційної діяльності відкладати розгляд справи з поважних причин тощо.

Стаття 160 ЗК України передбачає права й обов'язки сторін при розгляді земельних справ, серед яких право знайомитися з матеріалами щодо цього спору, робити з них виписки, брати участь у розгляді земельного спору, подавати документи та інші докази, порушувати клопотання, давати усні й письмові пояснення, заперечувати проти клопотань та доказів іншої сторони, одержувати копію рішення щодо земельного спору і, у разі незгоди з цим рішенням, оскаржувати його [24]. Останнім часом є слушною думка, що в зазначеній статті подається звужений обсяг прав, наданий сторонам земельних спорів, порівняно із правами, наданими сторонам Цивільним процесуальним кодексом України (далі – ЦПК України), Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК України) та Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), що безперечно потребує внесення змін до норм ЗК України. Крім того, на законодавчому рівні не закріплений обсяг обов'язків сторін земельних спорів, потребують законодавчої регламентації права та обов'язки суб'єктів земельної юрисдикційної діяльності [25, с. 205].

Наведені особливості земельно-процесуальних правовідносин дозволяють нам дійти висновку, що останні – це врегульовані земельно-процесуальними нормами суспільні відносини, що складаються між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами та іншими суб'єктами земельно-процесуальної діяльності, які безпосередньо заінтересовані або сприяють вирішенню земельного спору, який виник внаслідок конфліктної ситуації, та спрямовані на відновлення і захист земельних прав різних суб'єктів.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок про те, що земельно-процесуальні правовідносини щодо судового розгляду земельних спорів повинні досліджуватися не тільки в аспекті регулюючого впливу норм земельного права на окремі елементи процесуальної форми (підвідомчість, предмет доказування, принципи судочинства, судові рішення), але також з урахуванням особливого соціального значення об'єкта земельного спору – землі, з урахуванням факторів політичного та економічного характеру. Це дозволить глибше пізнати основні особливості судового захисту земельних прав і вирішення земельних спорів, виявити співвідношення загального і спеціального процесуального регулювання прогалин і недоліків правотворчої діяльності, а також надати пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

Крім іншого, також слід звернути увагу на співвідношення термінів «процедура» і «процес», що відображають досить близькі поняття. Одні автори вважають більш широким поняття «процес» [26, с. 15; 27, с. 27; 28, с. 3–4], інші – «процедура» [29, с. 49; 30, с. 18], треті вважають їх рівнозначними [19, с. 25]. Вважаємо слушним підтримати першу з перелічених точок зору, згідно якої поняття юридичного процесу ширше і являє собою сукупність процедур.

Таким чином, розгляд й вирішення земельних спорів здійснюється у процесуально-процедурному порядку, який можна визначити як врегульований нормами права процес (сукупність процедур), спрямований на вирішення земельного спору з метою забезпечення необхідного впливу на земельні правовідносини.

Здійснивши аналіз правової природи земельних відносин, які мають на сьогодні галузеву правову природу регулювання, і в якій превалюють норми земельного законодавства, нижче доцільно виокремити адміністративно-правову природу земельних відносин, конфлікт при реалізації яких породжує публічно-правовий спір, що підлягає розгляду в межах адміністративного судочинства.

В. М. Бевзенко цілком слушно зазначає, що проблеми земельних правовідносин, визначення відповідної судової юрисдикції, особливостей

здійснення повноважень фізичними особами, юридичними особами публічного, приватного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), єдності застосування й тлумачення земельного законодавства, правильності застосування норм права криються насамперед у розмежуванні права на приватне й публічне, однозначній ідентифікації форм і змісту діяльності згаданих учасників правовідносин, в установленні природи правовідносин, а вже потім – у правильності тлумачення й застосування публічного (адміністративного) законодавства. Він вважає, що точне визначення природи земельних правовідносин має принципове значення для належного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, правозастосовної та судової практики [31, с. 202]. Слід підтримати його думку 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.

Для однозначного розуміння сутності публічно-правових відносин як різновиду земельних відносин, нижче доцільним є виокремлення їх видів.

Доволі вдала спроба систематизувати земельні правовідносини, що утворюють предмет адміністративного права, була зроблена В. М. Бевзенком в науковій статті «Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів» [31, с. 205]. Обравши за критерій систематизації суб'єкт відносин, ним земельні правовідносини, які є предметом адміністративного права, були поділені на такі види: 1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) формалізовані відносини, передбачені законодавством, та неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) відносини між приватними особами – фізичними, юридичними.

Відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), він поділяє на два підвиди:

1) відносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними адміністративних повноважень на підставі адміністративного законодавства (наприклад, на підставі Закону України «Про звернення громадян») або адміністративних норм (наприклад, адміністративних норм Земельного кодексу України, який, крім таких норм, містить у собі також і цивільні норми). Вони є урегульованими адміністративними нормами, можна вважати ті, що виникають унаслідок здійснення адміністративних повноважень, передбачених ст. 160 Земельного кодексу України, – сторони земельного (адміністративного) конфлікту мають право знайомитися з матеріалами щодо нього, робити з них виписки, брати участь у розгляді такого конфлікту, подавати документи та інші докази, порушувати клопотання, давати усні й письмові пояснення, заперечувати проти клопотань і доказів іншої сторони, одержувати копію рішення щодо земельного конфлікту і, у разі незгоди, – оскаржувати його;

2) відносини, які виникли з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноваження) внаслідок виконання ними обов'язку, покладеного на них законодавством. Такий обов'язок також здійснюється на підставі адміністративного законодавства або адміністративних норм у формі одного з таких різновидів адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень): державне управління (здійснення функцій державного управління – прогнозування, планування, організація, облік, контроль) й регулювання; укладання та виконання адміністративних договорів; надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу; здійснення внутрішніх і зовнішніх організаційних заходів. Наприклад, державний контроль (функція державного управління) за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ч. 1 ст. 188 ЗК України) [31, с. 201].

В. М. Бевзенко вважає, що «саме у відносинах між фізичними, юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами

владних повноважень) і відбуваються порушення прав, свобод та інтересів цих осіб» [31, с. 205]. І це очевидно, адже про такі відносини йдеться у ч. 1 ст. 2 нового КАСУ: завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно правових відносин від порушень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень через справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ [5].

Отже, відносини між фізичними, юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), у яких для їх учасників виникають обопільні юридичні обов'язки, де суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) ухвалюються адміністративні акти щодо фізичних, юридичних осіб, – один із критеріїв визначення юрисдикції адміністративних судів. Саме такі відносини є предметом перевірки в адміністративних судах.

До другої групи земельних правовідносин, що утворюють предмет адміністративного права, В. М. Бевзенко відносить так звані «формалізовані» відносини, передбачені законодавством, і «неформалізовані» відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), не передбачені, але й не заборонені законодавством. Ним відмічено, що формалізовані та неформалізовані відносини між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) передбачені і у пп. 3, 4 ст. 17 КАСУ – це суперечки між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, та суперечки, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

До третього виду земельних правовідносин, які складають предмет адміністративного права, на думку В. М. Бевзенка, можна віднести правовідносини між приватними особами, які виникають щодо земель

приватної власності (ст. ст. 103–109 ЗК України) та земель комунальної власності загального та спеціального користування, що є публічним майном (наприклад, землі загального користування населених пунктів – майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо) (п. а ч. 4 ст. 83 ЗК України) [31, с. 205].

Що стосується правовідносин, які виникають з приводу використання та розпорядження землями комунальної власності, як публічним майном, то варто погодитись, що за наявності спору про незаконне використання розпорядником цього майна – органом публічної влади – спір буде мати природу публічно-правового, і буде розглядатись в порядку адміністративного судочинства. Стосовно ж спору між суб'єктами приватного права – фізичними чи юридичними особами щодо його використання, то в такому разі хибною є думка В. М. Бевзенка, адже тут наявний приватно-правовий спір, розгляд якого знаходиться за межами юрисдикції адміністративних судів, хоча предметом спору є публічне майно (право на публічне майно).

Варто висловити свою позицію щодо поділу «публічно-правових земельних відносин» на групи. На нашу думку, публічно-правові земельні відносини можна поділити на такі групи: 1) відносин між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) відносини між юридичними особами публічного права та приватними суб'єктами – фізичними та юридичними особами [32, с. 9].

Відносин першої групи виникають: 1) з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок реалізації ними своїх конституційних прав, зокрема права набуття права власності на земельну ділянку. Особливістю цього виду земельних публічно-правових відносин є те, що у своїй сукупності вони утворюють адміністративні процедури, до яких долучаються спеціальні суб'єкти публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень), зокрема, стосовно державної реєстрації

земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, державної реєстрації речових прав на земельну ділянку (ст. 791 ЗК України) [24]; 2) з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноваження) внаслідок виконання ними обов'язку, покладеного на них земельним законодавством, зокрема: здійснення функцій державного управління – прогнозування, планування, організації, обліку, контролю в сфері землевикористання; надання адміністративних послуг сфері землевикористання, застосування заходів адміністративного примусу за порушення землевпорядних норм. Так, державний контроль (функція державного управління) за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ч. 1 ст. 188 ЗК України) [24]. Саме в таких відносинах найчастіше відбувається конфлікт інтересів та порушення прав і свобод громадян органами публічної влади, і у випадку неможливості вирішення спору в досудовому порядку, виникають процесуальні правовідносини, які вирішуються в межах адміністративного судочинства, на що безпосередньо вказує норма у ч. 1 ст. 2 нового КАСУ, в якій визначено, що «завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень через справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ» [5]. Найчастіше такі відносини виникають з приводу ухвалення суб'єктами владних повноважень адміністративних актів щодо права землекористування, менше – з приводу дій чи бездіяльності (пасивної поведінки) як відповіді на активну поведінку фізичної чи юридичної особи щодо отримання права землевикористання.

Властивими для публічно-правових земельних відносин є відносини, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), які можна поділити на внутрішні та зовнішні. Так, внутрішні

публічно-правові земельні відносини виникають всередині одного суб'єкта публічної адміністрації – наприклад, щодо організації та ведення різноманітних обліків (кадастрів), зокрема, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, забезпечуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державне агентство земельних ресурсів України) (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державний земельний кадастр» 2011 року) [33]. З іншого боку зовнішні публічно-правові земельні відносини, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації у випадку їх взаємодії, зокрема у ст. 38 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», визначено, що Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України взаємодіє з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні справ місцевого значення, зокрема сталого розвитку земель сільськогосподарського, культурного та рекреаційного призначення [34]. Такі відносини носять переважно безконфліктний характер, однак у випадку виникнення конфлікту щодо реалізації повноважень у цій сфері, або виникнення спору з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вони, відповідно до пп. 3, 4 ст. 19 нового КАСУ, підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства [5].

Попри те, що фізичні та юридичні особи є суб'єктами приватно-правових відносин, між ними можуть виникати публічно-правові земельні відносини. Такі відносини передбачені чинним національним законодавством, зокрема ст. ст. 103–109 ЗК України, ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [35], ст. 19 нового КАСУ, зокрема, коли йдеться про спір щодо встановлення меж земельних ділянок між власниками, або стосовно загального та спеціального користування публічним майном (наприклад, землі загального користування населених пунктів – майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери,

бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо) (п. а ч. 4 ст. 83 ЗК України) [24].

З огляду на зазначене вище, можна зробити такі 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) з приводу реалізації конституційного права щодо володіння, користування і розпорядження землею. Слід виділити 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) відносини між приватними особами – фізичними, юридичними приватними особами.

1.2 Генеза історичних етапів та нормативно-правової основи розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів

Порядок вирішення земельних спорів своєю історією сягає давніх часів та на кожному історичному етапі мав свої особливості. У науковій літературі виокремлюють різні етапи історико-правового регулювання порядку вирішення земельних спорів в Україні. О. В. Яцун виділяє три етапи в історії розвитку законодавства, яке регулює питання розгляду та вирішення земельних спорів в Україні: період до сімнадцятого року XX століття, радянський період та сучасний – з початку 90-х років XX століття – до теперішнього часу [36, с. 7–8]. Ґрунтовніше до цього питання підійшов О. В. Ільницький, який, характеризуючи історичні аспекти вирішення земельних спорів, пропонує такі етапи: перший – від часу зародження земельної власності до 1566 р. – характеризується абсолютною уніфікацією управління земельним фондом та вирішення спорів; другий – 1566–1906 рр. – відзначається утворенням системи квазісудових органів, у яких відсутні

контрольні повноваження за органами активної адміністрації у підвідомчій їм сфері; третій – 1906–1917 рр. – формується дуалізм системи вирішення земельних спорів з очевидною перевагою адміністративної форми вирішення земельних спорів перед судовою формою, відсутність контролю за діями адміністрації; четвертий – 1917–1919 рр. – відновлення виняткової адміністративної форми вирішення земельних спорів в межах діяльності спеціальних органів управління земельним фондом; п'ятий – 1919–1930 рр. – спеціальні органи адміністрації, застосовуючи квазісудовий порядок, який ґрунтується на судових процесуальних приписах, здійснюють вирішення земельних спорів, існування залежності підрозділів з розгляду спорів від підрозділів з управління земельними ресурсами; шостий – 1930–1932 рр. – відновлення дуалізму системи вирішення земельних спорів; відсутність у органів правосуддя повноважень з перевірки рішень органів управління; сьомий – 1932–1968 рр. – відновлення виняткової адміністративної форми вирішення земельних спорів; восьмий – 1968–1992 рр. – відновлення незначного обсягу юрисдикції судових органів з вирішення земельних спорів приватно-правового характеру; дев'ятий – 1992 р. – до теперішнього часу – існування дуалізму системи органів та форми вирішення земельних спорів при пріоритетному нормативному значенні судової юрисдикції – адміністративний порядок вирішення спорів наближається за рівнем гарантій прав громадян до судового; судова влада здійснює не лише вирішення земельних спорів приватноправових суб'єктів, але й є контролером дотримання органами управління земельних прав громадян, реалізуючи функції адміністративної юстиції [38, с. 120–122]. Останній етап характеризується реформуванням системи землекористування та активними реформаційними процесами в сфері публічної адміністрації, розвитком земельного законодавства в Україні. Такі процеси істотним чином вплинули як на саме розуміння сутності земельного спору, так і на процедуру його вирішення. Виникнення нових видів земельних спорів потребувало вдосконалення процесуального законодавства, про що свідчить прийняття нових редакцій Земельного (2001 р.), Господарського процесуального

(2002 р.), Цивільного процесуального (2005 р.) кодексів, Кодексу адміністративного судочинства України (2005 р.).

Відповідно, судовий механізм розгляду земельних спорів в Україні до кінця ХХ століття був недостатньо розвинутим і в основному стосувався вирішення приватно-правових спорів (між самими землевласниками). Щодо публічно-правових земельних спорів, то до 90-х років ХХ століття, такі спори вирішувались винятково в адміністративному (позасудовому порядку). Розглядаючи власне судовий механізм вирішення публічно-правових земельних спорів, В. А. Сьоміна наголошує, що такий з'являється лише з проголошенням незалежності України, а його історія безпосередньо пов'язана зі становленням інституту адміністративного судочинства, як елемента адміністративної юстиції [38, с. 38]. В. В. Квак вірно зазначає, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. на законодавчому рівні було закріплено юрисдикцію адміністративних судів щодо публічно-правових спорів, зокрема, спорів які виникають із земельних правовідносин у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій (ст. 17 КАСУ) [39, с. 40].

Не вдаючись до детального аналізу історичних етапів формування судового розгляду земельних, зокрема публічно-правових спорів, наведемо власну періодизацію генезису розгляду судовими та квазісудовими органами земельних спорів в Україні, виокремивши такі історичні етапи: 1) Х – середина XII ст. ст. – доба Київської Русі, за якої земельні спори розглядались найнижчою судовою інстанцією – громадськими судами, які складались із сільських старшин; 2) середини XII – кінець XIV ст. ст. – поділ території України між Австро-Угорщиною та Литовським князівством – розгляд земельних справ здійснюється як адміністративними органами – посадниками, тисяцькими, так і судами на чолі з Великим князем або тіуном – заступником князя на суді; 3) друга половина XVII – початок XVIII ст. ст. – Гетьманська доба, яка характеризується переважно судовим розглядом земельних спорів, які здійснював Генеральний військовий суд, що вважався вищим судом у державі, і є першою спробою конституційного закріплення судової влади і принципів її діяльності в історії Української держави,

пов'язана з «Конституцією прав і вольностей Війська Запорозького»; 4) 1917–1991 рр. – Радянська доба – формується дуалізм системи вирішення земельних спорів з очевидною перевагою адміністративної форми вирішення земельних спорів перед судовою формою, відсутність контролю за діями адміністрації; 5) з 1991 р. – дотепер – становлення України, що характеризується формуванням чіткої системи позасудового та судового розгляду земельних справ, особливістю якої є виникнення конкуренції щодо розгляду земельних спорів між судами різної юрисдикції.

З огляду на предмет дослідження та виходячи з його задач, нижче доцільно виокремити етапи формування системи правових актів, які складають сучасну правову основу регулювання розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів.

Європейська (світова) практика поділу права на публічне та приватне, та її реалізація на теренах України, стимулюють до розвитку міжгалузевого законодавства, до якого можна віднести і земельне законодавство, яке регулює як приватно-правові відносини з приводу реалізації права володіння, використання та розпорядження землею, як об'єктом права приватної, комунальної чи державної власності, так і публічно-правові відносин з приводу реалізації органами публічної влади повноважень щодо розпорядження землями комунальної та державної власності як об'єктами публічного майна. Саме відносини, що виникають з приводу розпорядження землями комунальної та державної власності, регулюються нормами як приватного, так і публічного права, тобто є об'єктом міжгалузевого правового регулювання. Для такого виду відносин властивий спір про право їх регулювання, який в кінцевому результаті за відсутності можливості його досудового вирішення, вирішується в порядку господарського, цивільного чи адміністративного судочинства. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України, постала та наразі загострюється проблема визначення судової юрисдикції щодо земельних правовідносин, яка попри численні роз'яснення Пленумів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України [40; 41; 42] не

вирішена, адже: по-перше, при підготовці цих Пленумів всіма судовими інстанціями здійснюється суб'єктивне лобювання власної інституційної належності до розгляду такої категорії спорів, тобто проігноровано основний принцип права – встановлення об'єктивної істини; по-друге, наявна і сама складність виокремлення приватно-правової чи публічно-правової природи земельних спорів. Вирішенню проблем розмежування судової юрисдикції щодо розгляду земельних спорів, на нашу думку, по-перше, сприятиме прийняття консолідованого рішення судовими гілками влади, яке знайде своє відображення у відповідній Постанові Конституційного Суду України, адже спроби урегулювати це питання мали місце [43]. По-друге, однозначності сприйняття підстав розмежування судової юрисдикції щодо розгляду та вирішення земельних спорів в порядку адміністративного судочинства сприятиме з'ясування сутності «земельних публічно-правових відносин».

Земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке в собі вміщує норми і публічного (адміністративного), і приватного права. Саме Земельний кодекс України є прикладом кодифікованого нормативного акту, який поєднує у собі і публічні, і приватні норми, зокрема, розділи I, II, V-VIII містять норми адміністративного права та регулюють публічно-правові земельні відносини, натомість у розділах III, IV містяться норми приватного права та регулюють приватно-правові земельні відносини. Однак базовими в ньому є норми публічного права, адже вони мають регулятивний характер, а норми приватного права носять похідний характер, свідченням чому є те, що вони мають відсильний (бланкетний) характер та відсилають до норм кодифікованих цивільно-правових та господарсько-правових норм. Отже мають рацію ті вчені, які зазначають, що Земельний кодекс України є переважно адміністративним законом, у якому вміщені деякі норми приватного (цивільного) права. Не вдаючись до дискусії, робимо висновок, що публічно-правові земельні відносини, які потенційно можуть бути передумовою виникнення публічно-правового спору, що вирішується в адміністративних судах, урегульовані переважно земельним законодавством, норми якого закріплюють: 1) адміністративні повноваження суб'єктів

публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) щодо надання дозволів, планування, контролю, моніторингу, обліку; 2) адміністративно-правовий режим земель; 3) адміністративні процедури здійснення фізичними, юридичними особами приватного і публічного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) їх повноважень щодо земель, земельних ділянок.

Водночас, необхідно зазначити, що наразі проблеми правового регулювання вирішення земельних спорів залишаються маловивченими. Мають місце лише окремі дослідження, загальні коментарі з питань розгляду земельних спорів, які найчастіше суперечать один одному, огляди та виступи вчених-юристів в засобах масової інформації. Також слід зазначити, що розмежування повноважень між судами щодо розгляду земельних спорів здійснюється на підставі положень процесуальних кодексів. Таке розмежування частково встановлене статтями 15, 16 ЦПК України, статтями 1, 12 ГПК України та статтями 2, 17 КАСУ, які передбачають компетенцію загальних і спеціалізованих (господарських та адміністративних) судів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦПК України, суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із земельних, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [44]. З урахуванням вимог статей 1, 12 ГПК України, земельні спори між юридичними особами (фізичними особами-підприємцями) розглядають також і господарські суди [45]. І відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ, компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, зокрема, що виникають з земельних відносин [4]. Незмінною є позиція, закріплена в новому КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року, в якому в ч. 1 ст. 19 до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд справ у публічно-правових спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи

індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [5].

Проте такі нормативні акти не містять чітких критеріїв відмінності приватних та публічних земельних справ, та не повною мірою вказують на їх підсудність. За відсутності законодавчо визначених критеріїв відмінності земельних справ, спостерігається судова «конкуренція» щодо їх розгляду, особливо яка триває між господарськими та адміністративними судами у випадку визначення судової юрисдикції щодо розгляду земельного спору за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Представники та лобісти (зокрема політики та науковці) того чи іншого галузевого судочинства наводять в ЗМІ, узагальненнях судової практики та на науково-практичних заходах аргументи щодо доцільності прийняття до уваги та покладення в основу власних критеріїв розмежування судової юрисдикції щодо розгляду земельних справ. І цьому є логічне пояснення. Адже до прийняття у 2005 році КАСУ, всі земельні справи, зокрема стороною спору в яких були суб'єкти владних повноважень, вирішувались в приватно-правовому порядку в судах загальної або спеціальної - господарської юрисдикції, і лише з 2006 року значна частина їх перейшла під юрисдикцію адміністративних судів. Цей, з одного боку, професійний, а з іншого – правовий спір дав поштовх до розвитку правозастосовної (судової) практики розгляду таких справ. Тобто спрацював один із законів економіки – «конкуренція підвищує якість надання послуг», результатом чого стали підготовка видання узагальнень судової практики з розгляду такої категорії справ, які, натомість, знайшли своє відображення в Постановах Пленумів спеціалізованих судів та Верховного суду України щодо вироблення критеріїв відмежування приватно-правових та публічно-правових земельних спорів (і, відповідно, галузевої судової юрисдикції), які, у разі досягнення консолідованої позиції, знайдуть відображення в галузевих процесуальних законодавчих актах, а відтак покладуть край (або принаймні знизять градус дискусії) щодо конкуренції підсудності, що беззаперечно буде сприяти більш якісному судовому захисту земельних прав як громадян (юридичних осіб), так і публічних інтересів суб'єктів владних повноважень.

Для подальшого виокремлення найвагоміших критеріїв розмежування судової юрисдикції щодо розгляду приватних та публічних земельних справ з метою їх перспективного законодавчого визначення, нижче доцільно здійснити дослідження хронології судової практики щодо вирішення спору про підсудність земельних спорів між судами загальної юрисдикції, господарськими та адміністративними судами з моменту прийняття та набуття чинності КАСУ, а відповідно зародження дискусії про критерії відмежування публічно-правового земельного чи приватно-правового земельного спору [46, с. 39–44].

Першим узагальненням судової практики щодо цього питання можна вважати Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 року № 3.2.-2005 [47], яким було звернено увагу на те, що справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства щодо їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. У випадку, якщо суб'єкт (зокрема, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАСУ ознак справи адміністративної юрисдикції і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом. Тобто цим документом, який носить доктринальний характер для суддівського корпусу та рекомендаційний для учасників судового процесу, було закладено два критерії відмежування публічно-правового спору від приватно-правового – наявність обов'язкової сторони спору – суб'єкта владних повноважень та здійснення ним владних управлінських функцій під час вчинення дій, прийняття рішень, які оскаржуються до суду.

Згодом ВСУ в постанові Пленуму «Про внесення змін та доповнень до постанови Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику

застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» № 2 від 19 березня 2010 р., визначив, що «ті земельні та пов'язані із земельними відносинами майнові спори, сторонами в яких є юридичні особи, а також громадяни, що здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, розглядаються господарськими судами, а всі інші – в порядку цивільного судочинства, крім спорів, зокрема, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних правовідносин, вирішення яких, згідно з пунктами 1, 3 частини першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства, віднесено до компетенції адміністративних судів» [48].

На підставі судової практики та з урахуванням Інформаційного листа ВСУ, вищими спеціалізованими судовими інстанціями були розроблені рекомендації щодо критеріїв відмежування судової юрисдикції з розгляду земельних спорів.

Так, в основу рекомендацій президії ВГСУ «Про деякі питання підвідомчості та підсудності справ господарським судам» від 27.06. 2007 року № 04-5/120, які на сьогодні втратили чинність на підставі постанови Вищого господарського суду № 10 від 24.10.2011 року, були взяті положення Інформаційного листа ВСУ, але крім того, було уточнено, що якщо предметом спору є право власності на земельну ділянку або право користування нею, зокрема відновлення порушеного права третьою особою, яка на підставі рішень владних органів претендує на спірну земельну ділянку, такий спір є спором про право й незалежно від участі в ньому органу, якому земельна ділянка надана у власність або в користування, повинен вирішуватися в порядку господарського судочинства [49]. Отже, критерієм відмежування підсудності земельних справ, крім суб'єктності складу учасників спору, було вказано також на наявність або відсутність спору про право власності, тобто якщо між суб'єктом владних повноважень і юридичною особою виник спір з приводу передачі права власності на землю, такий спір має розглядатись господарськими судами.

Враховуючи, що проблема розмежування компетенції судів щодо земельних справ стала очевидною і щораз погіршувалася – до її вирішення приєдналися всі вищі органи судової влади, навіть Конституційний Суд України.

Вищий адміністративний суд України, бажаючи внести ясність у визначені критеріїв розмежування публічно-правових земельних спорів від приватно-правових, у 2010 році звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України, який на підставі його розгляду, виніс Рішення у справі 01.04.2010 № 10-рп/2010 «Щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України», в якому зазначив, що вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів, крім публічно-правових суперечок, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [50]. Це рішення не поставило крапку у вирішенні питання відмежування підсудності земельних справ, а навпаки, заклало підставу для подальшої дискусії щодо цього питання, але вже в основу було покладено різне тлумачення рішення КСУ.

Так, Пленум Вищого господарського суду України у постановях від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» [51], від 17 травня 2011 року № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [52], роз'яснив судам господарської юрисдикції норми, зокрема щодо визначення підсудності земельних спорів суб'єктів господарювання з владними органами, а також окремі процедурні та матеріальні нюанси розгляду цих справ саме в порядку господарського судочинства, зважаючи на їх приватноправовий характер. Зокрема, в п. 1 постанови від 17 травня 2011 року № 6 Пленум ВГСУ зазначає, що органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження

земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, ренти, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису, зокрема прийнятті державними органами та органами місцевого самоврядування відповідних рішень), діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок, а відповідно, вступають з юридичними та фізичними особами у цивільні та господарські правовідносини. Отже, справи у спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають з правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спорах, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору ст. 1 ГПК України, підвідомчі господарським судам. Також Пленумом ВГСУ виокремлено категорії земельних справ, які підсудні господарським судам.

Натомість Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ у Постанові Пленуму від 1 березня 2013 року № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» висловив свою позицію щодо підсудності земельних справ [53], зазначивши в п. 7, що спори, що виникають із земельних відносин, у яких хоча б однією зі сторін є фізична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, згідно зі ст. 15 ЦПК України, розглядаються в порядку цивільного судочинства, зокрема щодо позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, що, відповідно до закону, необхідні для набуття і реалізації права на землю, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи не вирішення цих питань, припинення права власності чи

користування землею (ст. ст. 116, 118, 123, 128, 131, 144, 146, 147, 149, 151 ЗК України та ін.).

Водночас іншу «конкурентну» позицію зайняв Вищий адміністративний суд України, який, з урахуванням Рішення КСУ № 10-рп/2010, наполягає, що земельні спори фізичних чи юридичних осіб з 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 (абз. 3 п. 10 Постанови Пленуму від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [54].

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що роз'яснення та рішення різних судових установ щодо підсудності земельних спорів мають колізійний характер. Трактуючи по-різному норми процесуальних актів, вищі спеціалізовані суди (Вищий Господарський суд України і Вищий Адміністративний суд України) видали суперечливі висновки, спрямовані не на встановлення істини, а на лобіювання своїх професійних інтересів у розгляді цієї категорії справ.

Більше компромісу щодо визначення підсудності земельних справ досягнуто у Постанові Верховного Суду України від 16.12.2015 р. у справі № 6-2510ц15, винесеної спільно судовими палатами у цивільних, адміністративних та господарських справах, відповідно до положень якої:

- 1) спір буде мати приватно-правовий характер, якщо він зумовлений порушенням приватного права (здебільшого майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть тоді, якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень;
- 2) якщо в результаті прийняття рішення особа не набуває речового права на земельну ділянку, то спір стосується здійснення суб'єктом владних повноважень своїх управлінських функцій, а справа належить до адміністративної юрисдикції [55]. Однак, знову ж таки, чітких критеріїв розмежування підсудності в цій категорії справ не запропоновано.

Окремо слід зверну увагу на дослідження хронології судової практики щодо вирішення спору стосовно оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність чи користування, передачу земельних ділянок у власність або користування.

Традиційно, ця категорія спорів стосується позовів прокурорів щодо оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, згідно з якими земельні ділянки передані у власність чи користування фізичних чи юридичних осіб. Інша частина спорів стосується позовів фізичних та юридичних осіб (користувачів земельних ділянок) до органів державної влади та місцевого самоврядування щодо незаконності прийнятих ними рішень про передачу земельних ділянок, які перебувають у користуванні цих осіб, у власність чи користування іншим особам.

Так, у порівнянні з 2015 роком, суди стриманіше застосовують позицію Європейського суду з прав людини у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» під час вирішення земельних спорів [56]. Нагадаємо, що відповідно до цієї позиції, порушення з боку органу публічної влади при укладенні договору щодо майна не може бути підставою для позбавлення цього майна іншої особи, яка жодних порушень не вчинила. Застосовуючи цей підхід, суди у 2015 році часто відмовляли у визнанні недійсними договорів купівлі-продажу земельних ділянок, укладених на підставі рішень органів місцевого самоврядування чи органів державної влади, навіть якщо під час прийняття цих рішень органом були допущені ті чи інші процедурні чи інші порушення.

При цьому, не бажаючи застосовувати рішення Європейського суду у справі «Стретч проти Сполученого Королівства», суди вказують, що обставини справ істотно відрізняються, або наводять інші мотиви незастосування ними цього рішення (постанови Верховного Суду України від 11.05.2016 р. у справі № 6-2903цс15 [57], від 03.02.2016 р. у справі № 6-427цс15 [58], постанова Вищого господарського суду України від 10.03.2016 р. у справі № 911/3269/14 [59]).

Водночас, аналіз судової практики свідчить, що суди більш зважено підходять до оцінки та аналізу обставин, зокрема, з'ясовують, чи не вийшов орган державної влади чи місцевого самоврядування за межі наданих йому законом повноважень, передаючи земельну ділянку у власність чи користування іншим особам, та чи не відбувається непропорційне втручання у речове право особи, у разі визнання недійсними рішень, якими таким особам земельні ділянки передані у власність чи користування (постанови Вищого господарського суду України від 29.11.2016 р. у справі № 924/496/16 [60], від 02.03.2016 р. у справі № 52/310 [61]).

Проте й надалі немає однозначності в судах у питанні підвідомчості спорів щодо оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи користування та оскарження рішень про передачу земельних ділянок у власність або користування.

Наразі, ключовим у розмежуванні підвідомчості справ про оскарження рішень є виникнення в особи речового права на земельну ділянку на підставі оскаржуваного рішення. Ця обставина є обов'язковою для з'ясування судами. Так, у постанові від 20.04.2016 р. Верховний Суд України, скасовуючи постановлені у справі судові рішення та направляючи справу на новий розгляд, вказав, що «судам слід дослідити, чи був укладений зазначений договір та підписаний акт приймання-передачі земельної ділянки, і встановити відповідні обставини, від яких залежить правильне вирішення спору та визначення юрисдикції, яка на нього поширюється» (постанова Верховного Суду України від 20.04.2016 р. у справі № 810/6957/14 [62]).

На сьогодні склався і превалює підхід, що якщо в результаті виконання оскаржуваного рішення особа набула речове право на земельну ділянку, то спір виникає щодо цивільного права і, відповідно, справа належить до цивільної (господарської) юрисдикції. Зокрема, Верховний Суд України зазначає, що «у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність чи оренду (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після його реалізації), подальше оспорювання правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної

ділянки має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, адже виникає спір про право цивільне» (постанови Верховного Суду України від 26.10.2016 р. у справі № 1716/3939/2012 [63], від 09.02.2016 у справі № 0870/562/12 [64]).

Ця ж позиція Верховного Суду застосовується і у випадках, коли власник (користувач) земельної ділянки оскаржує рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки іншій особі (постанова Верховного Суду України від 01.03.2016 р. у справі 2а/2470/2635/12 [65]).

Окрім того, Верховний Суд України вважає, що цивільна (господарська) юрисдикція поширюється і на справи, в яких користувач оскаржує відмову у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, якщо він протягом тривалого часу користувався такою земельною ділянкою на підставі договору (постанова Верховного Суду України від 25.10.2016 р. у справі № 21-6613а16 [66]).

Якщо в результаті прийняття рішення особа не набуває речового права на земельну ділянку, то Верховний Суд вважає, спір стосується здійснення суб'єктом владних повноважень своїх управлінських функцій, а тому справа належить до адміністративної юрисдикції. Зокрема, Верховний Суд України вказує на те, що «особа звертається до відповідних органів із заявами для отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та для надання її у користування, за результатами розгляду яких органи приймають рішення. В цих правовідносинах відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду» (постанови Верховного Суду України від 07.06.2016 р. у справі № 820/3507/15 [67]).

Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та закриваючи провадження у справах, Верховний Суд України зазначає, що оскільки «визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі і обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій чи рішень,

на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності сторін, суд, який розглянув справу, не віднесена до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні частини першої статті 6 Конвенції» [68].

1.3 Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів

Попри те, що в національній правовій доктрині досить вагоме місце займає цілком сформована галузь – земельне право, земельні відносини мають міжгалузевий характер, який проявляється так: норми конституційного права регулюють правовий статус землі та визначають конституційне право громадян щодо володіння, користування та розпорядження землею; адміністративне право – відносини, що виникають між фізичними (юридичними) особами та органами публічної влади з приводу реалізації права володіння, користування та розпорядження землею, зокрема відносини з приводу вчинення адміністративного правопорушення в цій сфері; цивільне право – договірні відносини, предметом яких є земля; господарське право – відносини господарюючих суб'єктів з приводу володіння, користування та розпорядження землею; кримінальне право – відносини конфліктного характеру, які виникають на підставі вчинення злочинів, об'єктом посягання яких є земельні відносини.

Земельні спори, які виникають між різними суб'єктами земельних правовідносин, вирішуються в позасудовому (адміністративному) та судовому порядку, при чому, що останній є превалюючим, адже є найвищим ступенем юридичного захисту земельних прав громадян. Наявність міжгалузевих характеру земельних відносин зумовлює різну правову природу земельних спорів, які, виходячи із суб'єктного складу його учасників, підстав та змісту позовних вимог, вирішуються в судах різної юрисдикції – загальних, адміністративних, господарських.

За даними офіційної статистики, вже впродовж декількох років показники розгляду земельних спорів за різними видами юрисдикції як

судами загальної, так і спеціальної юрисдикції постійно збільшуються. Стан судочинства щодо розгляду земельних спорів за останні роки (2014–2016 рр.) можна відобразити так:

1) місцевими загальними судами в порядку цивільного судочинства у 2014 році було розглянуто 15708 земельних справ, у 2015 році – 16 120, у 2016 році – 17 600 справ відповідно. Натомість, в апеляційному порядку було розглянуто у 2014 році – 2835, у 2015 році – 2921, у 2016 році – 3124, що складає майже 20 % від розглянутих справ у першій інстанції [69; 70]; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто 278 земельних справ, у 2015 році – 348, у 2016 році – 375;

2) місцевими господарськими судами у 2014 році розглянуто – 2520 справ відповідної категорії, у 2015 році – 3031, у 2016 році – 3674. В апеляційному порядку було переглянуто у 2014 році – 305 справ, у 2015 році – 756, у 2016 році – 689, що складає майже 25 % від розглянутих справ у першій інстанції; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто 208 земельних справ, у 2015 році – 309, у 2016 році – 235 [69; 70];

3) місцевими (окружними) адміністративними судами було розглянуто у 2014 році – 15236 земельних справ, у 2015 році – 15298, у 2016 році – 15459. В апеляційному порядку було переглянуто у 2014 році – 4506 справ, у 2015 році – 4976, у 2016 році – 5092, що складає майже 30 % від розглянутих справ у першій інстанції; в касаційному порядку у 2014 році було переглянуто – 1545 справ, у 2015 році – 1603, у 2016 році – 1980 [69; 70].

Вищенаведений аналіз стану судочинства щодо розгляду земельних спорів дає можливість зробити такі висновки: питома частка участі судів щодо розгляду земельних спорів складає – 45 % – суди загальної юрисдикції, 42 % – адміністративні суди та 13 % – господарські суди; в середньому 25 % рішень судів першої інстанції оскаржуються в апеляційному порядку, найбільша кількість таких справ – 30 %, оскаржуються в системі адміністративного судочинства. Попри складність розгляду цієї категорії справ, основною проблемою, яка постає перед суддями та учасниками судового процесу вирішення земельних спорів, є проблема розмежування підсудності земельних справ між судами загальної юрисдикції,

господарськими та адміністративними судами, яка останнім часом спричиняла жваву наукову дискусію, до якої долучались і ми в попередніх своїх публікаціях.

Водночас, необхідно зазначити, що наразі проблеми правового регулювання вирішення земельних спорів залишаються маловивченими. Мають місце лише окремі дослідження, загальні коментарі з питань розгляду земельних спорів, які найчастіше суперечать один одному, огляди та виступи вчених-юристів в засобах масової інформації.

На виконання завдань дослідження в межах цього підрозділу роботи доцільно проаналізувати та узагальнити наукову думку щодо визначення судової юрисдикції з розгляду приватно-правових та публічно-правових земельних спорів та чітко визначити критерії, за якими останні слід віднести до підсудності адміністративних судів.

Проблема розмежування підвідомчості земельних спорів під час вирішення судами питань щодо прийняття позовних заяв до свого провадження, яка жваво піддається оприлюдненню останнє десятиріччя, й досі залишається однією з найбільш актуальних у правничій науці та судовій практиці. Відсутність консолідованої наукової думки у цій сфері пояснюється, передусім, широким спектром земельних відносин та великим розмаїттям земельних спорів, що виникають із зазначених відносин, які відповідно можуть розглядатись як загальними та господарськими, так і адміністративними судами. Те, яку правову позицію обирають у спорі про судову юрисдикцію земельних спорів, переважно залежить від галузі судочинства, в якій спеціалізується науковець, а в судовій практиці – від того, яку судову інстанцію представляє суддя (адміністративну чи господарську). Таким чином, слід констатувати, що у спорі про судову підвідомчість земельних спорів, попри відсутність чіткої законодавчої її визначеності, наявний певний «лобізм професійних інтересів» – суддів та науковців, дискусія яких, сподіваємось, призведе до усталеної, виваженої судової практики, заснованої на необхідності винайдення найбільш досконалого способу судового захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб, компромісу в реалізації професійних інтересів та їх більш

чіткої законодавчої регламентації [71, с. 35]. Для досягнення визначеного балансу та виходячи з проблематики нашого дослідження, зумовленої предметом наукового аналізу, нижче доцільно здійснити узагальнення наукової думки щодо визначення судової юрисдикції з розгляду публічно-правового земельного спору, що і визначає *завдання дослідження*, здійсненого в межах цього підрозділу.

З урахуванням того, що земельне законодавство, яке регулює земельні правовідносини, що породжують земельні спори, носить міжгалузевий характер, можна виокремити дві категорії земельних спорів – публічно-правові та приватно-правові. В основу перших покладено необхідність захисту публічних інтересів – держави, громади, конкретної соціальної групи людей; іншої – приватні інтереси фізичної (юридичної) особи. Таким чином, звалося б, питання судової юрисдикції земельних спорів є вирішеним: якщо з позовом до суду звертається фізична чи юридична особа з метою захисту своїх приватних земельних інтересів у спорі з іншою фізичною (юридичною) особою – наявний *приватно-правовий земельний спір*; якщо з позовом до суду звертається фізична чи юридична особа з метою захисту своїх приватних земельних інтересів (як частини загального публічного інтересу) у спорі зі суб'єктом владних повноважень – наявний *публічно-правовий земельний спір*. Однак суб'єктний склад учасників судочинства та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі хоча і є основними критеріями відмежування судової юрисдикції земельних спорів між адміністративними та господарськими, але вони не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції подекуди залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог.

Наукова думка щодо визначення судової юрисдикції з розгляду публічно-правового земельного спору, як було зазначено вище, відрізняється лобізмом галузевої правничої науки. Так, на думку фахівців у сфері господарського права (як науковців, так і практиків), спори за участю суб'єкта владних повноважень досить успішно завжди розглядалися в порядку господарського судочинства, а напрацьована практика була сталою

та зрозумілою, з урахуванням цього вони приходять до висновку, що земельні справи підлягають розгляду винятково в порядку господарського судочинства.

А. О. Арсенюк доцільно зазначає, що такий підхід не свідчить про сприяння становленню та розвитку правової держави; створення адміністративних судів стало нагальною потребою в умовах розвитку громадянського суспільства та інтеграції до європейського співтовариства, а розгляд справ у порядку господарського судочинства, який здійснювався в радянський період та в перші роки незалежності нашої держави, не виправдав себе як ефективний засіб розв'язання спорів між юридичними особами та публічною адміністрацією [72, с. 8]. Так, наприклад, Н. С. Кузнєцова підтримує думку про підвідомчість земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації загальним та господарським судам [73, с. 78; 74, с. 25]. Фахівці у сфері господарського права в основу аргументів щодо віднесення земельних спорів до юрисдикції господарських судів ставлять таке: по-перше, земля як її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності українського народу, а відповідно, земельні правовідносини мають приватно-правову сферу; по-друге, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, ренти, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису, зокрема прийнятті державними органами та органами місцевого самоврядування відповідних рішень) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок, а тому виступають рівними учасниками правовідносин з фізичними (юридичними) особами, і у випадку земельного спору, розглядаються в загальних або господарських судах.

Не погоджуються з цією позицією І. Коліушко та Р. Куйбіда, які зазначають, що правила господарського судочинства спеціально не адаптовані до вирішення спорів із державними органами чи органами місцевого самоврядування, а більше розраховані на вирішення приватноправових спорів, а тому земельні спори за участю органів публічної влади мають розглядатися в адміністративному судовому порядку [75, с. 7].

Загалом, цілком логічною є позиція переважної більшості фахівців (як науковців, так і практиків) в галузі адміністративного права, які відстоюють позиції публічно-правової природи земельних спорів, що зумовлює необхідність вирішення їх в межах адміністративної судової юрисдикції, зокрема: В. Авер'янова, В. Бевзенка, В. Галуцько, І. Грибка, О. Ільницького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, О. Кузьменко, Д. Лученка, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Перепелюка, Н. Писаренко, М. Руденко, М. Смоковича, В. Сьоміна, Г. Ткача, В. Тимощука, Н. Хлібороба, А. Школика, І. Шруба, О. Яцуна та ін. Тією чи іншою мірою, досліджуючи поняття та ознаки публічно-правового спору, критерії визначення публічно-правової природи земельних спорів, вони запропонували найбільш вагомі ознаки віднесення їх до підсудності адміністративних судів. Так, аналізуючи їх наукову позицію, доцільно акумулювати критерії визначення підсудності земельних спорів адміністративним судам, з-поміж яких слід виокремити: 1) наявність обов'язкової сторони спору (відповідно учасника судового розгляду в особі як відповідача, так і позивача) – суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання функцій щодо прийняття рішення, вчинення дій, спрямованих на реалізацію права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, зокрема здійснення функцій контролю за дотриманням земельного законодавства; 2) предметом спору виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність, або рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну

власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки, контролю за їх використанням; 3) наявність захисту в спорі публічних інтересів, зокрема, які можуть складати сукупність окремо взятих, але об'єднаних спільним предметом приватних інтересів; 4) відсутності хоча б однієї ознаки, яка вказує на приватно-правовий характер спору (наприклад, прийняття рішення про повернення земельної ділянки в муніципальну власність для потреб громади, але з причин нецільового використання земель орендаром (якщо це було умовою розірвання договору оренди).

У такий спосіб, спори про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань передачі земельних ділянок у власність, надання їх у користування, припинення наданих прав чи про зобов'язання названих суб'єктів вчинити певні дії владно-розпорядчого характеру (прийняти рішення про відведення земельної ділянки тощо), є предметом юрисдикції адміністративних судів. До підвідомчості ж господарських (або загальних) судів потрібно віднести спори, що виникають із земельних правовідносин за участю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не пов'язані з виконанням ними своїх публічно-владних повноважень. Наприклад, з приводу укладення, виконання, зміни, визнання недійсними чи розірвання договорів купівлі-продажу, оренди земельної ділянки тощо.

Необхідно звертати увагу на специфіку земельних спорів та слід розрізняти органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання. Саме від статусу, в якому вони виступають, і залежить юрисдикція, якій буде підпорядковано певний земельний спір. Лише поєднання двох основних критеріїв – суб'єктного та предметного – забезпечить чітке розмежування компетенції судових органів.

Для усунення колізій щодо визначення судової юрисдикції розгляду земельних справ між господарськими та адміністративними судами, окремі автори пропонують нормативно виокремити публічно-правовий земельний спір як вид публічно-правового спору, доповнивши ч. 2 ст. 17 попередньої редакції КАСУ (а відповідно, ч. 1 ст. 19 нині чинного КАСУ) таким пунктом:

«спори щодо земельних відносин, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції» [76, с. 154]. Однак таке нормативне урегулювання не вирішує проблеми визначення підсудності такої категорії справ, адже, як ми вже зазначали, критерій суб'єктності тут не є вирішальним.

Відособленою, але досить раціональною є позиція науковців у сфері земельного права щодо визначення підсудності земельних спорів. Так, А. О. Арсенюк, досліджуючи процесуальні аспекти судового розгляду земельних спорів в Україні, приходить до висновку, про доцільність прийняття та закріплення у проекті Земельного процесуального кодексу України визначення поняття земельного спору, формулювання його відмінності від інших спорів, здійснення класифікації земельних спорів та розмежування юрисдикції щодо їх розгляду [77, с. 10]. Він наполягає на тому, що під час визначення судової підвідомчості земельних спорів, необхідно виходити не тільки зі складу сторін спору і його предмета, який повинен оцінюватися в кожному конкретному випадку, але також необхідно враховувати підставу позову, що визначається суттю правовідносин, з яких виник спір, а також правовим становищем сторін спору відносно один до одного, та зазначає, що при віднесенні земельного спору, який виникає за участю суб'єкта владних повноважень, до юрисдикції адміністративних судів, важливим є не лише суб'єктний склад учасників спору, а й об'єкт захисту, яким може бути як публічний, так і приватний інтерес [78, с. 13]. Існують і досить кардинальні способи законодавчого урегулювання визначення підсудності земельних спорів, незалежно від суб'єктного складу їх учасників та підстав спору, запропоновані фахівцями в галузі земельного права. Зокрема, висловлюються пропозиції щодо прийняття Земельного процесуального кодексу України (далі – ЗПКУ), в якому у главі «Вирішення земельних спорів» урегулювати позасудову процедуру та судовий процес вирішення земельних спорів, створивши окрему спеціалізовану систему

судочинства – земельні суди [79, с. 129–130; 80, с. 70]. Підтримуючи загалом висловлену ідею прийняття єдиного кодифікованого акту, який би визначав зокрема процесуальні засади судового розгляду земельних спорів в Україні, вважаємо недоцільним створення системи спеціалізованих земельних судів, а більш прийнятним та таким, що відповідатиме загальним засадам судочинства України, є виокремлення спеціалізації в судах загальної юрисдикції щодо розгляду земельних спорів, крім спорів між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність, або рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки, які підлягають розгляду адміністративними судами.

О. В. Козоріз зазначає, що «спір про підсудність земельних спорів закладений у самому галузевому законодавстві, адже, жодний з процесуальних кодексів – КАСУ, ЦПКУ, ГПКУ, прямо не передбачає підвідомчості господарським (загальним) та адміністративним судам справ, що виникають із земельних правовідносин, що є неприпустимим, оскільки воно породжує правові спори щодо розмежування повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами з розгляду справ, що виникають із земельних правовідносин (та й не тільки щодо цих справ)» [81, с. 58–59]. Справді, аналіз відповідних статей цих законодавчих актів дає можливість зробити висновок, що жодний з них не наводить вичерпного переліку спорів, підсудних галузевому суду, використовуючи або відсилні норми: «за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів» – при визначенні підвідомчі господарським судам справ у спорах, що

виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності (п. 6 ч. 1 ст. 12 ГПК України) [45]; «крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства» при визначенні підвідомчості загальних судів з розгляду цивільних справ (ч. 1 ст. 15 ЦПК України) [44]; або визначаючи загальну судову юрисдикцію з виокремленням окремих її складових, зокрема, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 19 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори [4], зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

У такий спосіб, ми засвідчуємо, що дискусія про підсудність земельних спорів досі триває і чітких критеріїв їх відмежування правовою наукою не вироблено. Вирішити її, на нашу думку, можна двома логічно пов'язаними шляхами: перший – чітким визначенням категорій публічно-правових земельних спорів в КАСУ, а приватно-правових земельних спорів в ЦПКУ та ГПКУ; другий – визначенням чітких критеріїв підсудності земельних справ в Постанові Пленуму Верховного Суду (йдеться про новостворений Верховний Суд).

З урахуванням зазначеного вище, доцільно визначити такі критерії юрисдикції адміністративних судів (підсудності) щодо розгляду публічно-правових земельних спорів: 1) суб'єкти спірних відносин, якими є суб'єкт публічної адміністрації, фізична (юридична особа) або інший суб'єкт владних повноважень (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній при наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір); 2) предмет спору – рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну або комунальну власність, або повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки (за умови, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником земельної ділянки і право

передачі її в іншу власність визначено законом); 3) підстава для спору – порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності у приватну або комунальну власність [82, с. 10].

З огляду на аналіз узагальнення судової практики з розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів, можна зробити висновок, що спори про визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань передачі земельних ділянок у власність, надання їх у користування, припинення наданих прав чи про зобов'язання названих суб'єктів вчинити певні дії владно-розпорядчого характеру (прийняти рішення про відведення земельної ділянки тощо) є предметом юрисдикції адміністративних судів. До підвідомчості ж господарських (або загальних) судів потрібно віднести спори, що виникають із земельних правовідносин за участю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не пов'язані з виконанням ними своїх публічно-владних повноважень. Наприклад, з приводу укладення, виконання, зміни, визнання недійсними чи розірвання договорів купівлі-продажу, оренди земельної ділянки тощо [83, с. 79].

Отже, для розмежування підвідомчості земельних спорів під час прийняття позовних заяв судами до провадження, необхідно звертати увагу на специфіку земельних спорів та слід розрізняти органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання. Саме від статусу, в якому вони виступають, і залежить юрисдикція, якій буде підпорядковано певний земельний спір. І лише поєднання двох основних критеріїв – суб'єктного та предметного – забезпечить чітке розмежування компетенції судових органів [84, с. 27].

1.4 Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів

Справи, які виникають на підставі так званих публічно-правових земельних спорів, є однією із досить поширених категорій справ, що

розглядаються в межах адміністративного судочинства у порядку, визначеному КАСУ [4; 5]. Про це свідчить і аналіз судової практики діяльності адміністративних судів України. Так, у 2016 році до адміністративних судів було подано 15 768 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження земельними ділянками, що склало 4,95 % від всіх категорій адміністративних справ [85]. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказує на низку труднощів, пов'язаних, насамперед, з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника земельної ділянки та ін. Окрім цього, вітчизняній системі судочинства, яка є відносно молодого на європейському просторі, бракує досвіду розгляду такої категорії справ, який зокрема повинен набуватися шляхом перейняття найкращих практик розгляду публічних земельно-правових спорів в системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів в яких рахується не десятиріччям, як в Україні, а століттям (наприклад, у Франції та Німеччині адміністративні суди функціонують з середини ХІХ сторіччя).

Таким чином, напрацювання практики розгляду публічних земельно-правових спорів в системі адміністративного судочинства України можливе з урахуванням вивчення зарубіжного досвіду діяльності судів щодо розгляду земельних спорів та реалізації найкращих його практик у вітчизняній системі судочинства, що і формує мету дослідження в межах цього підрозділу роботи, та зумовлює необхідність вирішення таких задач: дослідження зарубіжного досвіду діяльності судів щодо розгляду земельних спорів; виокремлення позитивних його сторін та визначення можливостей їх апробації у вітчизняній системі судочинства, передусім адміністративного судочинства.

Світова практика розгляду земельних спорів, які вирішуються в судовому порядку, базується на дуалістичній моделі поділу права на приватне та публічне. Приватно-правові земельні спори, які виникають між фізичними або юридичними особами приватного права з приводу володіння

та розпорядження земельною ділянкою, в більшості держав світу, як і в Україні, вирішуються в судах загальної юрисдикції. Однак існує практика вирішення таких справ і в спеціалізованих судах, зокрема: в Англії тривалий час успішно діють спеціальні суди з земельних питань; в Німеччині – спеціальні суди з сільськогосподарських земель, які розглядають відповідні земельні спори, як за участю звичайних громадян, так і комерційних організацій [86, с. 256]; в США в окремих штатах діють суди спеціальної юрисдикції (або самостійно, або при окружних судах), серед яких, зокрема суди з земельних спорів [87, с. 118; 88, с. 47]; в Швейцарії створено спеціальні суди з питань оренди нерухомості (землі); у Данії – трибуни з питань оренди, що складаються з судді і двох засідателів, призначених суддею з числа представників асоціації землевласників, об'єднань орендарів і комерційних підприємств району; в Норвегії – спеціальні суди з земельних питань (наприклад, щодо укрупнення земельних ділянок); у Фінляндії – 4 суди з земельних спорів щодо землевідведень; у Туреччині – спеціальні суди з кадастрових спорів [89, с. 185]; У Франції всі суперечки, що стосуються Статуту сільськогосподарської оренди, а також інші спори між орендодавцями та орендарями, розглядають паритетні суди сільськогосподарської оренди [90, с. 83].

Публічно-правові земельні спори, тобто спори, пов'язані з використанням та розпорядженням земельними ділянками державної та комунальної власності, які виникають на підставі прийняття рішення, вчинення дій органами владних повноважень, що оспорюються в більшості розвинутих країн, розглядаються адміністративними судами, або спеціальними судами, створеними за принципом діяльності адміністративних судів – розгляду спорів, що виникають за участі органів публічної влади.

Так, наприклад, відповідно до Законів про адміністративну юстицію, які діють у країнах континентальної системи права, зокрема, Кодексу адміністративних судів Франції 1973 року [91, с. 123], Закону про адміністративну процедуру Німеччини [92, с. 136], до цих судів громадяни мають звертатися в усіх конфліктах публічно-правового, за винятком конституційно-правового, характеру, якщо для розгляду цього спору не

передбачений інший суд. До компетенції адміністративних судів віднесено, зокрема, і розгляд конфліктів приватних осіб з суб'єктами публічної адміністрації в галузі земельних правовідносин.

Приклад діяльності адміністративних судів Франції та Німеччини щодо розгляду публічно-правових земельних спорів доцільно взяти за основу аналізу, з двох причин: перша – це найбільш стійкі, ефективні та перевірені часом системи адміністративного судочинства, які функціонують з невеликими видозміненнями більше ніж два сторіччя; друга – їх було взято за основу формування системи адміністративного судочинства в Україні, і вона, попри скептицизм окремих її критиків, досить ефективно функціонує.

Для визначення особливостей французької моделі розгляду публічно-правових земельних спорів в системі адміністративної юстиції, слід дослідити сучасну систему адміністративної юстиції Франції, яка має трирівневу структуру: адміністративні суди, адміністративні апеляційні трибунали та Державна рада [93, с. 6–13]. Розгляд публічно-правових земельних спорів в адміністративному суді відбувається на основі скарги фізичної або юридичної особи на дії влади у формі прийняття правового акту управління, індивідуального або нормативного акту, пов'язаного з визначенням правового статусу земель державного та муніципального значення, крім актів Уряду, що спрямовані на визначення статусу земель державної власності, які використовуються з метою реалізації загальнодержавних програм будівництва об'єктів оборонного або інфраструктурного значення. Результатом розгляду публічно-правового спору є скасування незаконного акту, пов'язаного з визначенням правового статусу земель державного та муніципального значення та відшкодування завданої шкоди заявникові дією такого акту. Суд у цьому випадку може змінити нормативно-правовий акт, який порушує права та інтереси заявника, або прийняти нове рішення [94, с. 51].

Система адміністративної юстиції у Німеччині має певні відмінності від французької моделі. Процесуальні основи німецької моделі адміністративних судів визначає Положення про адміністративні суди 1960 року. Характерними ознаками німецької моделі системи адміністративних

судів є триланкова структура: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди земель, Федеральний адміністративний суд. Суди першої інстанції та вищі земельні суди діють у складі трьох суддів і двох засідателів, а Федеральний адміністративний суд складається з п'яти суддів. Вищі земельні суди і Федеральний адміністративний суд в окремих випадках можуть функціонувати, як суди першої інстанції. Така модель є схожою з вітчизняною моделлю функціонування адміністративних судів в Україні, що є очевидним, адже в основу її формування була покладена саме модель адміністративного судочинства Німеччини. Відмінною, але досить суттєвою ознакою Німецької моделі розгляду публічно-правових земельних спорів в системі адміністративної юстиції є те, що громадянин або юридична особа, земельні права якої були порушені, не може безпосередньо звернутися до суду з позовом на дії та рішення суб'єкта владних повноважень, а має спершу в позасудовому порядку оскаржити їх шляхом подання скарги до органу публічної влади, який виніс таке рішення. У разі відхилення скарги протягом місяця, заявник може набути статусу позивача шляхом звернення з позовом до адміністративного суду, який повинен дослідити обставини справи та разом з прийняттям рішення про визнання дій чи рішень суб'єкта владних повноважень незаконними, відмінюючи їх, може порушити питання щодо недостатньої компетенції посадової особи, яка приймала рішення або навіть усунення її від виконання оспорюваних повноважень, терміном до одного року. Слід зауважити, що така практика є дуже корисною та має бути запроваджена в Україні, адже вона мала б позитивні наслідки: по-перше, це зменшило б навантаження суддів, адже велика кількість публічних земельних спорів могла б вирішуватись в позасудовому порядку (за прикладом Німеччини – це близько 40 % всіх спорів); по-друге, це підвищило б рівень відповідальності посадовців за прийняття ними незаконних рішень, які свідомо приймаючи їх, розуміли б рівень своєї відповідальності, найвищим ступенем якої є позбавлення повноважень (посади). Адже досить поширено в Україні, коли керівники органу публічної влади, розглядаючи скарги на дії та рішення своїх підлеглих, приймають рішення про відмову в задоволенні

скарги на власний розсуд, виходячи з «корпоративного інтересу», ігноруючи вимоги закону та не переобтяжуючись зібранням доказової бази.

Рішення суду першої інстанції в Німеччині може бути оскаржене у вищому земельному суді, а рішення останнього – в касаційному провадженні у Федеральному адміністративному суді [95, с. 48].

Подібні системи існують і в інших європейських країнах. Так, в Австрії адміністративні суди діють на підставі Закону про Адміністративний суд (1965 рік), у Швейцарії та її кантонах адміністративні суди керуються законом про адміністративні процедури. Так, для прикладу, розгляд земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації в Австрії також віднесений до компетенції адміністративних судів, які мають однорівневу систему – єдиний загальнодержавний Адміністративний суд, в склад якого входять професійні судді, стаж правничої діяльності яких складає понад 10 років [96].

Дещо іншою є модель побудови системи адміністративних суддів, з огляду на розгляд публічних земельно-правових спорів в США та Англії, яку ще називають англосаксонська модель адміністративної юстиції. Система адміністративного судочинства Англії, яка складається з адміністративних трибуналів, виокремилась із системи судів загальної юрисдикції відносно недавно, у 1992 році з прийняттям Закону «Про адміністративні трибунали та розслідування» [97, с. 116; 98, с. 52]. Специфікою Англійської системи адміністративного судочинства є те, що в ній чітко виражена спеціалізація адміністративних трибуналів, за якої існують окремі трибунали з розгляду земельних як публічно-правових, так і приватно-правових спорів, які виникають як між громадянами та юридичними особами, так і за участю суб'єктів владних повноважень, і це спричинено відсутністю поділу права на приватне та публічне [97, с. 118]. Особливість розгляду публічно-правових земельних спорів адміністративними трибуналами в Англії полягає в: пануванні судового прецеденту, що проявляється в обов'язкову врахуванню судом при розгляді справи та винесенню рішення з неї судової практики розгляду схожих або аналогічних за предметом спору адміністративних справ; існуванні прямого звернення до суду, тобто не існує «квазісудового»

(досудового, адміністративного) порядку розгляду публічних спорів, всі вони вирішуються в суді, як вищій інстанції встановлення законності; залученні до судового розгляду на правах судді фахівців (експертів) у сфері земельних відносин (на платних засадах), які мають суттєвий досвід роботи в цій сфері та є публічними особами, які зокрема надають безоплатну правову допомогу в цій сфері (тобто займаються волонтерською та правопросвітницькою діяльністю) [99, с. 50].

Система судочинства загалом та адміністративних судів США дуже схожа з Англійською системою судоустрою та судочинства, що є очевидним, адже створювалась за моделлю останньої. Тільки з прийняттям у 1946 році Федерального закону «Про адміністративну процедуру», відбулося розмежування загальної юрисдикції судів та адміністративної юрисдикції, суб'єктами здійснення якої стали адміністративні трибунали, що являють симбіоз судової та громадської влади професійного спрямування. Основною стадією адміністративного судочинства в публічно-правових земельних спорах є слухання та оцінка доказів, головування під час слухання може здійснювати член трибуналу – призначений трибуналом мировий суддя, рішення якого оформлюється не у формі ухвали чи рішення, а у формі наказу та може бути оскаржене до професійного суду в порядку загального судового провадження.

Таким чином, системи адміністративної юстиції Англії та США функціонують на стику виконавчої та судової гілок державної влади: з одного боку, вони взаємодіють із активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті розглянутої справи; з іншого – вони наділені судовими повноваженнями та жорстко контролюються загальними судами, а це визначає правильне вирішення питання відповідно до закону [100, с. 210].

Окремо слід здійснити порівняльний аналіз зарубіжного досвіду судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Досліджуючи норми зарубіжних країн щодо примусового відчуження землі, А. Б. Наконечний виокремлює такі особливості: у законодавстві низки

країн наявне поняття винятково військової реквізиції (як правило, це стосується країн англосаксонського права); «мирна» реквізиція розглядається в аспекті примусового відчуження майна (зокрема земельних ділянок) лише у періоди надзвичайного стану (стихійні лиха, епідемії, епізоотії тощо) – яскравим прикладом можуть бути країни СНД (Україна, Росія, Білорусь, Молдова, Узбекистан та ін.); військова реквізиція в національному праві, на противагу міжнародним нормам, розуміється лише в ракурсі забезпечення власних національних оборонних інтересів, а не обслуговування потреб загарбницької армії; національна реквізиція, на відміну від міжнародних принципів, допускає примусове відчуження нерухомого майна, зокрема земельних ділянок; реквізицією передбачено спрощений порядок процедури примусового відчуження, ніж для інших підстав (здебільшого, це негайне відчуження без участі судових органів у розгляді необхідності такого відчуження); окремими державами часто встановлюються особливі гарантії у зв'язку зі здійсненням реквізиції. Так, наприклад, забезпечено право спадкоємців на отримання виплати (компенсації) реквізованого майна спадкоємця (в Республіці Казахстан) [101, с. 75].

Звернемося до вітчизняного інституту примусового відчуження земельних ділянок для суспільних потреб є інститут експропріації, який використовується у міжнародному праві. У найбільш широкому розумінні під експропріацією розуміється будь-яке примусове відчуження майна, що включає в себе військові, державні чи суспільні потреби, націоналізацію, конфіскацію. По-різному тлумачать експропріацію в правовій науці, так, одні вчені зазначають, що експропріація – це винятково оплатне (компенсаційне) відчуження об'єкта, інша група зазначає про безоплатний характер експропріації, а деякі вважають, що експропріація – це винятково відчуження майна (інколи – лише земельних ділянок та нерухомого майна, що на них розміщені) для суспільних цілей, що не пов'язані з надзвичайними подіями. Це є наслідком того, що поняття експропріації не знайшло своє нормативне закріплення в міжнародно-правовій доктрині, лише в ст. 1 Першого протоколу Європейської Конвенції із захисту прав людини та основоположних свобод 1950 р. міститься вказівка на те, що приватний

власник не може бути позбавлений майна, не інакше як в інтересах суспільства.

Нормативне зазначення про недискримінаційність положення майна приватних власників у загальних формах міститься в конституціях більшості країн світу. Більш детальні принципи і положення щодо примусового придбання земельних ділянок та питання про компенсації власникам відчужуваних земельних ділянок визначаються в окремих законах.

Однією з перших європейських конституцій, у якій було втілено новий підхід щодо визнання соціальної функції приватної власності, стала Веймарська конституція Німеччини 1919 р. Вона закріпила приватну власність як «соціальний обов'язок». Примусове відчуження власності дозволялося лише для потреб суспільства, на законних підставах і за відповідну винагороду [102, с. 319].

У Преамбулі Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. визначено, що усяке майно, усяке підприємство, експлуатація якого має або набуває національного значення чи характеру монополії, повинно стати власністю суспільства [103, с. 482].

У Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р., крім загальних принципів щодо реалізації права власності, містяться положення, відповідно до яких відчуження власності допускається лише в цілях загального блага і може проводитися лише за законом чи на основі закону, що регулює характер і розміри відшкодування; відшкодування визначається зі справедливим урахуванням інтересів суспільства і осіб, яких це стосується; гарантується право на звернення до судів загальної компетенції. Так, саме суспільний, а не державний інтерес лежить в основі вилучення, на це вказав Конституційний суд ФРН у рішенні від 16 грудня 1986 р. (1 BVR 1046/85), зазначивши, що для вилучення недостатньо якого-небудь суспільного інтересу; така функція власності, як захист свободи, вимагає на противагу особливо вагомим, невідкладним публічним інтересам, для забезпечення яких можна обмежити приватні права [104, с. 66]. Сам же порядок експропріації визначений в Земельному кодексі.

Відповідно до § 73 Конституції Королівства Данія від 5 червня 1953 р., ніхто не може бути примушений поступитися своєю власністю, крім випадків, коли того вимагає суспільна необхідність; примусове вилучення власності з причини суспільної необхідності допускається тільки в порядку, встановленому законом, за умови повної компенсації [105, с. 76].

Досить чітким є виписаний порядок експропріації в Конституції Греції від 11 червня 1975 р., в ч. 2 ст. 17 якої зазначено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності, окрім як у суспільних інтересах, підтверджених належним чином, тоді і так, коли і як це визначено законом, і в усякому випадку за умови попередньої повної компенсації, що відповідає вартості відчужуваної власності на момент слухання у суді питання про тимчасове визначення розміру компенсації. Цією ж статтею врегульовані порядок та умови визначення компенсації, що завжди призначається цивільним судом, пільги щодо її оподаткування, гарантії прав власника. Також врегульовано порядок безоплатної експропріації землі та майна, що на ній знаходиться, з метою їх використання в інтересах національної економіки, у випадку неналежного здійсненням власником своїх прав щодо охорони об'єктів природних національних багатств [105, с. 82].

Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р., визначаючи засади регулювання відносин власності, в ч. 2 ст. 62 врегульовує положення, відповідно до якого реквізиція й експропріація у суспільних інтересах можуть бути здійснені тільки на підставі закону за умови справедливої винагороди [106, с. 626–632].

Конституцією Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 р. у ст. 14 визначено, що експропріація може допускатися лише в інтересах суспільства і за умови попередніх гарантій повної компенсації власникам, у порядку, встановленому актом парламенту або іншими актами, виданими на його основі, якими встановлюється також часткова або повна компенсація збитків, якщо в результаті дій компетентних державних органів, здійснених в інтересах суспільства, власність знищується або стає непридатною до вживання чи права власника обмежуються. Винятки допускаються, якщо

через надзвичайні обставини вимагається негайна експропріація [106, с. 633–641].

З огляду на предмет дослідження, інтерес викликають способи примусової експропріації, які складають усталену світову практику обмеження права власності. Так, у Швеції застосовують два методи примусового викупу: експропріація, здійснювана Земельним судом (Land court); експропріація, здійснювана для спеціальних цілей кадастровим землевпорядником (cadastral surveyor) засобами землеустрою (cadastral proceeding). У Новій Зеландії органом, який уповноважений здійснювати примусовий викуп, є Земельно-інформаційна служба Нової Зеландії (Land Information New Zealand), яка також залучає до процесу акредитованих приватних підрядників. Здебільшого згода на викуп досягається завдяки переговорам [107, с. 5–6; 108, с. 90]. Згідно із Законом про експропріацію земель Японії, орган управління, який ухвалює рішення про реалізацію проекту, що вимагає експропріації, зобов'язаний зіставити позитивний суспільний ефект проекту з негативними наслідками для суспільних або приватних інтересів.

Таким чином, у зарубіжних країнах примусове придбання земельних ділянок регулюється низкою нормативно-правових актів, в основу яких покладено такі принципи: наявність чітко визначених суспільних потреб або надзвичайних обставин; необхідність справедливого і повного відшкодування компенсації власникам відчужуваних земельних ділянок; визначення процесуальних прав зацікавлених сторін, включаючи попереднє повідомлення, право на одержання справедливої компенсації та на апеляцію; судовий розгляд компенсаційних постанов за наявності порушень процедурного характеру, зловживань тощо. Здебільшого, зазначені принципи і положення щодо примусового придбання земельних ділянок та питання про компенсації власникам відчужуваних земельних ділянок визначаються в окремих законах.

До питання про примусове відчуження майна (зокрема земельних ділянок) застосовано практично однаковий підхід, обмеживши власність публічним чи державним (громадським) інтересом та гарантування власнику

справедливої рівноцінної компенсації за вилучене майно. Як правило, під такими інтересами розуміється будівництво доріг, інших лінійних об'єктів, аеропортів чи морських портів; об'єктів, що позитивно впливають на захист навколишнього природного середовища; забезпечення збереження загальнодоступного громадського простору, зокрема узбережжя морів, океанів, забезпечення нормального функціонування іноземних дипломатичних місій у державі; раціоналізація сільського господарства шляхом консолідування землеволодінь, що розташовані по сусідству, що має на меті підвищення продуктивності землі; об'єктів державної та соціальної інфраструктури – державних, медичних, навчальних установ тощо. При відчуженні земельної ділянки та майна, що на ній знаходиться, в більшості зарубіжних країн досягається згода між суб'єктом владних повноважень, який уповноважений на здійснення відчуження та власником землі (майна), і досягається це, здебільшого, двома методами: перший – справедливою та ринковою ціною викупу, яку, переважно, пропонує не держава (громада), а власник на підставі незалежної експертної оцінки; другий – обговоренням доцільності задоволення суспільного інтересу чи потреб шляхом викупу земельної ділянки з громадськістю, незалежними експертами у сфері земельних відносин (як посередниками) та власником. В іншому випадку, коли не досягнена згода на добровільне відчуження землі, а суспільних інтерес переважає приватний інтерес власника, справа про примусове відчуження землі та іншого майна розглядається в судовому порядку на місцевому рівні в більшості зарубіжних країнах в цивільних судових інстанціях, на державному рівні або в спеціалізованих палатах вищого суду держави, або в Вищих адміністративних судах.

Здійснивши вибірковий аналіз моделей побудови системи адміністративних суддів провідних країн світу, з огляду на розгляд публічних земельно-правових спорів, слід зауважити, що у зарубіжних країнах передбачені різні підходи до вибору організаційної форми адміністративної юстиції і вирішальну роль у цьому контексті відіграють національні особливості, до яких можна віднести історичні етапи розвитку кожної держави на шляху до покращення демократичних засад їх функціонування,

дотримання принципу законності, пріоритетності обслуговуючої функції над функцією управління в діяльності всіх органів публічної влади, чіткого визначення їх повноважень та дієвість інституту відповідальності органів публічної влади за результати своєї діяльності.

З огляду на це, необхідно зазначити, що Україна пішла, на нашу думку, вірним шляхом реалізації континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має призвести до виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, зокрема справ, що виникають на підставі публічно-правових земельних спорів, що в кінцевому результаті має підвищити рівень законності їх розгляду та в перспективі виключить або принаймні мінімізує спір про судову підвідомчість цієї категорії справ [109, с. 33].

Висновки до розділу 1

На виконання загальних завдань дослідження, зумовлених його предметом, в межах першого розділу роботи здійснено аналіз теоретико-правових засад судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, в результаті якого доцільно викласти такі висновки:

1. Доведено існування таких груп публічно-правових земельних відносин: 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.

Особливістю першої групи цього виду земельних публічно-правових відносин, яка становить науковий інтерес в межах предмету дослідження, є те, що вони виникають як з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок реалізації ними своїх конституційних прав,

зокрема права набуття права власності на земельну ділянку й у своїй сукупності вони утворюють адміністративні процедури, до яких долучаються спеціальні суб'єкти публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень), зокрема, стосовно державної реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, державної реєстрації речових прав на земельну ділянку, так і з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноваження), внаслідок виконання ними обов'язку, покладеного на них земельним законодавством, зокрема: здійснення функцій державного управління – прогнозування, планування, організації, обліку, контролю у сфері землевикористання; надання адміністративних послуг сфері землевикористання; застосування заходів адміністративного примусу за порушення землевпорядних норм.

Доведено, що саме в таких відносинах найчастіше відбувається конфлікт інтересів та порушення прав і свобод громадян органами публічної влади, й у випадку неможливості вирішення спору в досудовому порядку, виникають процесуальні правовідносини, які вирішуються в межах адміністративного судочинства, на що безпосередньо вказує норма у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Виокремлено етапи формування системи нормативно-правових актів, які складають основу правового регулювання розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, здійснено їх аналіз та запропоновано окремі шляхи їх удосконалення.

3. Доведено, що критеріями визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових земельних спорів, є: 1) суб'єкти спірних відносин, якими є суб'єкт публічної адміністрації, фізична (юридична особа) або інший суб'єкт владних повноважень (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема, суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір); 2) предмет спору – рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності

у приватну або комунальну власність, або повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки (за умови, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом); 3) підстава для спору – порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності у приватну або комунальну власність.

4. Здійснено аналіз розгляду публічних земельно-правових спорів в системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів в яких рахується не десятиріччям, як в Україні, а століттям (наприклад, у Франції, Німеччині, Швейцарії, Данії, Великобританії, Туреччині, США та ін.).

З'ясовано, що світова практика розгляду земельних спорів, які вирішуються в судовому порядку, базується на дуалістичній моделі поділу права на приватне та публічне. Приватно-правові земельні спори, які виникають між фізичними або юридичними особами приватного права з приводу володіння та розпорядження земельною ділянкою, в більшості держав світу вирішуються в судах загальної юрисдикції. Однак існує практика вирішення таких справ і в спеціалізованих судах, зокрема: в Англії тривалий час успішно діють спеціальні суди з земельних питань; в Німеччині – спеціальні суди з сільськогосподарських земель, які розглядають відповідні земельні спори, як за участю громадян, так і комерційних організацій; в США в окремих штатах діють суди спеціальної юрисдикції (або самостійно, або при окружних судах), з-поміж яких, зокрема, суди з земельних спорів; в Швейцарії створено спеціальні суди з питань оренди нерухомості (землі); у Данії – трибуни з питань оренди, що складаються з судді і двох засідателів, призначених суддею з числа представників асоціації землевласників, об'єднань орендарів і комерційних підприємств району; в Норвегії – спеціальні суди з земельних питань (наприклад, щодо укрупнення земельних ділянок); у Фінляндії – 4 суди з

земельних спорів щодо землевідведень; в Туреччині – спеціальні суди з кадастрових спорів.

Зроблено висновок, що публічно-правові земельні спори, тобто спори, пов'язані з використанням та розпорядженням земельними ділянками державної та комунальної власності, які виникають на підставі прийняття рішення, вчинення дій органами владних повноважень в більшості розвинутих країн розглядаються адміністративними судами, або спеціальними судами, створеними за принципом діяльності адміністративних судів – розгляду спорів, що виникають за участі органів публічної влади. Зазначено, що Україні слід врахувати зарубіжний досвід і в перспективі при запровадженні вузької спеціалізації судів, слід створити судову палату з розгляду публічно-правових земельних спорів на рівні окружних адміністративних судів.

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

2.1 Поняття, ознаки та види публічно-правового земельного спору та процесуальний статус учасників його судового розгляду

Як вже зазначалося вище, однією із категорій справ, що розглядаються в межах адміністративного судочинства у порядку, визначеному КАСУ, є справи, які виникають на підставі так званих публічно-правових земельних спорів. Складність для науки та правозастосовної судової практики полягає в тому, що поняття «публічно-правових земельних спорів» в правовій доктрині відсутнє, а чітких ознак віднесення публічно-правових спорів до цієї категорії, як і категорій таких спорів, не виокремлено. Навіть в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових земельних спорів, однак виділено підкатегорію «розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам» (підпункт 6.2.1 Класифікатора) [110]. Водночас аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано 10 102 позови до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження земельними ділянками, що склало майже 5 % від усіх категорій адміністративних справ [111]. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ вказує на низку труднощів, пов'язаних насамперед з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника земельної ділянки та ін.

У такий спосіб, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових земельних спорів, можливе шляхом

визначення поняття та ознак публічно-правових земельних спорів, що і є предметом дослідження в межах цього підрозділу роботи.

Донедавна законодавство не містило визначення терміну «публічно-правовий спір». За змістом ч. 2 ст. 4 КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року, «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» [4]. З прийняттям нової редакції КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року, поняття «публічно-правовий спір» набуло законодавчого закріплення в ст. 4, відповідно до якої «публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [5]. Однак нормативне закріплення цього поняття не вирішує проблеми визначення всіх видів публічно-правових спорів, а вказує лише ті, що найчастіше зустрічаються в практиці діяльності адміністративних судів.

Для розгляду спору адміністративним судом, необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору, суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ у публічно-правовому спорі, здебільшого, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські

функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти, як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових земельних спорів, тобто спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням земельними ділянками державної та комунальної власності, суди повинні враховувати сутність публічно-правових земельних спорів.

Для того, щоб визначити сутність публічно-правових земельних спорів, необхідно з'ясувати вироблені адміністративно-правовою наукою та правозастосовною судовою практикою тлумачення поняття публічно-правового спору. Адже у багатьох випадках важко розмежувати публічно-правові та приватно-правові спори і, відповідно, правильно визначити компетентний суд, що розглядатиме конкретну справу, особливо це стосується земельних спорів. Така ситуація не сприяє ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб і зумовлює необхідність детального дослідження поняття та змісту публічно-правового спору.

Публічно-правовий (частіше адміністративно-правовий спір) неодноразово перебував у центрі уваги вчених-юристів. З-поміж останніх робіт у цій сфері можна згадати праці таких науковців пострадянського простору, як: В. Авер'янова, В. Бевзенка, В. Галунька, І. Грибка, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, О. Кузьменко, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, Д. Лученка, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Перепелюка, Н. Писаренко, М. Руденка, О. Рябченко, М. Смоковича,

В. Сьоміна, Г. Ткач, В. Тимощука, Н. Хлібороб, А. Школика, І. Шруб та ін. Розглянемо їх наукові позиції детальніше.

Так, Н. Писаренко та В. Сьоміна під поняттям «адміністративно-правовий спір» пропонують визначати юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. До ознак адміністративно-правового спору вони відносять: 1) щільний зв'язок з державним управлінням та управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, які представляють державу; 2) виникнення з відносин різної галузевої належності; 3) обов'язковою стороною спору у більшості випадків виступає владний суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління; 4) виникнення, переважно, з відносин між нерівними учасниками [112, с. 22–23].

Натомість Е. Катаєва вказує, що зазначений підхід має деякі дискусійні моменти, адже він не враховує труднощі правової природи правовідносин, спори з яких належать до юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, в одному спорі можуть бути поєднані фінансові, бюджетні, трудові та ін. правовідносини, а не лише суто адміністративні [113, с. 80]. Такими є, приміром, спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності у виборчому процесі тощо. А Т. Мацелик зазначає, що при визначенні поняття «адміністративно-правовий спір», потрібно брати до уваги, що «адміністративно-правовий спір» охоплює спори, що виникають не лише з безпосередньо адміністративно-правових, але також з інших публічно-правових відносин (фінансових, податкових, митних, антимонопольних, виборчих тощо) [114, с. 52].

Нижче доцільно розглянути риси, властиві адміністративно-правовому спору як різновиду публічно-правового спору. Першою рисою є те, що він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких

присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес [115, с. 80]. В адміністративно-правовій науці існують різні підходи щодо виокремлення видів адміністративно-правових відносин, у в своїй більшості вони зводяться до їх поділу на: регулятивні і правоохоронні; матеріальні і процесуальні; спричинені правомірними діями та спричинені неправомірними діями; відносини у сфері управління економікою, соціального захисту та інше; такі, що захищаються в адміністративному порядку та судовому порядку; вертикальні і горизонтальні [116, с. 51–55; 117, с. 136; 118, с. 34; 119, с. 53; 120, с. 65; 121, с. 23; 122, с. 13; 123, с. 64; 124, с. 45; 125, с. 32].

Менш поширеним у науці є тлумачення публічно-правових відносин, адже виокремлення їх почало відбуватись з огляду на вироблення в сучасній правовій науці теорії поділу права на публічне та приватне, яка є класичною для більшості правових систем розвинутих країн світу. Більшість думок зводяться до того, що публічно-правові відносини можуть бути реалізовані у різних сферах життєдіяльності суспільства, однак їх обов'язковим учасником є органи публічної влади [126, с. 23]. Так, вірними є позиції окремих авторів, які до обсягу поняття «адміністративно-правовий спір» відносять усі публічно-правові спори (а не лише ті, що виникають з адміністративно-правових відносин), за винятком тих, які законодавством віднесені до іншої категорії спорів. Так, на думку Т. Мацелик, до публічно-правових відносин відносяться також ті, що виникають у сфері оподаткування між фізичними особами-підприємцями та органами державної податкової служби. Однак, на думку автора, їх слід відрізнити від приватно-правових, адже, якщо та сама фізична особа-підприємець уклала з органом податкової служби договір підряду на виконання ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини у цій ситуації регулюються нормами цивільного права і є приватноправовими [114, с. 53].

Іншою специфічною рисою адміністративно-правового спору як різновиду публічно-правового спору є те, що однією зі сторін спору виступає суб'єкт владних повноважень [127, с. 33]. Водночас у кожному випадку виникнення правового спору за участю суб'єкта владних повноважень необхідно з'ясувати, чи реалізовував він владні управлінські функції в

правовідносинах, що передували виникненню спору. Крім того, потрібно підкреслити, що владні управлінські функції суб'єкт владних повноважень повинен виконувати саме в тих правовідносинах, у яких виник спір.

Разом із загально правовими способами захисту прав (визнання права, припинення дій, що порушують право тощо), на думку О. Бринцева, «у публічно-правових спорах наявні також і специфічні способи захисту прав, зокрема, визнання недійсним нормативного акту органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акту індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень» [128, с. 50]. До вказаного переліку можна додати скасування нормативних та індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень. Так, відповідно до п. 9, 10 ч. 5 ст. 160 нового КАСУ, «у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень має бути наведено обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача», «у справах щодо оскарження нормативно-правових актів мають бути зазначені відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акту до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт» [5].

Адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. У такому випадку йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в судовому порядку, що має свої особливості, порівняно із розглядом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку [129, с. 151].

Відповідно, можна зробити висновок, що адміністративно-правові спори є найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів. Водночас, вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 2 ч. 1 ст. 4 нового КАСУ, у публічно-правовому спорі, здебільшого, хоча б одна сторона має

здійснювати публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір має виникати у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій, або хоча б одна сторона має надавати адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [5]. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового, за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Таким чином, під публічно-правовим спором слід розуміти спір фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Вжитий у п. 7 ч. 1 ст. 4 нового КАСУ термін суб'єкт владних повноважень включає в себе орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [5]. Тобто, в порядку адміністративного судочинства може здійснюватися захист не лише від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів державної влади, а й інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень та повноважень, переданих шляхом укладання договору. Наявність у суб'єкта встановлених законом повноважень, які реалізуються ним на підставі власного, одностороннього волевиявлення, внаслідок чого для протилежного суб'єкта виникають правові

наслідки, зокрема, пов'язані зі зміною його правового статусу, свідчить про владну природу таких повноважень, а сам суб'єкт підпадає під визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» в розумінні КАСУ [130, с. 128].

При цьому слід зауважити, що юрисдикція адміністративних судів відповідно охоплює всі публічно-правові спори за участю суб'єктів владних повноважень. Виняток становлять лише спори щодо правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму, що віднесені до адміністративної юрисдикції незалежно від того, чи виступає учасником цих правовідносин суб'єкт владних повноважень, чи ні. Так, у п. 2 Постанови ВАСУ від 20.05.2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» за змістом ч. 2 ст. 4 КАСУ відзначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Законодавство не містить визначення терміну «публічно-правовий спір» [131]. Отже, для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер).

Однак зміст публічно-правового спору є ширшим, ніж воно закріплене в новому КАСУ. Так, на думку Н. Хлібороб, публічно-правовий спір є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру: «орган публічної влади (посадова особа) – невідладний суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади – публічний службовець» конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей прав [132, с. 227]. Більш широко поняття публічно-правового спору тлумачить К. Тимошенко, зазначаючи, що він є протиріччям (юридичним конфліктом) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [133, с. 5].

Натомість Ю. Педько стверджує, що публічно-правовий спір є видом правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. На його думку, суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються у розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових відносин з приводу їх прав і обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) або нормативного акту [134, с. 250]. Фундатор новітньої адміністративно-правової науки В. Авер'янов зазначав, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються у протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав [135, с. 215].

Що стосується особливостей та ознак публічно-правового спору, то в юридичній літературі існує декілька точок зору з цього приводу. Так, Н. Хлібороб виокремлює такі ознаки публічно-правового спору: 1) наявність правової основи – гарантованої законом можливості захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникнення лише з юридично значущих дій його суб'єктів; 3) спрямованість на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; 4) наявність законодавчо встановлених способів вирішення, які не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [132, с. 215; 136, с. 6]. К. Тимошенко виділяє такі ознаки публічно-правового спору: 1) виникнення спору з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча б одним із учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства, та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин;

4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; б) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень. [137, с. 14]. Ю. Педько визначає публічно-правовий спір в широкому значенні, а не тільки як предмет юрисдикції адміністративних судів, вказуючи, що предметом таких спорів визначає права та обов'язки або законність правозастосовного (адміністративного) або нормативного акта (щодо спорів про право) або нормативно-правові акти органів публічної влади (щодо спорів про норму) [134, с. 251].

Порівнюючи вказані розуміння публічно-правового спору, О. Луніна підкреслює, що концепція Ю. Педька носить більш узагальнений характер, а концепції Н. Хлібороб та К. Тимошенко можуть розглядатись, як похідні щодо неї, які розглядають тільки окрему сторону публічно-правових спорів, зокрема – як предмет юрисдикції адміністративних судів. Далі дослідниця зазначає, що попри загальну близькість розглянутих концепцій публічно-правового спору, мають місце також істотні відмінності, що стосуються елементів публічно-правового спору, таких як предмет, підстава виникнення [138, с. 67]. Крім того, елементи публічно-правового спору визначають структуру позову як процесуального засобу захисту особою свого порушеного права [136, с. 11].

Зважаючи на предмет дослідження, в межах цього підрозділу доцільно дослідити такі категорії, як «предмет», «підстава», «сторони» публічно-правових спорів, які відображають сутність та особливості таких спорів.

Предметом публічно-правового спору визначаються суб'єктивні права громадян та організацій [139, с. 771]. Звуженим видається розуміння

предмету публічно-правового спору – протиправної поведінки (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, що наводиться окремими дослідниками [140, с. 39; 141, с. 280; 142, с. 130]. Адже порушене суб'єктивне право складає не предмет публічно-правового спору, а предмет захисту в адміністративному суді [143, с. 156]. О. Луніна, досліджуючи предмет публічно-правового спору про право у сфері державної реєстрації, визначає його як суб'єктивні публічні права та обов'язки у конкретних спірних правовідносинах з приводу здійснення реєстраційної діяльності [138, с. 74].

На думку С. Ківалова, під предметом публічно-правового спору слід розуміти перевірку та надання оцінки діям, рішенням та/або бездіяльності суб'єктів владних повноважень на предмет їх відповідності чинному законодавству України, натомість, об'єктом публічно-правового спору виступають права, свободи та інтереси, реалізації або задоволенню яких перешкоджають дії, рішення та/або бездіяльність суб'єктів владних повноважень [144, с. 8].

Неоднозначним є розуміння підстави як елементу публічно-правового спору. Зокрема, одні автори під підставами публічно-правового спору розуміють сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [136, с. 15]; інші автори зазначають, що підставами публічно-правового спору є сукупність таких юридичних фактів: а) матеріальних (факт порушення чи оспорювання прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи); б) процесуальних (факт звернення особи до суду з позовом про захист порушених чи оспорюваних прав, свобод, охоронюваних законом інтересів) [145, с. 24]; окремі автори переконують, що підставою виникнення публічно-правового спору, як предмету адміністративного судочинства, слід вважати сукупність юридичних фактів, які свідчать про порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах у певній сфері, зокрема: подання до адміністративного суду позовної заяви, що за своїм оформленням, змістом та порядком подання відповідає вимогам КАСУ, вчинення інших дій позивача,

відповідача, що мають місце протягом розгляду справи та свідчать про підтримання позивачем своїх вимог та невизнання їх відповідачем [146, с. 11]. З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що під поняттям «підстави публічно-правового спору» слід розуміти сукупність юридичних фактів, що свідчать про переконання однієї зі сторін публічно-правового конфлікту про порушення її прав та існування обґрунтованих вимог щодо їх захисту в порядку адміністративного судочинства.

Специфікою суб'єктного складу публічно-правового спору є наявність у ньому, з одного боку, фізичної та юридичної особи, яким дійсно або ймовірно належать спірні права, а з іншого – суб'єкт владних повноважень. При цьому, якщо в регулятивному публічно-правовому відношенні сторони можуть бути нерівними, то при розгляді публічно-правового спору такі сторони виступають як рівні – суб'єкт владних повноважень не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-правовий спір, адже він реалізує у спорі не свої владні повноваження, натомість його наділено таким же обсягом прав і обов'язків для участі у розгляді конфлікту, як і іншу сторону [144, с. 10].

Таким чином, якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій, тобто суб'єкт владних повноважень виступає стороною у спорі, то такий спір є публічно-правовим. Характеризуючи суб'єкт владних повноважень як сторону публічно-правового спору, потрібно враховувати те, що такий суб'єкт повинен здійснювати владні управлінські функції. Адже саме владні управлінські функції дозволяють відмежовувати їх від внутрішньоорганізаційних управлінських функцій.

При визначенні кола суб'єктів, наділених владними повноваженнями, в публічно-правових земельних спорах слід врахувати, передусім, перелік органів публічної влади, закріплений на законодавчому рівні. Глава 3 та 4 Земельного кодексу України відносить до суб'єктів, які наділені владними повноваженнями в галузі земельних відносин, такі: Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради,

Київська і Севастопольська міські ради, Кабінет Міністрів України у галузі земельних відносин, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин (Державне агентство земельних ресурсів України та його територіальні органи [147]), центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (Міністерство екології та природних ресурсів України, в складі якого перебуває Державна екологічна інспекція [148] та їх територіальні органи), місцеві державні адміністрації, державні органи приватизації у галузі земельних відносин. Зазначений перелік не слід вважати вичерпним. У випадках делегування повноважень, створення чи реорганізації окремих структур тощо й інші можуть вважатися суб'єктами владних повноважень у сфері земельних відносин. Для виникнення спору необхідно, щоб зазначені суб'єкти публічно-правових відносин прийняли рішення, здійснили дії чи бездіяльність, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб у сфері земельних ресурсів. У такий спосіб виникне предмет публічно-правового земельного спору. Більш детально реалізацію їх процесуального статусу як учасників судового розгляду публічно-правових земельних спорів буде здійснено в наступних підрозділах роботи.

Резюмуючи вищезазначене, слід зазначити, що публічно-правовому спору властива низка специфічних рис, з-поміж яких доцільно виокремити такі:

1) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю суб'єктів правовідносин, врегульовані імперативним методом правового регулювання, однак це не означає, як вважають окремі вчені, що в їх основі присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес [128, с. 16]. Тут доцільніше погодитися з думкою Д. В. Лученка, який зазначає, що такі спори завжди виникають з відносин, які характеризуються нерівністю їх учасників (адміністративно-правові відносини), однак сторони таких спорів не завжди є юридично нерівними [129, с. 151];

2) однією зі сторін спору є обов'язково носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень, з іншої – може бути інший суб'єкт владних

повноважень (наприклад, у спорі між обласною державною адміністрацією та обласною радою щодо визначення порядку реалізації компетенції у певній сфері публічного адміністрування тими чи іншими галузями або сферами забезпечення функціонування та розвитку регіону);

3) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав, які вони формують та відстоюють під час подання та розгляду адміністративного позову, висловлюючи вимогу щодо визнання недійсним нормативного акту органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акту індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, скасування нормативних і індивідуальних актів, зобов'язання суб'єкта владних повноважень щодо прийняття законних рішень, вчинення дій чи припинення незаконної діяльності (наприклад, звернення вимоги про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; відповідно до вимог ч. 4 ст. 105 КАСУ);

4) публічно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. Адже існує, дві альтернативні законодавчо визначені форми його розгляду: позасудова та судова. Публічно-правовий спір може бути вирішено в позасудовому (адміністративному) порядку, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [149] та інших супутніх нормативних актів, наприклад, Закону України «Про захист прав споживачів» [150], у випадку подання звернення до суб'єкта владних повноважень, або в судовому порядку, шляхом подання адміністративного позову, у відповідності до норм КАСУ. У перспективі можлива і доцільна інша позасудова форма вирішення публічно-правового спору, шляхом запровадження в Україні процедури медіації, як альтернативного (позасудового) методу вирішення спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу, самостійно, на добровільній основі досягти згоди для вирішення їх спору за допомогою медіатора, що стане можливо після прийняття та набуття

чинності Закону України «Про медіацію», проект якого поданий до Парламенту [151]. У цьому випадку варто зазначити, що запровадженню такої позасудової форми публічно-правового спору є як свої прибічники, так і критики. Разом з запровадженням медіації, при вирішенні публічно-правових спорів, деякими авторами пропонується поширити на таку категорію спорів процедуру їх вирішення в третейських судах [152, с. 18; 153, с. 140; 154, с. 77]. Слід визнати хибною позицію цих авторів і підтримати думку Д. В. Лученка з приводу того, що навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам, розгляд спорів, що виникають у зв'язку з цим, не може відбуватися у третейському суді або інших подібних структурах [129, с. 154]. Дійсно, коли йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, особливо коли його рішення завдає шкоду публічним інтересам (групі осіб, громаді, певній соціальній групі), такий спір має вирішуватись винятково в суді з залученням до судового процесу фахівців в галузі права.

З урахуванням вищезазначеного, доцільно виокремити ознаки, властиві земельним спорам, як виду публічно-правового спору, зокрема:

1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути, або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір);

2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження земельними

ділянками державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави;

3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності; окрім цього, предметом спору можуть бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом;

4) причиною виникнення спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема, суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір [155, с. 40].

Отже, 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 (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає: рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки [156, с. 80].

З'ясування поняття та змісту «предмету публічно-правового спору» та визначення його особливостей в публічно-правових земельних спорах, дає можливість здійснити класифікацію публічно-правових земельних спорів, в основу якої покладено ключову ознаку їх поділу на види – предмет спірних відносин. На підставі чого запропоновано виокремлювати такі види публічно-правових земельних спорів:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності;

2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності;

3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності;

4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

2.2 Особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів

Проведення щодо судового розгляду публічно-правового земельного спору, тобто спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкодження такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або

комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки, являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Будь-яке провадження адміністративного процесу послідовно здійснюється через сукупність стадій, які залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що виконуються у межах кожної із них, спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної цілі. З огляду на універсальний характер позовної форми, провадження оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, має бути побудоване за загальними правилами позовного судочинства, з урахуванням особливостей, які виникають з предмету розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, а тому перелік стадій такого провадження у адміністративному судочинстві подібний із стадіями інших видів позовного судочинства.

На початку аналізу процесуальних етапів процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів доцільно зауважити, він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року (далі – новий КАСУ).

Вище нами було акцентовано увагу на тому, що в новій редакції КАСУ, в статті 12 «Форми адміністративного судочинства», закріплено норму, відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)». Аналіз цієї норми дає можливість стверджувати, що провадження з розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів

здійснюється в порядку загального провадження, тобто проходить всі стадії судового адміністративного процесу.

Таким чином, на підставі вироблення процесуальною наукою поняття та змісту «стадійності провадження справ», провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, включає в себе такі *стадії*:

- 1) порушення провадження в адміністративній справі;
- 2) розгляд справи в суді першої інстанції;
- 3) перегляд судових рішень.

Для визначення всіх процесуальних дій, що здійснюються в процесі розгляду та вирішення цієї категорії адміністративних справ, виокремлення вад такої діяльності та напрацювання напрямків удосконалення законодавчого забезпечення та практики діяльності адміністративних судів, доцільно в межах цього розділу здійснити аналіз вищезазначених стадій.

Виокремлення вад правового забезпечення та процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративними судами даної категорії справ та напрацювання шляхів вирішення цих проблем неможливе без визначення та урахування думки суддів та працівників апарату адміністративних судів. З урахуванням цього, у квітні – травні 2017 року було здійснено опитування 65 суддів та 35 працівників апарату адміністративних судів Київської, Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей щодо ефективності провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, результати якого подані в Додатку А роботи.

Вищевказані результати опитування будуть впливати на вироблення авторської позиції з удосконалення провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, яке буде досліджено шляхом аналізу його стадій.

Перші дві стадії провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності – *порушення такого провадження та розгляд справи в суді першої інстанції* – є основними стадіями такого провадження. Зміст цих стадій провадження складають окремі процесуальні етапи, що включають чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле, складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин, кожна з яких повинна відповідати таким вимогам: мати об'єктивно необхідний характер; мати самостійний зміст, що визначає призначення певної частини; мати самостійне адміністративно-процесуальне значення, свої задачі, що забезпечують вирішення задач стадії адміністративного провадження; частини повинні розташовуватися одна за одною в певній послідовності.

В адміністративно-правовій науці існують різні підходи щодо визначення змісту стадії судового провадження в адміністративній справі. Так, О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій визначають, що розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції включає такі стадії: підготовчий розгляд позовного звернення; попередній розгляд справи; остаточний розгляд справи [157, с. 325]. Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін та ін. вважають, що провадження у суді першої інстанції включає в себе такі стадії: звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; ухвалення судового рішення [158, с. 311]. Найбільш обґрунтованою щодо визначення змісту провадження (стадії) щодо розгляду адміністративної справи в суді першої інстанції є, на нашу думку, позиція авторів навчального посібника «Адміністративний процес України», за ред. А. Т. Комзюка [159, с. 425]. На їх думку, провадження адміністративної справи в суді першої інстанції включає: порушення адміністративної справи; підготовку справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи; прийняття судового рішення у адміністративній справі. Такий зміст вищевказаного провадження, по-сутті, відповідав його законодавчому визначенню в КАСУ, що діяв до 15 грудня 2017 року. В новому ж КАСУ провадження

адміністративної справи в суді першої інстанції замінене на «позовне провадження», що, звісно, може стати предметом наукової дискусії як науковців, так і практиків, але в межах більш фундаментального теоретико-правового дослідження. З огляду ж на ефективність законодавчого забезпечення судового провадження в адміністративних справах взагалі, і цієї категорії зокрема, слід зазначити, що позитивним зрушенням є більш детальний порядок урегулювання процесуальних етапів розгляду справи, з огляду на диференційовані підходи складності самої справи. Так, розділ II нового КАСУ «Позовне провадження» включає такі основні процесуальні етапи: главу 2 «Відкриття провадження у справі»; главу 3 «Підготовче провадження»; главу 4 «Врегулювання спору за участю суду»; главу 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін»; главу 6 «Розгляд справи по суті»; главу 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову без розгляду»; главу 9 «Судові рішення» [5].

Враховуючи законодавче регулювання та авторське сприйняття змісту позовного провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, можна виділити такі частини (етапи) стадії позовного провадження: 1) формування позовних вимог та подання до суду адміністративного позову; 2) відкриття провадження в адміністративній справі; 3) підготовка справи до судового розгляду; 4) судовий розгляд адміністративної справи по суті; 5) прийняття судового рішення по адміністративній справі.

Перші два процесуальні етапи, з огляду на зміст досліджуваного нами провадження, можна об'єднати в *стадію – порушення адміністративної справи*. Останні три етапи: підготовка справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи по суті, прийняття судового рішення по адміністративній справі, об'єднуються в *стадію – розгляд справи та прийняття рішення*.

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може бути відкрито не інакше, як за наявності

належно оформленого адміністративного позову. Адміністративний позов, як правовий інститут у адміністративному процесі відіграє значну роль, адже саме завдяки йому порушується адміністративна справа, суд розпочинає її розгляд, у процес вступають зацікавлені та інші особи. Лише внаслідок подання адміністративного позову, виникає найперша обов'язкова стадія провадження адміністративного процесу – *порушення адміністративної справи* (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі).

Поданню адміністративного позову до суду передують формулювання позовних вимог та їх належне оформлення. Від чіткого, обґрунтованого формулювання позовних вимог безпосередньо залежать результати їх задоволення судом. Тому, в межах дослідження такого виду адміністративного провадження, доцільно визначити підстави, предмет, форму та зміст адміністративного позову, спрямованого на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності.

Основними елементами адміністративного позову можна визнати *предмет і підставу* позову. Вимога громадянина до органу виконавчої влади про усунення порушення свого права повинна носити правовий характер, ґрунтуватися на нормах публічного права. В ній йдеться про стверджуване право, тобто така вимога є суб'єктивним відображенням протиріччя (колізії), яке є предметом спору. Поняття “предмет” має таке тлумачення: будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття; логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання тощо [160, с. 267]. Предмет позову – це: 1) матеріально-правова вимога позивача до відповідача; 2) те, на що спрямований адміністративний позов; 3) те, з приводу чого подається позов [161, с. 90]. Отже, предмет адміністративного позову завжди пов'язаний із публічними правовідносинами, які виникли між позивачем та відповідачем, і виражається у вимозі, зверненій через адміністративний суд. Натомість матеріально-правова вимога є наслідком спору про публічне право.

Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача [162, с. 163]. Предмет у теорії юридичного процесу як елемент позову виокремлюється з метою: а) відмежування одного позову від іншого; б) недопущення подання ідентичного позову; в) обрання відповідачем належного способу захисту власних суб'єктивних інтересів.

Вимога позивача повинна бути обґрунтованою низкою обставин, з яких він виводить свої позовні вимоги, іншими словами предмет позову має бути обґрунтованим. Діяльність суду спрямована на перевірку у позовній процесуальній формі саме обґрунтованості правової вимоги позивача до відповідача. Громадянин наділений правом звертатися із скаргою (адміністративним позовом) не з приводу будь-якого факту порушення закону органом виконавчої влади, а якщо він вважає, що цим порушено його права. Отже, приводом для звернення громадянина з адміністративним позовом є факти порушення органом виконавчої влади суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів громадянина у сфері землекористування. Крім фактів, які свідчать про порушення суб'єктивних прав чи законних інтересів, до підстави позову входять і факти наявності суб'єктивного права чи законного інтересу, які підлягають захисту. Усі ці обставини, що за своєю правовою природою є юридичними фактами, складають підставу позову [163, с. 9]. Таким чином, під *підставою* адміністративного позову маємо розуміти сукупність юридичних фактів, з якими позивач пов'язує свою правову вимогу.

Приводом для адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади є порушення суб'єктивних публічних прав та законних інтересів громадянина (юридичної особи), яке проявляється у формі рішення, дії або бездіяльності цих органів (їхніх посадових чи службових осіб), що позбавляють можливості або створюють перешкоди громадянину у реалізації його суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної

або комунальної власності у власність чи користування, тобто вони є такими, що суперечать закону (що можна розглядати як порушення законних інтересів громадянина). У адміністративному процесі вони також позначаються як предмет оскарження [164, с. 92].

З огляду на специфіку здійснення досліджуваного нами адміністративного провадження, детальніше розглянемо характеристику предмету оскарження.

Найчастіше права громадян порушуються рішеннями (адміністративними актами) органів виконавчої влади. Цьому свідчать дані узагальнення результатів діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, що вказують на те, що приводом для розгляду справ, в яких відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень, в більш як 50 % випадках є рішення суб'єкта владних повноважень, на яке спрямовано адміністративний позов [165]. Це також підтверджується результатами опитування нами в квітні – травні 2017 року 65 суддів та 35 працівників апарату адміністративних судів на предмет оцінки ефективності провадження судом справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності. Вони вказують на те, що найчастіше предметом оскарження у провадженнях щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є рішення суб'єктів владних повноважень, що знаходять своє відображення в нормативно-правових актах (постановах, наказах, розпорядженнях) – 41,2 %, рішення суб'єктів владних повноважень, що знаходять своє відображення в індивідуальних правових актах управління; – 35,4 % респондентів вказали, що найбільш поширеним способом судового захисту у провадженнях щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є вимога позивача щодо визнання неправомірними рішень, дій чи бездіяльності окремих суб'єктів владних повноважень; 35,4 % – вимога щодо скасування правових актів індивідуальної дії, які обмежують чи порушують їх інтереси [Додаток А].

Рішення органу виконавчої влади (посадової чи службової особи) у індивідуальній конкретній справі є результатом застосування норм публічного (адміністративного) права. Дотримання, виконання та використання, як форми безпосередньої реалізації правових норм у фактичних діях людей, мають місце, адже конкретні життєві ситуації не потребують державного втручання задля забезпечення чи організації здійснення права: лише самим учасникам суспільних відносин потрібно діяти в певних межах, які встановлено приписами правових норм [166, с. 92]. Застосування права є тим засобом здійснення юридичних норм, який характеризується владними діями компетентних державних органів відносно інших суб'єктів. Результатом правозастосовної діяльності є індивідуальний правовий акт управління, яким і можуть порушуватися права громадянина, якщо його прийнято без дотримання вимог законності, що означають прийняття правозастосовного рішення тільки: а) у межах повноважень правозастосовуючого органу; б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються; в) за процедурою, встановленою законом; г) у цілковитій відповідності зі змістом закону; г) у формі, передбаченій законом.

Права можуть бути порушені і діями органу (посадової і службової особи), без видання управлінського акту, а також у результаті його бездіяльності, зокрема і у мовчазній відмові видати відповідний акт. З цих позицій рішення (акт управління) – це різновид дій [167, с. 42]. Однак права громадян можуть порушуватися і діями суб'єктів публічно-управлінської діяльності, які не оформлюються відповідними актами (наприклад, усна вимога залишити земельну ділянку, пред'явлена посадовою особою органу виконавчої влади). Бездіяльністю визначається певна форма поведінки особи, пов'язана з невчиненням дій, які вона повинна вчинити на підставі закону, що призвело до певних негативних наслідків для громадянина, в результаті чого він дістав можливість звернутися до суду за захистом своїх прав. Йдеться про зволікання, часто свідоме, з вирішенням певного питання (індивідуальної справи), віднесеного до компетенції посадової особи чи органу виконавчої влади [168, с. 296.]

Таким чином, права громадянина можуть бути порушені будь-якими

діями, що несуть правові наслідки, а також не вчиненням зазначених дій у разі необхідності, тобто актом управління, діями органу управління (реальний акт) та його бездіяльністю. Не можуть бути предметом судового оскарження думки, висловлення, припущення, які не спричиняють юридично значущих наслідків.

У зв'язку з тим, що позов громадянина може бути задоволено лише за наявності юридичних фактів, які входять до підстави позову, вона є передумовою виникнення права на задоволення позову (тобто право на отримання захисту, право на позитивний результат процесу), яке, разом з правом на пред'явлення позову (тобто правом на звернення з вимогою про захист, правом на процес, незалежно від його результатів), складає право на позов (право на судовий захист), адже ці дві правомочності повинні виступати у єдності, тому що без права на пред'явлення позову не може бути права на його задоволення [169, с. 15].

Для реалізації права на задоволення позову, крім зазначених вище передумов, також необхідно наявність низки умов для його реалізації. До них відносять: наявність права на пред'явлення позову; дотримання встановлених строків позовної давності та доведеність підстави позову, іншими словами доведеність фактів, якими обґрунтовується вимога позивача до відповідача.

Нормативною підставою права громадянина на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади виступає ст. 55 Конституції України [1]. Норми Конституції є нормами прямої дії і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Право на звернення до адміністративного суду, якщо громадянин вважає що рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових відносин, закріплено у ст. 5 КАСУ [5]. Крім того, право громадян (і юридичних осіб) на судовий захист своїх прав (право на позов), порушених органами виконавчої влади у сфері землекористування, передбачене ст. 123 Земельного кодексу України, в п. 14 якої зазначено, що «відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого

самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду» [24].

Реалізація права на позов у досліджуваному адміністративному провадженні можлива за дотримання таких умов: а) у особи, яка звертається до суду із адміністративним позовом, має бути або суб'єктивна матеріальна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи. Така заява може бути подана: від власного імені заявника на захист власних, суб'єктивних прав та інтересів; на захист прав іншої особи, однак у межах повноважень, визначених довіреністю чи законом; б) особа, яка подає позов має бути наділена адміністративною процесуальною дієздатністю, в іншому випадку, відповідно із ст. 169 КАС України, позовна заява повертається позивачеві або ж залишається без розгляду; в) справа, яка розглядатиметься та вирішуватиметься адміністративним судом має порушуватись у суді першої інстанції вперше, інакше, якщо вона вже раніше була предметом судового розгляду, заявник відповідно позбавляється права на звернення до суду. Так, позовна заява повертається позивачеві, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п. 4 ст. 169 КАС України).

Треба зазначити, що не тільки ці передумови стосуються реалізації права на пред'явлення адміністративного позову. Важливим питанням є також додержання порядку реалізації цього права. Недодержання таких правил також тягне несприятливі наслідки для особи, що звернулася до суду. Такими правилами є: додержання вимог до позовної заяви, встановлених ст. 160 КАС України; звернення до адміністративного суду повинно відбуватися у встановлені в КАС України строки (ст. 122 КАС України) [170, с. 248].

Додержання вимог до адміністративного позову передбачає визначення його форми, змісту позовних вимог та належного заповнення його реквізитів. Задля того, щоб адміністративна справа була порушена, а суд приступив до здійснення адміністративного судочинства, необхідно, аби адміністративний позов відповідав низці законодавчо закріплених вимог.

Тому, КАС України (ст. 160) закріплено обов'язкові вимоги щодо змісту та форми адміністративного позову, з яким заявник звертається до суду, уповноваженого розглядати та вирішувати публічно-правові спори.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у *формі* письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником, позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом (ст. 160 КАС України). Також слід виділяти ще такий елемент позову, як *зміст позову*, тобто ті дії суду, здійснення яких вимагає позивач при зверненні за захистом права. Спосіб захисту залежить від характеру порушення права, іншими словами від предмету та підстави, від законності та обґрунтованості позовної вимоги. Тільки виявлення предмета і підстави позову забезпечує винесення законного і обґрунтованого рішення, а не волевиявлення позивача з приводу способу захисту права [169, с. 4].

Обов'язковою умовою прийняття позовної заяви адміністративним судом та, відповідно, відкриття провадження у цій справі є дотримання заявником низки законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до змісту позовної заяви, які чітко визначені в ч. 5 ст. 160 нового КАСУ та визначають загальну стандартну його структуру, яка є обов'язковою для позовного провадження з будь-якої категорії справ, а такому не потребує додаткового аналізу.

Обов'язковою умовою подання позовних вимог є дотримання позивачем строків звернення до адміністративного суду, визначених ст. 122 нового КАС України. З урахуванням законодавчого регулювання строків звернення до адміністративного суду з позовною заявою, їх можна поділити на дві групи: 1) загальні; 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді. Так, загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 122 нового КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Однак, разом із загальним процесуальним строком порушення

адміністративної справи процесуальним законом закріплено спеціальні процесуальні строки порушення такої справи. Так, для захисту прав, свобод та інтересів особи КАСУ та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

У межах досліджуваного провадження слід враховувати положення ч. 4 ст. 122 нового Кодексу, в якій закріплено положення, відповідно до якого «якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень». Таким чином, цією нормою урегульовано як положення про можливість досудового порядку вирішення спору, наприклад у порядку визначеному Законом України "Про звернення громадян" [149], так і з огляду на перспективне законодавство, яке, на нашу думку, в недалекому майбутньому, з урахуванням зарубіжного (передусім європейського досвіду) здійснення судочинства, унормує обов'язковий досудовий порядок вирішення публічно-правового спору хоча б по окремим категоріям адміністративних справ, що надасть можливість, по-перше, розвантажити діяльність адміністративних судів; по-друге, підвищить рівень відповідальності в публічному адмініструванні (у нашому випадку, у сфері землекористування), про що йшлося вище.

Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. Однак, у судовій практиці непоодинокими є випадки, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних причин пропускає строки звернення до суду із адміністративним позовом, однак потреба у судовому захисті порушених чи оспорюваних прав чи інтересів не зникла. У такому випадку, відповідно до ч. 1 ст. 123 нового КАСУ, правом допуску

адміністративного позову до розгляду в суді наділений сам суд, якщо ним буде визнано пропущення строків подання позову з поважних причин. Очевидним є те, що такі причини повинен наводити позивач у зверненні до суду. Формою визнання судом пропущених строків звернення до адміністративного суду, відповідно до ч. 1 ст. 123 нового КАСУ, є ухвала суду.

Ще одним етапом досліджуваної стадії оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, є *відкриття провадження в адміністративній справі*.

Як вже зазначалося на початку цього підрозділу роботи, адміністративна справа вважається порушеною за умови прийняття судом позовної заяви. За загальним правилом особа подає позовну заяву через канцелярію суду. У канцелярії заяву реєструють і передають судді у встановленому порядку черговості (за абеткою, номером, спеціалізацією тощо). Слід відзначити, що розподіл судових справ є принциповим питанням, з огляду на дотримання принципу законності та неупередженості діяльності суду, відсутності особистої зацікавленості у судді в результатах розгляду і вирішення справи. Наразі розподіл адміністративних справ в адміністративних судах здійснюється в автоматичному режимі, на підставах та у порядку, визначеному Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженому Рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 [171]. У відповідності до п. 1.4 цього Положення, у місцевих та апеляційних адміністративних судах для автоматичного розподілу справ між суддями з додержанням принципів випадковості та в хронологічному порядку надходження судових справ, з урахуванням завантаженості кожного судді (збалансованого навантаження), використовується комп'ютерна програма «Діловодство спеціалізованого суду», у Верховному Суді використовується Єдина автоматизована система діловодства Верховного Суду України, розроблена Верховним Судом. Технічний супровід та підтримка працездатності автоматизованої системи в судах здійснюються адміністратором автоматизованої системи на підставі укладених договорів з

Державною судовою адміністрацією України та відповідними судами.

Після одержання позовної заяви, суддя в обов'язковому порядку з'ясовує ряд обставин, визначених ст. 171 нового КАС України, зокрема: 1) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 цього Кодексу; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) чи позов подано у строк, встановлений законом (якщо позов подано з пропусшенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом [5].

При прийнятті до розгляду досліджуваної нами категорії справ, чи не найскладнішим для судді є з'ясування чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності. Критерії, за якими слід визначати підсудність публічно-правових земельних спорів адміністративним судам, які необхідно враховувати судді, досліджені та систематизовані нами в першому розділі роботи. Аналіз статті 20 нового КАСУ дає можливість зробити висновок, що наразі справи з розгляду публічно-правових земельних спорів підвідомчі окружним адміністративним судам як судам першої інстанції. Тут варто зазначити, що відбулися суттєві зміни у визначенні предметної підсудності цієї категорії та інших адміністративних справ з прийняттям і набуттям чинності з 15 грудня 2017 року нового КАСУ. Статтею 18 КАСУ, який діяв з 2005 року по 15 грудня 2017 року (тобто більше 12 років), було визначено, що всі адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, розглядаються місцевим загальним судом як

адміністративним судом. Це ж стосувалось і адміністративних справ щодо оскарження рішень (дій) органів місцевого самоврядування щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування. Таким чином, з прийняттям нового КАСУ, місцеві загальні суди поступово втрачають повноваження щодо розгляду адміністративних справ у порядку загального позовного провадження, залишенням в їх підсудності адміністративних справ, розгляд яких здійснюється переважно у порядку спрощеного провадження. Все це є свідченням активізації тенденції щодо вузької (галузевої) спеціалізації адміністративних судів.

Відповідно до ч. 8 ст. 171 нового КАСУ, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, зміст якої визначено в ч. 9 ст. 171 нового КАСУ.

В ухвалі суддя має вирішити питання про одноособовий чи колегіальний судовий розгляд справи. Так, за загальним правилом, у відповідності до ст. 32 нового КАСУ, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Однак, з огляду на специфіку досліджуваного провадження, слід зазначити, що відповідно до ст. 33 нового КАСУ, адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією суддів у складі трьох суддів у таких випадках: 1) коли предметом оскарження в них є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України; 2) з ініціативи судді у разі їх особливої складності.

Як вже зазначалося, розгляд адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, починається з *підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження)*.

Виходячи із аналізу ч. 2 ст. 173 нового КАС України, метою зазначеної стадії можна вважати визначення обставин справи, які підлягають

встановленню, зібрання відповідних доказів, визначення порядку розгляду справи та вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Сукупність конкретних процесуальних дій, які здійснюються на стадії підготовки справи до судового розгляду, безпосередньо залежить від змісту публічно-правового спору, його особливостей та учасників. Факторами, які визначають зміст підготовки справи до судового розгляду є також складність доказування обставин справи, ступінь спірності аргументів кожної сторони [172, с. 327].

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання, воно має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі, у виняткових випадках, для належної підготовки справи для розгляду по суті, цей строк може бути продовжений не більше, ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

З огляду на досліджувану категорію справ, під час проведення підготовчих дій адміністративний суд, постановивши відповідну ухвалу, може вчинити *такі процесуальні дії*: 1) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, у порядку, визначеному главою 4 нового КАСУ; 2) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 3) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста.

Такі процесуальні дії суду, як призначення експертизи, виклик у судові засідання експерта та спеціаліста є характерними для досліджуваного нами виду провадження. Особливо це питання є актуальним у процесі

судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності у випадку непогодження і оскарження відповідачем оцінки земельної ділянки та майна, яке відчужується, про що детально нами досліджено в підрозділі 2.4 роботи. Так, відповідно до ст. 102 нового КАСУ, суд ухвалою за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи призначає експертизу у справі за сукупності таких умов: 1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких встановити відповідні обставини неможливо; 2) жодною стороною не наданий висновок експерта з цих самих питань або висновки експертів, надані сторонами, викликають обґрунтовані сумніви щодо їх правильності. При призначенні експертизи судом, експерт або експертна установа обирається сторонами за взаємною згодою, а якщо такої згоди не досягнуто у встановлений судом строк, експерта чи експертну установу визначає суд. З урахуванням обставин справи, суд має право визначити експерта чи експертну установу самостійно. У разі необхідності, може бути призначено декілька експертів для підготовки одного висновку (комісійна або комплексна експертиза). Експертна грошова оцінка земельних ділянок, що підлягають відчуженню, здійснюється на підставі та за умов, визначених в Постанові КМУ від 11 жовтня 2002 р. № 1531 «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» [173]. Експертна оцінка майна, що підлягає відчуженню, здійснюється на підставі та за умов, визначених в Законі України від 12 липня 2001 року № 2658-III «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [174].

Основним процесуальним заходом, що здійснюється на стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду, є *проведення попереднього судового засідання*, метою якого є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку адміністративним судом (ст. 180 нового КАСУ України). Однак, як справедливо стверджують окремі автори, метою попереднього судового засідання, крім визначеної у КАС України, є необхідність процесуально

закріпити дії сторін щодо розпорядження предметом спору, здійснені при підготовці справи до судового розгляду, визначити обставини, які мають значення для справи, а також достатність доказів у справі [175, с. 197].

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, за правилами, встановленими главою 6 розділу II нового КАСУ, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених главою 3 розділу II нового КАСУ (ст. 181 нового КАС України). Для врегулювання спору суд: з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову; з'ясовує, чи не визнає відповідач адміністративний позов; роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Однак, якщо у зазначеному порядку спір не вдалося врегулювати, то суд переходить до вчинення таких процесуальних дій (ч. 2 ст. 180 нового КАС України): 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Ще одним процесуальним етапом стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду є *визначення необхідності та вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову*. Порядок вжиття заходів забезпечення адміністративного позову визначений ст. ст. 150, 151 нового КАСУ і включає в себе: підстави, засоби та умови забезпечення адміністративного позову. Слід зауважити, що питання забезпечення адміністративного позову в законодавстві інших країн вирішується по-різному. Так, в Німеччині законодавчо закріплені два способи забезпечення

адміністративного позову: загальний – за якого подання адміністративного позову зупиняє виконання адміністративного акту у випадку його оскарження; винятковий – за клопотанням адміністрації органу суд може ухвалити рішення про негайне виконання прийнятого ним рішення, що оскаржується (але винятково у надзвичайних ситуаціях, виходячи з публічного інтересу) [176, с. 120]. У Франції, Австрії та Нідерландах оскарження будь-якого нормативного рішення не перешкоджає його виконанню [177, с. 355; 178, с. 8]. У нормах нового КАСУ знайшов відображення досвід країн, законодавство яких не визнає за адміністративним позовом відкладної дії, тобто подання адміністративного позову та відкриття провадження у адміністративній справі саме по собі не зупиняє рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинення дії цього рішення або окремих його положень на час провадження в адміністративній справі є прерогативою суду. Ініціатором забезпечення адміністративного позову, як правило, може виступати: 1) суд (першої або апеляційної інстанції); 2) позивач. Так, відповідно до ч. 1 ст. 151 КАС України, суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Таку ухвалу постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження – суд апеляційної інстанції.

З огляду на досліджувану категорію справ, актуальності набувають підстави та порядок вжиття заходів щодо забезпечення позовів у процесі судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Яскравим цьому підтвердженням є справа № 802/2096/13-а за адміністративним позовом прокуратури Вінницької області, третя особа на стороні позивача – ОСОБА_1 до Вінницької міської ради, третя особа на стороні відповідача – ОСОБА_2 про скасування рішення [179].

Так, Ухвалою ВААС від 31 липня 2013 року ухвалу ВОАС від 13 червня 2013, якою в задоволенні клопотання про забезпечення позову відмовлено, – скасовано та постановлено нову ухвалу, якою забезпечено адміністративний позов прокуратури Вінницької області шляхом заборони

Вінницькій міській раді вчиняти дії, пов'язані з передачею земельної ділянки, площею 0,0806 га, АДРЕСА_1 в оренду, суборенду чи її викупом, до ухвалення рішення по суті в цій адміністративній справі, з таких підстав. Надаючи оцінку висновкам суду першої інстанції, ВААС зауважує, що враховуючи тривалі строки розгляду адміністративних справ за позовом прокуратури Вінницької області до Вінницької міської ради про визнання протиправним та скасування рішення № 124 від 25.05.2006 року, існує ймовірність відчуження спірної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі, що натомість може призвести до необхідності вжиття додаткових заходів з метою повернення її в комунальну власність.

При цьому, суд враховує наданий представником апелянта в судовому засіданні витяг з мережі Інтернет, відповідно до якого на веб-сайті dom.gia.ua розміщено оголошення про продаж будівлі, побудованої на спірній земельній ділянці, що також свідчить про ймовірність відчуження зазначеної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі.

Таким чином, з огляду на зміст ч. 2 ст. 151 нового КАСУ, підставою для забезпечення позову в такому випадку є необхідність вжиття заходів, унеможливають істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. В у такому разі суд виносить ухвалу про забезпечення позову, в якій, з урахуванням вимог ч. 1 ст. 152 нового КАСУ, встановлює заборону відповідачу вчиняти певні дії.

Основною (центральною) стадією досліджуваного нами провадження є **судовий розгляд адміністративної справи по суті.**

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи набагато складніша за своїм змістом стадія, адже у її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору. У стадії судового розгляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, можна виділити такі процесуальні *етапи*: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) судові дебати та ухвалення рішення.

Перед тим, як дослідити порядок здійснення процесуальних дій, властивих для цієї стадії провадження, необхідно визначити *загальні правила* її здійснення, зокрема щодо:

1. Встановлення строку розгляду адміністративної справи. Відповідно до ст. 193 нового КАС України, суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Розгляд справи по суті здійснюється протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

2. Визначення місця розгляду адміністративної справи, яким відповідно до ст. 194 нового КАС України, є спеціально обладнане приміщення – зал судових засідань. Але за необхідності, окремі процесуальні дії можуть вчинятися за межами приміщення суду.

3. Визначення можливості участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, з підстав та за умов, визначених в ст. 195 нового КАСУ, відповідно до яких учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Наступним етапом досліджуваної стадії провадження є *розгляд справи по суті*, метою якого є дослідження доказів з точки зору їх достатності і достовірності, на основі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, необхідних для правильного вирішення справи. Судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи

підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися. При розгляді справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуєчий у судовому засіданні доповідає про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена в письмових поясненнях.

Слід відзначити, що позивач протягом всього часу судового розгляду вправі: 1) відмовитись від адміністративного позову; 2) змінити позовні вимоги, а відповідач – визнати цей позов, зробивши усну заяву. Також сторони протягом всього часу судового розгляду можуть примиритися або заявити клопотання про надання їм часу для примирення.

Для встановлення обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення, або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо), та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі (предмет доказування), у судовому засіданні здійснюється послідовність таких процесуальних дій:

1. Заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 209 нового КАС України). Після доповіді у справі, суд заслуховує пояснення позивача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору, і бере участь на стороні позивача, пояснення відповідача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні відповідача, а також пояснення третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Якщо поряд зі стороною, третьою особою у справі беруть участь їхні представники, суд після пояснень сторони, третьої особи заслуховує пояснення їхніх представників, а за їхнім клопотанням пояснення може давати тільки представник. У разі, коли в справі заявлено кілька позовних вимог, суд може зобов'язати сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, дати окремо пояснення щодо кожної з них.

2. Заслуховуються показання свідків. Порядок допиту свідків визначений ст. 212 нового КАС України, відповідно до якої кожен свідок допитується окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд

не допитав.

3. Досліджуються письмові та речові докази, зокрема носії.

У судовому засіданні оголошується також висновок експерта (ст. 221 нового КАСУ). Для роз'яснення і доповнення висновку експерта особи, які беруть участь у справі, а також суд можуть ставити експерту питання. Викладені письмово і підписані пояснення експерта приєднуються до справи. Під час дослідження доказів суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста (ст. 222 нового КАСУ). Спеціалісту можуть бути поставлено питання щодо суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень. Викладені письмово та підписані спеціалістом роз'яснення приєднуються до справи.

З огляду на предмет нашого дослідження, основне значення на стадії розгляду справи по суті має оцінка доказів у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, яка здійснюється безпосередньо судом.

На цьому етапі суду необхідно дослідити критерії оцінки законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Цей етап розгляду адміністративної справи є найбільш складним для суду, адже слід констатувати, що наразі у вітчизняному законодавстві відсутні вимоги щодо меж адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів владних повноважень в результаті якої вони приймають рішення (нормативно-правові акти), вчиняють юридично значущі дії, або ухиляються від їх вчинення. У зв'язку з цим, суди потребують хоча б певних критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплені у ч. 3 ст. 2 нового КАСУ. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Як вірно зазначає О. С. Духневич, «критерії-принципи одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень

владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень. Законодавче їх закріплення дає можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта владних повноважень» [180, с. 146].

Таким чином, критеріями законності прийняття рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, які підлягають оцінюванню судом при розгляді конкретної адміністративної справи є те, що вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Виявлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову лише за умови встановлення порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на відхилення від принципів адміністративної процедури.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, головуєчий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість виступити із додатковими поясненнями чи подати додаткові докази (ст. 224 нового КАСУ).

Вислухавши додаткові пояснення та дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів, які є наступним етапом досліджуваної стадії, на якому забезпечується встановлення істини у справі.

У риторичі під судовою промовою розуміється «промова, яку проголошують адвокати, прокурори, сторони в судовому засіданні з метою аналізу зібраних і досліджених в судовому процесі доказів на переконання суду в правоті своєї позиції» [181, с. 17]. Судовим дебатам (промовам) завжди відводилось значне місце в юридичній освіті та практиці. Це за часів античного Риму та Афін оволодінню ораторському мистецтву присвячували своє життя відомі оратори, які більшість свого часу відточували мистецтво під час судових засідань. Хист переконувати з обов'язковою правовою аргументацією є і на сьогодні основною кваліфікаційною фаховою характеристикою таких учасників судового процесу, як адвокатів, представників сторін та прокурорів. Оволодіння ораторським мистецтвом правника в більшості зарубіжних вищих навчальних закладах (університетах) є основною складовою визначення його фахового рівня, що, сподіваємось, віднайде своє застосування і у ВНЗ України, які мають ліцензію на підготовку юристів.

По суті судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні. Послідовність виступів учасників адміністративної справи у дебатах регламентована законодавством (ст. 225 нового КАСУ) і виглядає так: першим виступає позивач, його представник; потім – відповідач, його представник; наступним – третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору, її представник; третій особі, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, її представникові слово надається після особи, на стороні якої вона бере участь.

За клопотанням сторін чи третіх осіб, у дебатах можуть виступати лише їхні представники. Суд не може обмежувати тривалість дебатів певним часом. Однак головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після

закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Наступним і завершальним етапом судового розгляду адміністративної справи є *ухвалення і проголошення судового рішення по справі*.

Ухвалення судового рішення здійснюється з дотриманням таємниці наради суддів, сутність якої полягає у передбаченому законом порядку, згідно з яким при постановленні судового рішення нарада суддів проводиться в ізольованому приміщенні – нарадчій кімнаті, в якій може перебувати лише суд, який розглядає справу. Отже, після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення (ст. 227 нового КАСУ). Якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставин, які потребують додаткової перевірки [182, с. 683].

При обговоренні та постановленні судового рішення мають дотримуватись такі вимоги (ст. 228 нового КАС України): 1) ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) суддя не має права розглядати інші судові справи; 3) судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України (ст. 243 нового КАС України). Залежно від процесуальних питань, які розв'язуються рішенням адміністративного суду, ці рішення набувають форми та змісту або постанови, або ухвали. Тлумачення цих рішень суду подано в ст. 3 нового КАСУ, відповідно до якої: 1) рішення суду – рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги; 2) постанова – письмове рішення суду апеляційної або касаційної інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги; 3) ухвала – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким

вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання [5]. Таким чином, судовий розгляд справ по суті закінчується ухваленням рішення суду.

У межах стадії винесення рішення за результатами розгляду адміністративної справи по суті, та з огляду на кінцевий результат досягнення мети досліджуваного нами провадження, доцільно здійснити аналіз таких судових рішень.

На підставі аналізу ст. 245 нового КАСУ, можна визначити, що в результаті позовного судового провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, судом може бути винесено рішення про задоволення позову повністю або частково, чи про відмовлення в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову з такої категорії справ, суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, які порушуються права і свободи громадян та інтереси юридичних осіб у сфері законного використання земель державної та комунальної власності;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень, коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Таким чином, новим КАСУ (ст. ст. 241–245) визначено також загальні правила постановлення постанови у адміністративній справі, зокрема:

- суд приймає рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду;
- рішення приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу;
- у виняткових випадках, залежно від складності справи, складення рішення, постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять днів з дня закінчення розгляду справи;
- складання повного тексту ухвали, залежно від складності справи, може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали;
- судові рішення, що містить вступну та резолютивну частини, має бути підписане всім складом суду і приєднане до справ;
- усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах;
- судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії).

Під час ухвалення рішення, суд вирішує (ст. 244 КАС України) такі питання: 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Рішення у справі щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, повинне відповідати законодавчо визначеним вимогам та містити комплекс властивих для нього реквізитів, визначених в ст. 246 нового КАС України.

Окремої уваги заслуговує визначення правових наслідків прийняття судом рішень у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування загалом, і пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, зокрема. Йдеться про реальну відповідальність суб'єктів владних повноважень, які приймаючи незаконні рішення, вчиняючи незаконні дії, грубо порушують права громадян щодо законного використання земель державної та комунальної власності, які підлягають оскарженню в суді, позови про які судом задовольняються, особливо коли йдеться про системне вчинення таких порушень, за фактами яких є аналогічні рішення суду. На це неодноразово зверталась увага як науковців, так і практиків. Окремі з них пропонували запровадити в діяльності адміністративних судів України практику, відповідно до якої адміністративний суд, прийнявши рішення про задоволення позову щодо визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, може винести окрему ухвалу про усунення посадової особи конкретного суб'єкта владних повноважень, що прийняв незаконне рішення, вчинив незаконну дію, чи незаконно бездіяв з займаної посади [180, с. 165]. Слід підтримати таку пропозицію та передбачити законодавчо урегульований порядок відсторонення посадової особи суб'єкта владних повноважень від посади на підставі рішення суду в Законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Таким чином, виділення стадій судового розгляду публічно-правових земельних спорів у порядку адміністративного судочинства дозволяє з'ясувати їх особливості та цілі, які необхідно враховувати при розгляді судами таких справ по суті з метою реалізації головної цілі судочинства – ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення.

2.3 Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності

Правові відносини, що виникають з приводу відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, урегульовані відповідним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон про відчуження) [183], яким у статті 15 закріплено положення відповідно до якого, у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб, зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність за рішенням суду [183]. Ця категорія справ є однією з невеликої кількості адміністративних справ, підставою для розгляду якої є позов не фізичної особи чи юридичної особи до суб'єкта владних повноважень, а навпаки, суб'єктом подання позову виступає саме суб'єкт владних повноважень. Юрисдикція адміністративного суду щодо розгляду цієї категорії справ наразі чітко визначена в КАСУ. На відміну від попередньої редакції КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року, до набуття чинності Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким фактично було запроваджено нову редакцію КАСУ, вищезгадана категорія справ не була виокремлена, а охоплювалась п. 5 ч. 2 ст. 17, в якій зазначалось, що юрисдикція адміністративних судів поширюється зокрема на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України [4]. В діючій редакції КАСУ, в п. 8 ч. 1 ст. 19 визначено, що «юрисдикція адміністративних судів

поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [5]. Як в попередній редакції КАСУ, у статті 183-1, так і у діючому КАСУ, у статті 267 «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності», визначено лише окремі формально-процесуальні моменти провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, й не дано відповіді на ключові питання предмета та закономірностей його дослідження судами у таких справах. Визначити ж процесуальні особливості судового розгляду цієї категорії адміністративних справ, порушених на підставі публічно-правового земельного спору можливо з урахуванням аналізу практики діяльності судів з розгляду цієї категорії справ, вад такої діяльності та науково обґрунтованих алгоритмів діяльності суду, шляхом комплексного та системного дослідження КАСУ загалом та Закону про відчуження, що і буде зроблено нижче.

Відразу варто зазначити, що новим КАСУ в ст. 12 закріплено дві процесуальні форми позовного провадження в адміністративних справах: спрощене та звичайне, що зроблено, з огляду на принципи правової доцільності, адекватності витрат публічних ресурсів для здійснення правосуддя, ефективності та оперативності діяльності суду, а відтак покращення доступу до правосуддя. З урахуванням цих принципів, зважаючи на ч. 4 ст. 12 КАСУ, адміністративні справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються судами винятково за правилами загального позовного провадження.

Якщо слідувати нормі закону, зокрема ч. 4 ст. 5 КАСУ, в якій визначено, що «суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду винятково у випадках, визначених Конституцією та законами України», таке право їм надано Законом про відчуження.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження, підставою для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є незгода власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб. Обов'язковими умовами примусового відчуження цих об'єктів є: 1) земельна ділянка, інший об'єкт нерухомого майна, що на ній розміщені, є приватною власністю фізичної або юридичної особи; 2) вони відчужуються у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності; 3) суспільна необхідність їх відчуження зумовлена необхідністю розміщення на цих земельних ділянках чітко визначених об'єктів суспільних потреб: національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ; 4) рішення про відчуження прийнято органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначеному Законом; 5) власнику земельної ділянки були запропоновані умови попереднього і повного відшкодування вартості земельної ділянки та майна, розміщеного на ній на підставі та в порядку, встановленому законом.

Суб'єктом звернення з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (позивачем у справі) є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, відповідно до закону, можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб (ч. 1 ст. 183-1 попередньої редакції КАСУ та ч. 1 ст. 267 діючого КАСУ). Деяке інше формулювання за змістом, але тотожне за суттю міститься у частині першій ст. 16 Закону про відчуження, яка вказує, що орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки,

інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб, відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів.

Аналіз цих нормативних приписів дозволяє дійти висновку, що право на звернення із подібними позовами до адміністративного суду мають лише ті суб'єкти владних повноважень, за якими закон визначив повноваження на викуп таких об'єктів, тобто визначені ст. ст. 8, 9 Закону про відчуження. Так, органи виконавчої влади відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначених цим Законом, приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для чітко визначених суспільних потреб, визначених в ст. 8 Закону про відчуження. Натомість, у ст. 9 Закону про відчуження подано перелік суспільних потреб, для яких органи місцевого самоврядування, в межах території здійснення їх повноважень, приймають рішення про викуп земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені.

О. В. Ільницький та Н. В. Ільків [184, с. 21] слушно зазначають, показовою стосовно цього є постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. у справі № 2а-2/12/9104 [185], відповідно до якої Львівським апеляційним адміністративним судом було відмовлено в адміністративному позові Львівської обласної державної адміністрації щодо примусового відчуження з мотиву суспільної необхідності земельних ділянок, які відводяться для будівництва під'їзних доріг, дорожньої розв'язки та об'єктів інженерної інфраструктури, необхідних для будівництва стадіону для організації та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Суд приймав своє рішення, зважаючи на той факт, що так як Кабінетом Міністрів України 17 березня 2011 р. прийняте розпорядження № 195-р «Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності» [186], то саме Кабінет Міністрів України має виняткове право на звернення із адміністративним позовом про примусове відчуження таких земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Адже крім того, обґрунтовуючи своє рішення, суд послався на

ч. 4 ст. 8 Закону України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні», відповідно до якої орган, що приймав рішення про викуп земельної ділянки, приймає рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності лише у разі відмови власника об'єкта права приватної власності від укладення договору купівлі-продажу або іншого правочину щодо відчуження такого об'єкта. Тобто зверненню із адміністративним позовом про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності має передувати прийняття органом, що прийняв рішення про викуп земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності. Відтак, у разі відмови власника об'єкта права приватної власності від укладення договору купівлі-продажу або іншого правочину щодо відчуження такого об'єкту, орган, що прийняв рішення про його викуп, зобов'язаний прийняти рішення про примусове відчуження об'єкта права приватної власності з мотиву суспільної необхідності. Однак, як бачимо з матеріалів справи, таке рішення органом, що прийняв рішення про викуп у відповідачів спірних земельних ділянок, не приймалось, а тому суд дійшов висновку, що звернення до суду Львівської обласної державної адміністрації із цим позов здійснено з порушенням встановленої Законом процедури та є передчасним.

Також суд звернув увагу на недотримання обов'язкової умови для звернення до суду з таким позовом – відсутність згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб. Однак, у матеріалах справи наявні нотаріально посвідчені заяви відповідачів про надання згоди на отримання взамін інших рівноцінних земельних ділянок.

З норм ст. ст. 8, 9 Закону про відчуження бачимо, що законодавець застосував диференційований підхід визначення права на застосування викупу земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна залежно від виду суб'єкта владних повноважень (природи його повноважень) – орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, конкретної суспільної

потреби, та її значення (загальнодержавне чи місцеве), адміністративно-територіальне розміщення відчужуваного об'єкта та його співвідношення із територією поширення компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень. Саме така сукупність ознак і повинна враховуватися при визначенні правоздатності для звернення до суду суб'єкта владних повноважень з відповідним позовом.

Встановлення невідповідності суб'єкта із правом на звернення, на нашу думку, повинно бути однозначною підставою для повернення позовної заяви позивачеві та залишення позовної заяви без руху, на підставі п. 3 ч. 4 ст. 169 КАСУ. В такому разі суддя повертає позовну заяву і додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів з дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків. Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви, надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді. Ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви за результатами її перегляду та направлення справи для продовження розгляду, суд не має права повторно повертати позовну заяву. Однак повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Законом про відчуження (ч. 1 ст. 10), визначено перелік органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними юридичних осіб публічного права, яким надано право ініціативи щодо викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб. Такі органи мають право лише звертатись з пропозиціями щодо викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб до органу публічної влади, який уповноважений на прийняття рішення про викуп таких об'єктів. При цьому слід зазначити, що ці органи, особи, адміністрації та підприємства, наділені повноваження подання ініціативи щодо викупу земельної ділянки, визначені в ч. 1 ст. 10 Закону, не мають права звернення

до суду з позовом про примусове відчуження земельних ділянок для суспільної необхідності, а також не мають права бути третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Слід погодитись з позицією А. Б. Наконечного стосовно того, що такі суб'єкти мають право брати участь у процесі як треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивача [101, с. 156]. Автор робить посилання на Постанову у справі № 874/3/14 Житомирського ААС від 27 жовтня 2014 р. [187], в якій Житомирським апеляційним адміністративним судом задоволено позов Володарсько-Волинської районної державної адміністрації Житомирської області про примусовий викуп земельних ділянок с/г призначення, розташованих на території Володарсько-Волинського району, які належать за правом власності фізичним особам, для суспільних потреб, під подальше розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням ТОВ «Лезниківський кар'єр» корисних копалин – граніту (блоків), граніту, придатного для булощебеневої продукції та виробництва інших будівельних матеріалів. З матеріалів справи вбачається, що ініціатором примусового відчуження цих земельних ділянок виступило ТОВ «Лезниківський кар'єр», що 04.07.2014 р. звернулось до Володарсько-Волинської районної державної адміністрації Житомирської області з обґрунтованим листом про доцільність викупу цих земельних ділянок для суспільних потреб.

Окрім Закону про відчуження як загального нормативного акту, який регулює процесуальну правосуб'єктність на звернення до суду з адміністративним позовом про примусове відчуження об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності, існують спеціальні закони, які визначають процесуальну правосуб'єктність окремих спеціальних органів публічної влади на звернення з позовом до суду про примусове відчуження земель для суспільних потреб. Так, наприклад, відповідно до ст. 14 Закону «Про автомобільні дороги», у разі необхідності відчуження землі, що є приватною чи комунальною власністю, для будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування створюється державна комісія, яка пропонує викуп земельних ділянок за ринковою ціною з урахуванням ринкової

вартості розташованих на ній будинків чи споруд. У разі незгоди власників із запропонованою ціною, викуп цих земель здійснюється в судовому порядку. Таким чином, ініціатором звернення до адміністративного суду щодо примусового викупу земельної ділянки для будівництва дороги загальнодержавного значення виступає колегіальний орган, однак суб'єктом звернення (позивачем) в цьому випадку буде центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, наразі це Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор). Водночас, попри існування низки законодавчих актів, які стосуються визначення процесуального порядку звернення до суду з позовами про примусове відчуження земель для суспільних потреб, цей порядок досить повно і уніфіковано сформований в Законі про відчуження, на це вказує і п. 9 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», в якій зазначено, що «викуп земельних ділянок для суспільних потреб і примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності (статті 146, 147 ЗК України) проводиться відповідно до Закону України про відчуження у порядку, передбаченому відповідними процесуальними кодексами».

За змістом як ч. 2 ст. 183-1 редакції КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року, так і частини другої ст. 267 нового КАСУ, вказана категорія справ підсудна у першій інстанції апеляційним адміністративним судам за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

Як визначено в ч. 3 ст. 183-1 КАС України у редакції до 15 грудня 2017 року, так і ч. 3 ст. 267 нового КАСУ, «позовна заява про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності подається до адміністративного суду без сплати судового збору» [5]. Аналогічна норма була визначена і у п. 15 ч.1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI, що було достатньою нормативною підставою для звільнення від сплати судового збору. Однак в новій редакції Закону України «Про судовий збір» № 2147-VIII від 03.10.2017 р. [188] відсутня норма про звільнення від

сплати судового збору у випадку подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Навпаки, якщо здійснити аналіз ч. 3 ст. 4 вищезгаданого закону, то за подання адміністративного позову не майнового характеру суб'єктом владних повноважень сплачується 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а за подання адміністративного позову майнового характеру суб'єктом владних повноважень сплачується 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб і не більше 350 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Тут слід враховувати те, що ця категорія спорів відноситься до спорів не майнового характеру, на це хоч і не прямо, але опосередковано вказує Лист Вищого адміністративного суду України від 18.01.2012 р. №165/11/13-12 [189], в якому зазначається, що «адміністративними позовами майнового характеру є вимоги щодо протиправності рішень про визначення грошових зобов'язань платників податків, про зменшення суми бюджетного відшкодування з податку на додану вартість, про стягнення адміністративно-господарських та інших штрафних санкцій тощо».

Таким чином, наразі склалась очевидна невідповідність норм як ч. 3 ст.183-1 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року, так і ч. 3 ст. 267 нового КАСУ нормам Закону «Про судовий збір» стосовно звільнення від сплати судового збору за подання позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Для усунення таких законодавчих розбіжностей, на нашу думку, доцільно доповнити частину 1 статі 5 Закону України «Про судовий збір» пунктом 18 такого змісту: *«суб'єкти владних повноважень у разі подання позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності»*.

Частиною 4 ст. 183-1 КАС України у редакції до 15 грудня 2017 року було встановлено граничний максимальний строк вирішення справи про

примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності – два місяці з дня надходження позовної заяви. Стаття 267 нового КАС, якою урегульовано особливості провадження у цій категорії справ, граничних строків їх судового розгляду не встановлює. Однак, слід враховувати положення ч. 4 ст. 12 нового КАСУ, відповідно до якого адміністративні справи у спорах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються судами винятково за правилами загального позовного провадження. Строки здійснення судом розгляду адміністративної справи за правилами загального позовного провадження є однаковими для всіх видів проваджень, і тут слід враховувати, що наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 179 нового КАСУ підготовче засідання у справі має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі, а відповідно до ч. 2. ст. 193 нового КАСУ, суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Граничних же строків розгляду справ у загальному позовному провадженні не встановлено, і це є вірною позицією законодавця, адже одна і та ж категорія справ можуть розглядатись протягом різного строку, що залежить від складності справи, і законодавче обмеження строку розгляду справ не покращує роботу суду, а ставить межі щодо прийняття рішення у справі, що іноді знижує рівень його законності. Одне очевидно, що будь-яка справа, зокрема досліджувана нами категорія справ, має розглядатись в розумні строки.

Розглянувши особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, які законодавчо виписані в ст. 183-1 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року та ст. 267 нового КАСУ, доцільно з'ясувати особливості судового розгляду цієї категорії справ з урахуванням напрацьованої та проаналізованої судової практики та запропонувати окремі напрями удосконалення як такої діяльності, так і її законодавчого регулювання.

Так, вже на етапі відкриття провадження у справі суд має перевірити чи відповідає позовна заява встановленим вимогам, в іншому випадку протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. Слід зауважити, що певних особливих вимог щодо позовів про примусове відчуження земельних ділянок у чинному законодавстві не визначено, проте, виходячи із судової практики, необхідно вказати на певні особливості щодо такого роду заяв. Показовою в цьому випадку може бути Ухвала Житомирського ААС № 874/22/14 від 03 грудня 2014 р., з аналізу змісту якої випливає, що 28 листопада 2014 р. Радомишльська районна державна адміністрація Житомирської області за ініціативою Державного підприємства «Національна енергетична компанія» звернулась до суду з позовом про примусове відчуження для суспільних потреб частини земельної ділянки, що перебуває у приватній власності ОСОБА_2. Суд, залишаючи без руху позовну заяву, зазначив таке: «вивчивши зміст поданої позовної заяви та доданих документів, приходжу до висновку, що позовна заява подана з порушенням вимог чинного законодавства» [190]. Так, матеріали позовної заяви не містять доказів про дотримання позивачем принципу обов'язкової попередньої позасудової процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб. З зазначеного слідує, що суб'єкту владних повноважень, відповідно до правил доказування у адміністративному судочинстві, – слід подати докази щодо простого звернення до відповідача з пропозицією про викуп об'єкта нерухомості для суспільних потреб та отриманої письмової відповіді про згоду чи незгоду з пропозицією. Крім того, до позовної заяви повинна бути подана інформація про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній

розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

Таким чином, позов про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, окрім вимог, встановлених ст. 106 КАСУ у редакції до 15 грудня 2017 року та ст. 160 нового КАСУ, повинен містити: рішення відповідного органу про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, прийняте на визначеній законодавством підставі (містобудівна чи землепорядна документація, пропозиція відповідного суб'єкту та ін.); підставу примусового відчуження; повну інформацію про об'єкт примусового відчуження; докази, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника; інформацію щодо дотримання процедури викупу земельних ділянок для суспільних потреб (докази щодо повідомлення власника земельної ділянки (розписка власника про отримання листа чи оголошення у відповідних ЗМІ); отримання чи неотримання відповіді; докази про проведення переговорів з власником чи відмови від переговорів); докази дотримання всіх процедурних строків та термінів позивачем, визначених у Законі; викупна ціна чи перелік та порядок надання майна замість відчуженого, умови попереднього повного відшкодування вартості, збитків, завданих власнику та їх розмір, джерело фінансування витрат; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; додаткові вимоги, якщо це необхідно (вимоги щодо знесення житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, розміщених на земельній ділянці; поділ земельної ділянки з виділенням окремих частин); обґрунтування підсудності суду, до якого здійснюється звернення.

Слід погодитись з позицією А. Б. Наконечного щодо необхідності узагальнення інформації стосовно «розширеної» форми позовної заяви про примусове відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, і її поширення серед відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування у формі посадових інструкцій,

інформаційних буклетів, чи рекомендацій, адже результати судової практики останніх років свідчать, що зазначені органи допускають низку елементарних помилок при зверненні до суду з відповідними позовами [101, с. 159].

Також на етапі відкриття провадження у справі суд має пересвідчитись чи поданий позов за підсудністю. Адже, відповідно до вимог ст. 170 нового КАСУ, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства [5]. Незважаючи на прямі вимоги законодавства, все ж трапляються випадки порушення підсудності органами державної влади та місцевого самоврядування при поданні позовних заяв про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Так, прикладом може слугувати звернення Великобагачанської райдержадміністрації Полтавської області 29 вересня 2014 року до Великобагачанського районного суду Полтавської області, в якій вона просить вилучити в гр. Особа_4 частину земельної ділянки, площею 1,0046 га, що їй належить згідно з Державним актом на право приватної власності на землю серії ПЛ № 169579, кадастровий номер 5320281200:00:008:0045, призначеної для ведення товарного с/г виробництва, яка знаходиться на території Білоцерківської сільської ради Великобагачанського району Полтавської області, з мотивів суспільної необхідності. У такому випадку слід визнати правильною позицію суду, відповідно до ухвали якого, позовну заяву повернуто у зв'язку з порушенням правил підсудності для подання до належного суду [191].

Варто зазначити, що в судовій практиці доволі частими є випадки помилковості тлумачення самими судами підвідомчості спорів щодо примусового відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, особливо коли йдеться про примусове відчуження об'єктів нерухомого майна. Так, існують випадки віднесення адміністративними судами цієї категорії спорів до цивільно-правових і на цій підставі винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у вказаній справі, зазначаючи, що позов не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. З огляду на це,

показовою є постанова Верховного Суду України від 20 жовтня 2015 року № 876/1/14-а про ухвалення висновку щодо скасування ухвали Львівського апеляційного адміністративного суду від 15.07.2014 р. та ухвали ВАСУ від 16.04.2015 р. про відмову у відкритті провадження у справі № А/9991/163/12 на підставі не належності спору до розгляду в порядку адміністративного судочинства. За матеріалами справи № А/9991/163/12 у липні 2014 року Львівська міськрада звернулася до Львівського апеляційного адміністративного суду з позовом до Особи 1 про примусове відчуження об'єкту нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, в якому просила: примусово відчужити у комунальну власність міськради з мотивів суспільної необхідності для будівництва майданчика відпочинку об'єкт нерухомого майна – цегляну будівлю, позначену на плані літерою А-1, загальною площею 197,5 м² за адресою 1, яка належить за правом приватної власності Особі 1 за викупною ціною 189240 грн.; знести цю спірну будівлю; зобов'язати Особу 1 звільнити належну їй спірну будівлю протягом 15 днів з дня набрання постановою суду законної сили. На обґрунтування позову послалася на те, що на земельній ділянці, яка перебуває у комунальній власності і на якій запроектований майданчик відпочинку, розташована спірна будівля. Особа 1 не дала відповіді на звернення про викуп цієї будівлі, а тому, враховуючи інтереси територіальної громади м. Львова, спірна будівля підлягає примусовому відчуженню.

Львівський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 15.07.2014 р., залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду від 16.04.2015 р., відмовив у відкритті провадження у вказаній справі, зазначивши, що позов не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

У заяві про перегляд судового рішення ВС з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 Кодексу адміністративного судочинства, міськрада зазначає, що в доданому до заяви рішенні ВАС від 1.11.2012 р. (справа № А/9991/163/12) по-іншому, ніж в оскаржуваній ухвалі, застосовано положення ст. ст. 109, 1831 КАС і просить рішення судів апеляційної та касаційної інстанцій

скасувати та передати справу на розгляд до Львівського апеляційного адміністративного суду.

Перевіrivши наведені у заяві доводи, колегія суддів ВСУ прийняла рішення, що вона підлягає задоволенню з таких підстав: «У справі, що розглядається, суд касаційної інстанції дійшов висновку про те, що так як предметом спору є примусове відчуження лише нерухомого майна, яке є власністю відповідача, а земельна ділянка, на якій це майно знаходиться, перебуває в комунальній власності, такий спір не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства». На підставі аналізу наведених норм матеріального та процесуального права, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВС дійшла такого правового висновку: «У ст. 41 Конституції йдеться про винятковість примусового відчуження об'єктів права приватної власності, мотив, підстави, порядок та умови його застосування. Так, мотивом такого примусу може бути лише суспільна необхідність, внаслідок якої суспільні інтереси конкурують з приватними, і саме на користь перших встановлюються певні механізми позбавлення власника свого майна. Порядок примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, визначений законом № 1559-VI. Суспільні відносини, врегульовані цим законом, за своєю природою є адміністративно-правовими». Таким чином колегія ВСУ дійшла висновку, що: «позов про примусове відчуження об'єктів нерухомого майна має розглядатися в порядку адміністративного судочинства, з урахуванням передбачених ст. 183-1 КАС особливостей і в тому випадку, коли не йдеться про примусове відчуження земельної ділянки, на якій ці об'єкти розміщені. А так як Львівський апеляційний адміністративний суд та ВАСУ неправильно застосували зазначені норми права, постановлені цими судами у справі, що розглядається, рішення підлягають скасуванню, а матеріали за заявою Львівської міської ради передати до Львівського апеляційного адміністративного суду для вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі» [192].

Під час судового розгляду цієї категорії справ перед судом стоїть важливе завдання – перевірити достатність підстав та фактичну обґрунтованість для примусового відчуження об'єкта приватної власності особи. З метою надання повної оцінки цим обставинам, адміністративний суд повинен чітко та неухильно слідувати приписам Закону про відчуження та визначеним КАСУ процесуальним правилам адміністративного судочинства. Базове значення у цьому процесі має аналіз ст. 15 Закону про відчуження, яка прямо визначає підстави для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження, «земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб та лише у разі неотримання згоди власника з викупом цих об'єктів» [183]. Норма цієї статті прямо вказує, що суб'єкт владних повноважень має право звернутися до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку. Тобто звернення одразу до суду з вимогами про примусове відчуження об'єктів з мотивів суспільної необхідності, оминаючи попередню процедуру можливого погодження питання із власником, є незаконним, якими б нагальними обставинами воно не обґрунтовувалося, а в такому позові належить відмовити. Особливу увагу слід звернути і на той факт, що ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження визначає можливість звернення про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності для задоволення лише частини з перерахованих у Законі суспільних потреб.

Очевидно, що в цьому разі суду не лише слід перевірити, а суб'єкту владних повноважень відповідно до правил доказування у адміністративному судочинстві – подати докази щодо простого звернення з пропозицією про викуп об'єкта нерухомості для суспільних потреб, але й відслідкувати дотримання законності, визначеної у нормативному порядку процедури (розділ II Закону про відчуження). Порушення цього порядку повинно мати такі ж наслідки, що й повне його попереднє ігнорування.

Правильність цього висновку стверджує і частина перша ст. 16 Закону про відчуження, де нормативним приписом прямо вказано на можливість звернення до суду з аналізованою вимогою: «у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону» [183].

У зв'язку з цим, актуальним є й питання про можливість часткового задоволення судом вимог суб'єкта владних повноважень – присудження проведення примусового відчуження частини з витребовуваної земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості (наприклад, якщо суд встановить наявність та достатність усіх нормативних передумов, але лише щодо частини з масиву земельної ділянки). На думку О. В. Ільницького та Н. В. Ільків, з якою ми цілком погоджуємось, здійснення таких дій самовільно судом, як і при зміні позовних вимог, шляхом їх зменшення суб'єктом владних повноважень – позивачем, є неможливим з нормативної точки зору, адже в такому випадку буде порушено принцип обов'язкової попередньої позасудової процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб, а отже, порушено визначений законодавством порядок примусового відчуження [184, с. 21].

Свідченням необхідності попередньої позасудової процедури викупу є положення ст. 7 Закону про відчуження (з урахуванням змін від 5 липня 2012 р.), де зазначається, що «у разі прийняття рішення про викуп чи примусове відчуження частини земельної ділянки для суспільних потреб, виділення такої частини в окрему земельну ділянку здійснюється за відповідною технічною документацією із землеустрою, підставою для розроблення якої є нотаріально посвідчена згода власника земельної ділянки на поділ земельної ділянки чи рішення суду» [183]. Звідси випливає, що для прийняття судом рішення про необхідність відчуження лише частини земельної ділянки та її поділу й формування як самостійної, передуює рішення уповноваженого органу саме щодо частини земельної ділянки.

Слід зауважити, що суди при постановленні такого рішення, повинні враховувати і норму ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження, відповідно до якої «у

разі, якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся земельна ділянка» [183]. Однак Закон не вказує, хто має визначити можливість використання решти земельної ділянки за цільовим призначенням і в якому порядку. Єдиний акт, у якому визначаються мінімальні розміри земельних ділянок, – це постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що успадковується» від 10 грудня 2003 р. № 1908. Норми цього нормативного акту доцільно було застосувати за аналогією до досліджуваної нами категорії відносин. Однак, тут суд має приймати до уваги повне тлумачення норми ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження, а саме те, що «якщо відчужується частина земельної ділянки, а решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням, за вимогою власника земельної ділянки відчуженню підлягає вся земельна ділянка». Таким чином, якщо відповідач – власник земельної ділянки, на відчуження в примусовому порядку частини з якої подано позов суб'єктом владних повноважень, пред'являє вимогу щодо повного її відчуження, суд зобов'язаний врахувати цю вимогу і в разі незгоди сторін повинен, по-перше, врахувати доводи відповідача щодо неможливості раціонального використання за цільовим призначенням решти площі земельної ділянки, на яку не звернено позов про примусове відчуження; по-друге, якщо такі доводи є не переконливими, зобов'язати позивача надати докази можливості раціонального використовуватися відповідачем за цільовим призначенням решти площі земельної ділянки, на яку не звернено позов про примусове відчуження, зокрема шляхом надання висновку уповноважених органів чи юридичних осіб – суб'єктів публічного права, які здійснюють експертну оцінку в галузі землевикористання.

Під час судового розгляду такої категорії справ, суд має також з'ясувати підстави, за яких органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та в порядку, визначених Законом про відчуження, мають право викупу земельних ділянок, інших

об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб. Тобто важливим є визначення істинності «суспільних потреб примусового відчуження земельної ділянки і об'єктів, що на ній розміщені».

Показовим щодо прийняття судом доказів при оцінці суспільних потреб примусового відчуження земельної ділянки і об'єктів, що на ній розміщені, є рішення Вінницького ААС у Постанові від 5 червня 2013 р., аналіз якого свідчить, що у квітні 2013 р. до Вінницького ААС звернулась Хмельницька міська рада з адміністративним позовом до Особа_4, Особа_5, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору – управління Держкомзему в м. Хмельницькому про примусове відчуження у комунальну власність земельну ділянку, площею 280 кв. м. з мотивів суспільної необхідності, а саме для будівництва спортивного залу та дошкільного навчального закладу на 200 місць. Суд у своєму рішенні зазначив, що перелік підстав примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності визначений у ст. 15 Закону про відчуження є вичерпний, а відтак інших підстав для відчуження земельної ділянки для суспільних потреб (у цьому випадку будівництво дошкільного закладу) вказаний Закон не передбачає і на цій підставі відмовив у задоволенні позову [193].

З огляду на це, деякі вчені вважають, що визначений у ст. 15 Закону про відчуження перелік суспільних потреб для примусового відчуження не може бути вичерпний, а тому владні органи повинні в кожному випадку доводити суспільний характер їх потреб, для яких пропонується викуп. Є. П. Суєтнов, досліджуючи об'єктивність законодавчого визначення переліку суспільних потреб для примусового відчуження, базуючись на аналізі наукової думки щодо цього питання, висловленої в різні часи як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, приходять до висновку про доцільність визначення цього переліку підстав для відчуження на рівні закону, однак зауважує, що питання про можливість або неможливість відчуження має вирішуватись в кожному випадку окремо та з урахуванням

всіх економічних, технологічних, соціальних, екологічних, та інших чинників [194, с. 314]. Аналіз ч. 2 ст. 16 Закону про відчуження дає можливість констатувати, що вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна підлягає задоволенню, у разі, якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника, тобто йдеться про доведення виняткового характеру необхідності відчуження майна з мотивів суспільного інтересу, за таких умов: суспільний інтерес не може бути забезпечений шляхом використання земель державної чи комунальної власності; об'єкти, які у відповідності до ст. 15 Закону про відчуження, необхідно розмістити винятково на земельних ділянках, що відчужуються, або якщо розміщення таких об'єктів на інших земельних ділянках безпосередньо завдасть значних матеріальних збитків або спричинить негативні екологічні наслідки відповідній територіальній громаді, суспільству або державі загалом; будівництво цих об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників; будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника. Тобто, головним завданням адміністративного суду при розгляді справи про примусове відчуження земельних ділянок, іншого нерухомого майна, що на них розміщені, є вирішення публічного конфлікту – чи є співрозмірним позбавлення права приватної власності тим загальнодержавним чи територіальним потребам, за умови дотримання органами публічної влади процедури добровільного та примусового відчуження та призначення адекватної повної компенсації власнику витрат на відчуження, відповідно до закону.

Під час судового розгляду цієї категорії справ, суд має також з'ясувати, чи належним чином була здійснена оцінка відчужуваного майна. У статті 5 Закону про відчуження закріплено порядок визначення викупної ціни

відчужуваної земельної ділянки чи майна, відповідно до якого «вартість земельної ділянки, що відчужується або передається у власність замість відчуженої, визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону» (ч. 2); «звіти з експертної грошової оцінки земельних ділянок, що відчужуються, підлягають рецензуванню, державній експертизі землевпорядної документації у випадках та в порядку, визначених законом» (ч. 3); «суб'єкти оціночної діяльності для проведення такої оцінки визначаються органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування або особою, яка ініціювала відчуження об'єктів нерухомого майна в порядку, визначеному законом, а вартість надання послуг з рецензування або проведення державної експертизи звітів з експертної грошової оцінки сплачується за рахунок коштів відповідних бюджетів» (ч. 4). Однак ключовим є положення ч. 5 ст. 5 Закону про відчуження, яким визначено, що «у разі, якщо власник виступає проти відчуження свого нерухомого майна за оцінкою, проведеною суб'єктом оціночної діяльності, визначеним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, він може залучити іншого суб'єкта оціночної діяльності для визначення вартості нерухомого майна чи проведення рецензування звіту з оцінки такого майна». Оскільки в нашому випадку при судовому розгляді справи наявний публічний конфлікт щодо незгоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб (зокрема незгоди з умовою викупу – вартісною оцінкою майна), то предметом судового дослідження має стати висновок (акт) оцінки відчужуваного майна, який зобов'язаний надати позивач, і вправі надати відповідач.

Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону про відчуження, в якій зазначено, що «суд, у разі задоволення позовних вимог, своїм рішенням визначає викупну ціну відчужуваної земельної ділянки та майна та порядок її виплати», а також, враховуючи положення ч. 1 ст. 211 нового КАСУ, відповідно до якого суд під час розгляду справи повинен безпосередньо дослідити як докази у справі висновки експертів, слід дійти висновку, що дослідження судом змісту, сутності та умов надання висновку експертної оцінки відчужуваної

земельної ділянки та майна є обов'язковою процесуальною процедурою в межах розгляду такої категорії справ.

З урахуванням вищезазначеного, з метою підвищення ефективності судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, автором запропоновано доповнити статтю 267 КАС України *«Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності»* нормою такого змісту: *«Позивач разом з поданням позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, подає до суду висновок (акт) експертної оцінки земельної ділянки та розміщеного на ній майна, а також документи, які засвідчують джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням землі та майна»*, поклавши обов'язок доведення та підтвердження позовних вимог на позивача.

У результаті розгляду справи про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності суд виносить рішення, яке повинно бути ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, порядок ухвалення якого визначений у ст. 243 нового КАСУ.

Крім традиційної форми судового рішення в порядку адміністративного судочинства (ст. 163 КАС), ч. 5 ст. 267 нового КАСУ визначає перелік додаткових реквізитів прийнятого судом рішення про задоволення позову щодо примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, зокрема в ньому має бути зазначена інформація про: 1) об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий

номер, цільове призначення, категорію земель; 2) умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, заподіяних власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; 3) строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; 4) джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням. Тобто резолютивна частина позитивного рішення у цій категорії справ має містити припис такого характеру: «Позов задовольнити повністю. Примусово відчужити у власність держави (або територіальної громади села, селища, міста) земельну ділянку...».

Формулюючи резолютивну частину, у ній слід чітко визначати об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель, згідно з відомостями офіційної документації (земельно-кадастрової або з Реєстру права власності на нерухоме майно).

Особливістю судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є порядок оскарження рішення апеляційного суду як суду першої інстанції. Слід зазначити, що такий порядок зазнав суттєвих змін. Так, ч. 6 ст. 183-1 КАСУ чинного до 15 грудня 2017 року визначала, що «судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Вищий адміністративний суд України, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає». Однак з набуттям чинності нового КАСУ з 15 грудня 2017 року порядок апеляційного розгляду рішень в адміністративних справах загалом, і цієї категорії справ змінився. Так, відповідно до ч. 6 ст. 267 нового КАСУ «Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд. Судові рішення Верховного Суду набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені» [5]. Таким чином, на сьогодні судовий розгляд справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого

майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності в апеляційному порядку здійснює Судова палата в адміністративних справах новоствореного Верховного Суду.

2.4 Особливості перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів

Розглядом адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності та винесенням з неї рішень, закінчується вирішення адміністративно-правового спору, але не вичерпується можливість встановлення істини. Як вірно зазначають дослідники адміністративного судочинства, у судовій практиці ще зустрічаються помилки через суб'єктивні (некомпетентність, неуважність, спрощений підхід тощо) та об'єктивні (складність правовідносин, численність співучасників тощо) причини, судами постановляються рішення, які не відповідають обставинам справи або нормам матеріального чи процесуального права.

У зв'язку з цим, адміністративно-процесуальне законодавство (розділ III нового КАСУ) як ще одну гарантію захисту прав та інтересів, постановлення законного та обґрунтованого рішення у справі передбачає можливість перегляду судових рішень.

На початку аналізу процесуальних етапів процедур перегляду судового рішення в публічно-правових земельних спорах доцільно зауважити, що він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року [5].

Однак, перед тим, як здійснити аналіз особливостей перегляду рішень у адміністративних справах досліджуваної категорії, доцільно зупинитися на

короткому аналізі змін, які відбулися з урахуванням запровадженої та активно здійснюваної судової реформи в Україні. Початок таких змін був закладений з прийняттям Закону України 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [195], що набрав чинності 30 вересня 2016 року, якими започатковано проведення в Україні судової реформи. Цього ж дня набрав чинності Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [196], спрямований на імплементацію конституційних змін. Статтею 17 цього Закону було запроваджено нову систему судоустрою в державі, до якої віднесено:

1) місцеві суди, до яких віднесено окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах), окружні господарські суди та окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом;

2) апеляційні суди, до яких віднесено апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах;

3) Вищі спеціалізовані суди, якими є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд;

4) Верховний Суд, як найвищий суд у системі судоустрою України.

У п. 7 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону визначено, що «з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку» [5]. Також у п. 8 Розділу XII Закону зазначено, що «день початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, визначається рішенням його Пленуму, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України». Для набуття чинності цієї норми Пленумом Верховного Суду в Постанові від 30.11.2017 р. № 2 «Про визначення дня початку роботи Верховного Суду»

було визначено, що днем початку роботи Верховного Суду є 15 грудня 2017 року [197].

Таким чином, з 15 грудня 2017 року було припинено діяльність Вищого адміністративного суду України, повноваження якого як касаційної інстанції були передані до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. З огляду на предмет нашого дослідження, з урахуванням вищезазначеного аналізу, можна стверджувати, що на сьогодні сформувалась трирівнева система судових органів щодо розгляду справ про вирішення публічно-правових земельних спорів: 1) окружні адміністративні суди; 2) апеляційні адміністративні суди; 3) Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Як і попередній КАСУ, новий КАСУ передбачає різні процедури перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів, зокрема: 1) апеляційного провадження; 2) касаційного провадження; 3) провадження за нововиявленими або винятковими обставинами. Для визначення всіх процесуальних дій, що здійснюються в межах проваджень перегляду судових рішень, в цій категорії адміністративних справ, а також для виокремлення вад такої діяльності та напрацювання напрямків удосконалення законодавчого забезпечення та практики діяльності адміністративних судів, доцільно в межах цього підрозділу роботи здійснити аналіз процесуальних дій, які здійснюються судом в апеляційному, касаційному порядку та порядку перегляду рішень у справах за нововиявленими або винятковими обставинами.

Характеризуючи стадію перегляду справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності в апеляційному порядку, слід відзначити, що вона, представляючи собою окрему стадію адміністративного судочинства, разом із тим складається з таких частин (*etatis*): 1) подання апеляційної скарги та відкриття апеляційного провадження; 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд адміністративної справи та прийняття рішення.

Дослідження процесуальних дій, які має здійснювати апеляційний суд та учасники апеляційного провадження, доцільно почати зі з'ясування апеляційної інстанції. Так, відповідно до ст. 294 нового КАСУ, судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є: 1) апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення; 2) Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції; 3) Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції.

Так, з огляду на досліджувану нами категорію адміністративних справ, та виходячи з аналізу ст. ст. 22, 294 нового КАСУ, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції у справах за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені [5], аналіз провадження з яких здійснено нами у попередньому підрозділі роботи.

Подання апеляційної скарги та відкриття апеляційного провадження здійснюється шляхом подання апеляційної скарги у письмовій формі безпосередньо до апеляційного суду, який буде здійснювати її розгляд. Це є суттєвою відмінністю від попередньо існуючого порядку, визначеного в КАСУ до 15 грудня 2017 р., за яким апеляційна скарга подавалась до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення. Такі зміни пришвидшують судовий порядок розгляду адміністративних справ та дають можливість в найкоротший термін встановити істину у справі.

Правом на апеляційне оскарження, відповідно до ст. 293 нового КАСУ, наділені передусім учасники справи, якими ст. 44 КАСУ визначено: сторони (позивач та відповідач), треті особи, та органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Таким правом наділені також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні

права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених КАСУ.

Загальним строком подання апеляційної скарги на рішення суду є тридцятиденний строк, який встановлюється з дня його проголошення. Однак ст. 295 нового КАСУ передбачені винятки з цього правила: 1) якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення суду, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення; 2) учасник справи, якому повне рішення або суду не були вручені у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження, якщо апеляційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення суду; 3) строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений в разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Вимоги до змісту апеляційної скарги визначені в ст. 296 нового КАСУ. Попри формальні реквізити, апеляційна скарга має містити чітко сформульовані вимоги до суду апеляційної інстанції, з обов'язковим обґрунтуванням їх подання, зокрема з зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права.

У апеляційній скарзі зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи просить суд розглянути справу за її відсутності. Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

До апеляційної скарги додаються: документ про сплату судового збору; копії апеляційної скарги відповідно до кількості учасників справи (якщо

апеляційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору); копії доданих до апеляційної скарги письмових матеріалів, що відсутні в учасників справи, відповідно до кількості учасників справи; докази, що підтверджують дату отримання копії оскаржуваного судового рішення суду першої інстанції, за наявності.

Апеляційна скарга реєструється у день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який визначається Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час реєстрації апеляційної скарги та документів, що до неї додаються, з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та в хронологічному порядку надходження справ.

На апеляційну скаргу, яка оформлена з порушенням вимог, протягом п'яти днів з дня її подання суддею-доповідачем виноситься ухвала про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, який не може перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді.

Відкриття апеляційного провадження починається з прийняття судом апеляційної інстанції ухвали про відкриття апеляційного провадження у справі, за умові відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження.

За відсутності підстав для закриття апеляційного провадження, визначених у ст. 305 нового КАСУ, суд апеляційної інстанції переходить до підготовки справи до апеляційного розгляду, що є наступним етапом апеляційного оскарження рішення у справі про вирішення публічно-правового земельного спору.

Сутність підготовки справи до апеляційного розгляду полягає у тому,

що суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження: 1) з'ясовує склад учасників судового процесу; 2) з'ясовує обставини, на які посилаються учасники справи як на підставу своїх вимог і заперечень; 3) з'ясовує, які обставини визнаються та які заперечуються учасниками справи; 4) пропонує учасникам справи подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх за клопотанням особи, яка подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 5) вирішує питання щодо поважності причин неподання доказів до суду першої інстанції; 6) за клопотанням учасників справи вирішує питання про виклик свідків, призначення експертизи, судових доручень щодо збирання доказів, залучення до участі у справі спеціаліста, перекладача; вирішує інші письмово заявлені клопотання учасників справи; 7) вирішує питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді апеляційної інстанції; 8) вирішує інші питання, необхідні для апеляційного розгляду справи.

За результатами підготовки справи до апеляційного розгляду суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій, у разі необхідності та призначення справи до розгляду. Про призначення справи до розгляду суд виносить ухвалу, копії якої надсилаються особам, які беруть участь у справі.

Слід зауважити, що законодавством встановлені певні принципи апеляційного оскарження рішень прийнятих адміністративними судами першої інстанції, за якими апеляційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, яка має факультативний характер. На цій стадії судом апеляційної інстанції за апеляційними скаргами осіб, наділених правом на їх подання, оцінюється законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції, які не набрали законної сили. З цією метою може здійснюватися перегляд не лише самого судового рішення, правосудність якого ставиться під сумнів, але й розглянутої цим судом адміністративної справи. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції вправі перевірити правильність як встановлення судом першої інстанції обставин справи, так і застосування норм права, тобто дослідити і питання факту, і

питання права. При з'ясуванні питань факту, суд перевіряє, наскільки:

- а) повно у рішенні відображені обставини, що мають значення для справи у цілому або для вирішення окремого процесуального питання;
- б) висновки суду про встановлені обставини є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджені належними і допустимими доказами.

Рішення апеляційної інстанції у питаннях факту є остаточним і може бути переглянуте на предмет правильності встановлення фактів лише у зв'язку з нововиявленими обставинами. О. О. Марченко слушно зазначає, «вирішуючи питання права, апеляційний суд має переглянути рішення стосовно дотримання судом, що його ухвалив, норм матеріального і процесуального права, конституційних засад та принципів адміністративного судочинства, при цьому береться до уваги, чи керувався суд першої інстанції при розгляді і вирішенні справи принципом верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [198, с. 131].

Таким чином, при здійсненні апеляційного провадження вищестоящий суд наділяється усіма можливостями суду, рішення якого він перевіряє. Це підтверджується приписами ст. 308 нового КАСУ, у якій визначено межі апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. Так, апеляційний суд має право:

- 1) переглядати справу за наявними у ній і додатково поданими доказами та перевіряти законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги;
- 2) він не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права;
- 3) ним досліджуються докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї;
- 4) він бере до уваги та досліджує докази, які не були подані до суду першої інстанції, лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього;
- 5) він не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Зважаючи на ці принципи апеляційного провадження, суд апеляційної

інстанції обмежений доводами апеляційної скарги, у яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, на нашу думку, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги у разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення. Так, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про судові рішення в адміністративній справі», роз'яснено, що ухвалення апеляційним судом нового рішення або внесення змін до оскаржуваного судового рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, у якій заявлено вимогу про скасування останнього, не є виходом за межі оскарження, адже у цьому випадку суд діє згідно із наданими йому законом повноваженнями. Разом з тим рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою в апеляційному порядку, не може бути скасовано або змінено.

Апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 310 нового КАС України) здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційного розгляду справ.

Апеляційний розгляд справи є обмежений у часі, тому апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи, може продовжити строк розгляду справи, але не більше ніж на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового

рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї. В ч. 3 ст. 310 нового КАСУ закріплено певну послідовність надання пояснень та участі у судових дебатах під час розгляду справи в апеляційному порядку. Так, спершу слово надається апелянту, але у разі подання апеляційних скарг обома сторонами, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи.

Неприбуття у судові засідання сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи. У разі неявки у судові засідання осіб, участь яких апеляційний суд визнав обов'язковою, розгляд справи може бути відкладено. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду, колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Відмінністю апеляційного розгляду справи від її розгляду в суді першої інстанції є те, що відповідно до ст. 311 нового КАСУ, суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

За результатами розглянутої в порядку письмового провадження справи особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту прийняття рішення або ухвали суду апеляційної інстанції надсилається копія рішення суду апеляційної інстанції.

Слід зауважити, що на відміну від КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року, новим КАСУ розширено межі формування рішень суду апеляційної інстанції за результатами апеляційного перегляду справи. Так, відповідно до

ст. 315 нового КАСУ, за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;
- 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;
- 5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;
- 6) у визначених КАСУ випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з вище перерахованих рішень.

Підстави для винесення апеляційним судом рішення за результатами розгляду апеляційної скарги чітко визначені в КАСУ та не потребують додаткового дослідження, принаймні в межах цього дослідження, зумовленого конкретизованим предметом наукового аналізу. Слід зауважити, що всі підстави, за наявності яких судом апеляційної інстанції приймаються рішення за результатами розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції є схожими, але суд з виваженістю має підходити до їх формулювання, адже це є запорукою встановлення істини у справі, і виключає в багатьох випадках необхідність їх касаційного оскарження.

На відміну від суду першої інстанції, який оформлює результати судового розгляду справ у формі рішення, суд апеляційної інстанції за результатом розгляду апеляційної скарги виносить мотивовану постанову, зміст якої визначений в ст. 322 нового КАСУ.

Завершальним етапом стадії апеляційного провадження є вручення постанови (ухвали) учасникам справи та направлення матеріалів справи, крім тих, що зберігаються винятково в електронній формі, до суду першої

інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи для зберігання.

Наступним самостійним етапом перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності є *оскарження її в касаційному порядку*.

Необхідність перегляду рішень і ухвал в касаційній інстанції зумовлено тим, що не всі порушення закону, допущені судами першої інстанції, усуваються судом другої (апеляційної) інстанції, вони частково самі допускають помилки при постановленні рішень у справах. Буквально касація (лат. quassare “трясти; пошкоджувати; розбивати”) означає перегляд або скасування вищим державним органом судового рішення через недотримання або порушення правил судочинства інстанцією, яка ухвалила рішення. Касація (касаційне провадження) виникла у Середньовічній Франції у період становлення там абсолютної монархії [159, с. 431]. У юридичній енциклопедичній літературі касацію (пізнолат. cassatio – підміна, скасування) розуміють, як одну з форм оскарження вироків, рішень, постанов і ухвал суду першої та апеляційної інстанції, що набрали законної сили [199, с. 349].

Касаційне провадження в адміністративному судочинстві розуміється як сукупність процесуальних відносин, що складаються між судом касаційної інстанції та особами, які беруть участь у справі, з метою перевірки законності рішень і ухвал місцевих та апеляційних судів [200, с. 39; 201 с. 237].

Резюмуючи вищезазначене, слід вказати, що касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів виступає додатковою гарантією судового захисту й відновлення порушених прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, адже суди першої й апеляційної інстанції не можуть бути цілком застраховані від процесуальних помилок, пов'язаних, насамперед, із правильним та однаковим застосуванням матеріальних та процесуальних норм права своєї діяльності.

Слід звернути увагу на те, що, як зазначалось вище, з 15 грудня 2017 року з набуттям чинності було припинено діяльність Вищого

адміністративного суду України, повноваження якого, як касаційної інстанції, були передані до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Таким чином, на сьогодні єдиним судом касаційної інстанції у всіх судових справах і адміністративних зокрема, є Верховний Суд.

Стадія касаційного перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, складається з таких *частин*: 1) подання касаційної скарги та відкриття касаційного провадження; 2) касаційний розгляд справи та винесення рішення.

Аналізуючи стадію касаційного перегляду цієї категорії адміністративних справ, варто зазначити її ключові положення, до яких слід віднести: 1) судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд (ст. 327 нового КАСУ); 2) правом оскарження в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанови суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАСУ, наділені учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки (ч. 1 ст. 328 нового КАСУ); 3) підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права (ч. 4 ст. 328 нового КАСУ); 4) особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою. У разі відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки учасника справи (ч. 6 ст. 328 нового КАСУ); 5) касаційна скарга на судові рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення (ст. 329 нового КАСУ); 6) касаційна скарга подається

безпосередньо до суду касаційної інстанції (ст. 331 нового КАСУ).

Вимоги до касаційної скарги визначені в ст. 330 нового КАСУ, вони такі ж, як і вимоги до апеляційної скарги. Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання, вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який визначається Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час реєстрації апеляційної скарги та документів, що до неї додаються, з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та в хронологічному порядку надходження справ.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі. Питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше десяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному ст. 332 КАСУ.

Касаційний розгляд справи починається з підготовки справи до касаційного розгляду, під час якої суддя-доповідач: 1) з'ясовує склад учасників справи; 2) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи; 3) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; 4) вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; 5) вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи. Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до

касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, про дату, час та місце розгляду справи повідомляються учасники справи, якщо справа відповідно до цього Кодексу розглядається з їх повідомленням.

Слід зауважити, що законодавством встановлені певні принципи касаційного розгляду справи, яких має дотримуватись суд, в новому КАСУ в ст. 341 вони визначені як межі перегляду судом касаційної інстанції. Так, суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. При цьому суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази. Суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

Законом, в ст. 342 нового КАСУ, встановлені строкові межі розгляду касаційної скарги: на рішення та постанови, винесені судом першої інстанції – протягом шістдесяти днів; на ухвали – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Розгляду касаційної скарги в суді передуює попередній розгляд справи, який має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення учасників справи. У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції, після чого справа призначається до розгляду у судовому засіданні, якщо хоч один

суддя із складу суду дійшов такого висновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду.

За умов ст. 344 нового КАСУ, касаційний розгляд справи у судовому засіданні починається з відкриття першого судового засідання, на якому головуючий відкриває судове засідання і оголошує, яка справа, за чиєю скаргою та на судове рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї. Натомість сторони та інші учасники справи надають свої пояснення. Пояснення надаються в порядку черговості, відповідно до якої першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. За ними пояснення надають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім – інші учасники справи. Головуючий може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх учасників справи рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

Слід зауважити, що у своїх поясненнях сторони та інші учасники справи можуть наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення.

За результатами заслуховування пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати.

Законом в ст. 345 нового КАСУ передбачено умови та порядок касаційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій; 4) перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження. Водночас, якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про

те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. З результатами розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами учасникам справи в порядку, визначеному цим Кодексом надсилається копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції.

Досить новою для законодавчого регулювання та практики діяльності системи судочинства в цілому та адміністративного зокрема є процедура передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду, створення та діяльність якої визначена ст. 37 Закону України «Про судоустрій та статус суду» [196], у разі об'єктивної складності справи та необхідності зваженого рішення її з урахуванням перспектив формування судової практики з розгляду такої категорії справ в системі судочинства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 346 нового КАСУ суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати. Натомість, відповідно до ч. 2 цієї статті, суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати, передає справу на розгляд об'єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати.

Справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду у всіх випадках, коли учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції. Порядок передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду визначений ст. 347 нового КАСУ.

Завершальним етапом касаційного розгляду справи є винесення Верховним Судом рішення. Так, у відповідності до ст. 349 нового КАСУ, суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити заяву без розгляду у відповідній частині;

6) у визначених КАСУ випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині.

Підстави для винесення Верховним Судом рішення за результатами розгляду касаційної скарги чітко визначені в КАСУ та не потребують додаткового дослідження, принаймні в межах цього дослідження, зумовленого конкретизованим предметом наукового аналізу.

Після закінчення касаційного провадження, матеріали справи, крім тих, що зберігаються винятково в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у десятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи (стаття 360 нового КАСУ).

Останнім самостійним етапом перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності є *перегляд судових рішень за нововиявленими або винятковими обставинами*, у відповідності до ст. ст. 245–253 Глави 3 Розділу III нового КАСУ.

Незважаючи на те, що провадження за нововиявленими обставинами хоча й має свої завдання, підстави для відкриття провадження, предмет доказування та процесуальну форму, однак практика розгляду і вирішення адміністративними судами цієї категорії справ свідчить про необхідність удосконалення не тільки окремих елементів процесуального порядку перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, а й цілісного підходу до здійснення адміністративного судочинства за нововиявленими обставинами з урахуванням положень міжнародно-правових актів у галузі прав людини.

Аналіз статистичних даних показує, що у 2014 році відносний показник справ про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами судами всіх інстанцій становив менше 1 %. Підставами для перегляду судових рішень у 98 % були істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи та у 2 % – скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути.

Місцеві адміністративні суди у 2014 році розглянули 4951 заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, на розгляд до

апеляційних судів як судів першої та апеляційної інстанцій у 2014 році надійшло 672 заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; до Вищого адміністративного суду України як до суду першої та касаційної інстанцій надійшло 168 заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Підставами для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами у більшості справ були істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи [202].

Аналіз статистичних даних свідчить, що перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному процесі займає особливе місце, практика існування цього інституту свідчить про існування випадків прийняття судами помилкових судових рішень внаслідок спотворення доказів, обставин справи. Тому існування цього виду перегляду є дуже важливим для забезпечення прав осудності судового рішення. Водночас, не можна не звернути увагу, що недостатність розробок на теоретичному рівні, недосконалість чинного законодавства, що з'ясовується в ході аналізу судової практики справ, які переглядаються у зв'язку з нововиявленими обставинами, зумовили необхідність здійснення дослідження особливостей провадження за нововиявленими обставинами та його особливостей щодо перегляду рішень у справах про публічно-правові земельні спори.

Перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами, є окремим видом провадження. Відрізняє цей вид провадження від апеляційного та касаційного оскарження те, що підставою такого перегляду є не судові помилки внаслідок неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права, незаконність чи необґрунтованість судового рішення чи ухвали, а те, що під час розгляду адміністративної справи та ухвалення рішення суд не мав можливості знати певні обставини, які могли суттєво вплинути на прийняття судового рішення. На відміну від перегляду судового рішення в порядку апеляційного та касаційного оскарження, підставою такого перегляду є не недоліки розгляду справи судом (незаконність та (або) необґрунтованість судового рішення чи ухвали, неправильне застосування судом норм матеріального права, порушення норм

процесуального права), а те, що на час ухвалення рішення суд не мав можливості врахувати істотну обставину, яка могла суттєво вплинути на вирішення справи, бо учасники судового розгляду не знали про неї та, відповідно, не могли надати суду дані про неї. Як вірно зазначають дослідники цього інституту адміністративного судочинства, перегляд справи у зв'язку з нововиявленими обставинами, має на меті не усунення судових помилок, а лише перегляд уже розглянутої справи з урахуванням обставини, про існування якої стало відомо після ухвалення судового рішення [203, с. 15].

Слід зауважити, що в адміністративному, так само як і в кримінальному та процесуальному судочинстві, встановлюються лише підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами (ч. 2 ст. 361 нового КАСУ), без визначення самого поняття. Законодавче закріплення «нововиявлені обставини» знайшло своє відображення лише у Цивільному процесуальному кодексі України. Натомість в господарському, кримінальному та адміністративному процесуальних кодексах викладено лише підстави для звернення заяв про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Єдиного підходу до визначення поняття «перегляд за нововиявленими обставинами» немає і серед науковців.

Так, нововиявлені обставини визначаються як юридичні факти, які мають істотне значення для справи й існували у момент розгляду справи, але не були і не могли бути відомі заявникові, а отже, й суду; як факти, від яких залежить виникнення, зміна або припинення прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі, тому їх треба чітко відрізнити від доказів, цільове призначення яких обмежується встановленням таких юридичних фактів, як юридичні факти, що мають для справи істотне значення, які існували у момент винесення рішення, але не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду, що виконав всі вимоги закону зі збирання доказів і встановлення об'єктивної істини; як юридичні факти, що існували у момент розгляду справи і які мають істотне значення для його вирішення, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду, що розглядає спір; як фактичні дані (факти), які мають істотне значення для справи, матеріально-правові факти,

що входять до складу підстав позову або висунутих проти нього заперечень, а й будь-які юридичні факти, що мають істотне значення для справ позовного, наказного і окремого провадження [204, с. 65; 205, с. 32; 206, с. 12].

Сучасні вчені-адміністративісти (А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник) в одному із перших в Україні підручників з адміністративного процесу, нововиявлені обставини розуміють як наявні в момент розгляду справи і суттєво значущі для його вирішення юридичні факти, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду [159, с. 448].

Отже, незважаючи на те, що визначення поняття нововиявлених обставин у різних вчених дещо відрізняються, суть їх залишається однаковою. Насамперед, це певні відомості об'єктивної дійсності, що вже існували у момент розгляду справи, тобто в момент первинного розгляду справи та мали істотне значення для справи, тобто могли змінити судові рішення. Ці обставини не були і не могли бути відомі під час розгляду справи ні сторонам, ні суду.

Найважливішою особливістю перегляду судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами є встановлення підстав для такого перегляду, які визначені ч. 2 ст. 361 нового КАСУ. Так, підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами є: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду (КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року, нараховував п'ять таких підстав).

Аналіз судової практики розгляду заяв про перегляд судового рішення

за нововиявленими обставинами, поданих на підставі п. 1 ч. 2 ст. 361 нового КАСУ та ухвалених за наслідками їх розгляду процесуальних рішень, дає можливість стверджувати, що у переважній більшості підставами для звернення до суду із зазначеними вище заявами стало помилкове тлумачення суб'єктами звернення (заявниками) істотних для справи обставин, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи. Зокрема, до таких істотних обставин заявники відносили ті, які виникли після розгляду судом справи та ухвалення в ній рішення, а також обставини, які не могли вплинути на вирішення справи по суті через своє доказове значення.

Визначаючи підстави для перегляду судового рішення в порядку ст. 361 нового КАСУ, необхідно для уникнення неоднозначного розуміння поняття нововиявлених обставин віднести до них ті юридичні факти, які мають істотне значення для вирішення справи по суті (тобто породжують певні процесуальні наслідки) та які існували в період первинного провадження і ухвалення судового акту, але не були і не могли бути відомі ні сторонам, ні суду, за умови виконання ними усіх вимог закону для об'єктивного, повного і всебічного розгляду справи та ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення.

Тобто нова обставина, що з'явилася або змінилася після розгляду справи, не є підставою для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами. Питання про те, які обставини можна вважати нововиявленими, є оціночним і вирішується судом у кожному конкретному випадку з урахуванням того, чи існували ці обставини на час розгляду справи; чи могла особа, яка звертається із заявою про перегляд рішення, або суд знати про ці обставини на час розгляду справи; чи вплинуло б врахування цих обставин на зміст судового рішення. Істотність обставини означає, що якби суд її міг урахувати при розгляді справи, то це тією чи іншою мірою вплинуло б на результат її вирішення.

Обставини, що виникли чи змінились після ухвалення судом рішення, а також обставини, на які посилався учасник судового процесу в своїх поясненнях або які могли бути встановлені в разі виконання судом вимог

процесуального закону, також не можуть визнаватись нововиявленими.

Необхідно зауважити, що ознаку «не були і не могли бути відомі особі» потрібно розглядати як сукупність двох необхідних умов. Тобто для визнання обставини нововиявленою недостатньо, щоб особа просто не знала про наявність певної істотної обставини, а потрібно, щоб вона і не могла знати про неї. Якщо вона все-таки могла знати про певну обставину за умови добросовісного ставлення до справи, тоді ця підстава для перегляду відсутня.

Таким чином, нововиявлені обставини – це наявні в момент розгляду справи і суттєво значимі для його вирішення юридичні факти, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду. Ознаками нововиявлених обставин є: 1) юридичний факт, який уже існував на момент розгляду справи. Цим нововиявлена обставина відрізняється від нововиявленого доказу. Виявлення невідомого заявнику документа, який підтверджує його право (наприклад, проходження державної служби), після того, як рішення суду вступило в законну силу, буде нововиявленим доказом, бо ніякої невідомої суду обставини у цьому випадку немає. Підтверджується та обставина, яку суд першої інстанції не врахував під час першого розгляду справи; 2) обставина мала існувати на момент розгляду справи і лише повна непоінформованість щодо неї перешкоджала винести рішення іншого змісту. Тому неправильним є віднесення до нововиявлених обставин фактів, які виникають після розгляду справи судом. Це вже нові обставини, які можуть бути покладені в основу нового позову.

Незаконність і обґрунтованість рішення, яке переглядається, у такому випадку є наслідком виявлення обставин, які суд не міг врахувати в момент прийняття рішення, адже вони не були і не могли бути відомі ані йому, ані заявникові. Тому для вирішення питання про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами немає необхідності перевіряти за матеріалами справи правильність застосування судом закону, здійснення тих чи інших процесуальних дій, правильність оцінки доказів. Головне завдання суду – з'ясувати наявність або відсутність нововиявлених обставин і встановити, чи вплинули вони на правильність винесеного рішення (постанови або ухвали) чи ні. Законність і обґрунтованість судового рішення у такому випадку

перевіряються не в аспекті відповідності його матеріалам справи, а у зв'язку з нововиявленими обставинами. До їх виявлення судові рішення визнавались правильним, так як відповідало тим фактам, які об'єктивно знаходились у розпорядженні суду під час розгляду ним справи. Відтак в основу допущених судом помилок покладається не сама помилка, а його необізнаність.

До підстав перегляду судових рішень у зв'язку з винятковими обставинами, ч. 5 ст. 361 нового КАСУ віднесено:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акту чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судові рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

При перегляді адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності за нововиявленими або винятковими обставинами, потрібно враховувати такі процесуальні особливості:

1) перегляду за нововиявленими або винятковими обставинами підлягає судові рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили;

2) правом подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами наділені учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки;

3) перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують

відповідальність фізичної особи;

4) при перегляді судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову;

5) строк подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами та порядок його відліку, визначений ст. 363 нового КАСУ, та залежить від підстав подання такої заяви;

6) заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або винятковими обставинами за формою і змістом повинні відповідати вимогам цього Кодексу щодо оформлення позовних заяв до суду першої інстанції;

7) заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або винятковими обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або винятковими обставинами;

8) справа розглядається за правилами, встановленими КАСУ для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. У суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи;

9) за результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або винятковими обставинами, суд може: відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду (ч. 4 ст. 368 нового КАСУ).

Таким чином, встановлення чіткого порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, пов'язаної з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності з одного боку

забезпечить адміністративні суди належним інструментом (механізмом) вирішення справ, а з іншого – надійно гарантуватиме захист прав, свобод і законних інтересів осіб громадян у сфері реалізації конституційного права щодо користування об'єктами права державної та комунальної власності для задоволення своїх потреб і відповідно до закону, що закріплені в ст. 41 Конституції України.

Висновки до розділу 2

На виконання загальних завдань дослідження, зумовлених його предметом, в межах другого розділу роботи здійснено аналіз процесуальних засад судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, в результаті якого доцільно викласти наступні висновки.

1. Аналіз поняття «публічно-правовий спір», дає можливість виокремлення його ознак, до яких віднесено: наявність однієї із сторін спору – суб'єкта владних повноважень; причиною виникнення спору є захист права або легітимного інтересу у публічно-правовій сфері земельних правовідносин предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів. Запропоновано авторське розуміння поняття «публічно-правовий земельний спір», систематизовано його ознаки.

Публічно-правові земельні спори за предметом спірних відносин можна поділити на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності; 4) спори, що виникають з приводу примусового

відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

2. Процедура судового розгляду земельних справ в адміністративних судах включає такі процесуальні стадії: 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд та ухвалення судового рішення; виокремлено особливості здійснення окремих процесуальних дій на кожній із них. Встановлено, що на стадії звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі судом, вирішуються такі питання: чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність у правовідносинах щодо використання земельної ділянки та розпорядження нею; чи дотримано строки звернення до суду; чи дотримано інстанційну та територіальну підсудність чи справа потребує направлення для розгляду за підсудністю; чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху тощо. На стадії підготовчого провадження суд: з'ясовує чи бажають сторони врегулювати земельний спір шляхом примирення, чи наполягають на забезпеченні всебічного та об'єктивного вирішення земельного спору саме судом протягом розумного строку; уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного земельного позову; узгоджує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору, і які з них визнаються сторонами, та які належить доказувати, з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

3. Основними завданнями судді при розгляді справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають стати: визначення виняткової компетенції суб'єкта владних повноважень на викуп земельної ділянки та об'єктів розміщених на ній в порядку, визначеному в Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для

суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон про відчуження); встановлення мотивів відчуження – суспільної необхідності (задоволення потреб більшості за рахунок компенсації шкоди окремим суб'єктам); відсутність згоди власника земельної ділянки, на які розміщені належні йому об'єкти нерухомого майна, на викуп цих об'єктів для суспільних потреб до подання позову та можливість вирішення спору шляхом примирення на стадії підготовчого провадження; можливості об'єднання проваджень при розгляді справ у випадку, коли майно, що відчужується, належить окремим суб'єктам, справи яких розглядаються в різних провадженнях та ін.

4. Перегляд судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів включає в себе такі стадії: 1) апеляційного провадження; 2) касаційного провадження; 3) провадження за нововиявленими або виключними обставинами. З'ясовано, що касаційне провадження щодо перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів відрізняється від апеляційного провадження межами перегляду судового рішення, зокрема, визначено, що суд касаційної інстанції не є судом факту, а є судом права та перевіряє лише правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази; у суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції; зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті сутності публічно-правових земельних спорів та особливості їх судового розгляду в межах адміністративного судочинства, а також виокремлено напрями удосконалення чинного законодавства у сфері, що досліджується. За результатами дисертації сформульовано такі основні висновки:

1. З'ясовано, що 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) з приводу реалізації конституційного права щодо володіння, користування і розпорядження землею. Виокремлено 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) відносини між юридичними особами публічного права та приватними суб'єктами – фізичними та юридичними особами.

2. В результаті дослідження системи нормативно-правових актів, які складають основу правового регулювання публічно-правових земельних відносин, з'ясовано, що земельні правовідносини регулюються нормами публічного (переважно адміністративного) та приватного права. Саме Земельний кодекс України є прикладом кодифікованого нормативного акту, який поєднує в собі норми публічного та приватного права, зокрема, розділи I, II, V–VIII містять норми адміністративного права та регулюють публічно-правові земельні відносини, натомість у розділах III, IV містяться норми приватного права, що регулюють приватно-правові земельні відносини. Однак базовими в ньому є норми публічного права, адже вони мають регулятивний характер, а норми приватного права носять похідний характер,

свідченням чого є те, що вони мають відсильний (бланкетний) характер та відсилають до норм кодифікованих цивільно-правових та господарсько-правових норм.

Встановлено, що публічно-правові земельні відносини, які потенційно можуть бути передумовою виникнення публічно-правового спору, що вирішується в адміністративних судах, урегульовані переважно земельним законодавством, норми якого закріплюють: 1) адміністративні повноваження суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) щодо надання дозволів, планування, контролю, моніторингу, обліку; 2) адміністративно-правовий режим земель; 3) адміністративні процедури здійснення фізичними, юридичними особами приватного і публічного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) їх повноважень щодо земель, земельних ділянок.

3. Запропоновано авторське визначення «публічно-правового земельного спору», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у власність чи користування, або бездіяльність (пасивне перешкоджання такій передачі); рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки.

Виокремлено ознаки, властиві земельним спорам, як виду публічно-правового спору, зокрема: 1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо

передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути, або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності (слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір); 2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави; 3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності; окрім цього, предметом спору може бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є законним розпорядником земельної ділянки і право передачі її в іншу власність визначено законом; 4) причиною виникнення спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий земельний спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права власності на земельну ділянку, в такому разі наявний приватно-правовий спір.

4. В результаті узагальнення, вивчення та аналізу судової практики щодо розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів визначено, що для розмежування їх підвідомчості під час прийняття

позовних заяв судами до провадження необхідно звертати увагу на специфіку земельних спорів та слід розрізняти органи державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання, адже саме від статусу, в якому вони виступають, і залежить юрисдикція, якій буде підпорядковано певний спір.

З'ясовано, що ключовими ознаками відмінності публічно-правового земельного спору від приватно-правового земельного спору є суб'єктний склад учасників спору та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі; однак доведено, що ці ознаки не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції земельного спору залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог. В результаті чого запропоновано окремі шляхи мінімізації наукової та правозастосовної дискусії щодо визначення критеріїв відмінності публічно-правового земельного спору від приватно-правового земельного спору двома логічно пов'язаними шляхами: перший – законодавчим визначенням категорій публічно-правових земельних спорів у КАС України, а приватно-правових земельних спорів у Цивільному процесуальному кодексі України та Господарському процесуальному кодексі України (у редакції Закону України № 2147-VIII); другий – систематизувати та оприлюднити правову позицію новообраного Верховного Суду щодо цієї категорії справ у узагальненні.

5. На підставі порівняльного аналізу моделей побудови системи адміністративних суддів провідних країн світу та України, з огляду на розгляд публічних земельно-правових спорів, зроблено висновок про переважання у національній практиці ознак континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має призвести до виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, зокрема справ, що виникають на підставі публічно-правових земельних спорів, що в кінцевому результаті має підвищити рівень законності їх

розгляду та в перспективі дозволить уникнути або принаймні мінімізує спір про судову підвідомчість цієї категорії справ.

6. В результаті аналізу загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів було встановлено її особливості, які полягають у необхідності: по-перше, формулювання позовних вимог позивачем (предметом спору має бути не право приватної власності на землю, а діяльність суб'єкта владних повноважень на стадії розпорядження землею, яка є волевиявленням на потенційне порушення права власності фізичної або юридичної особи на земельну ділянку); по-друге, визначення підсудності розгляду справи, адже справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади щодо передачі права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності розглядаються і вирішуються виключно окружним адміністративним судом (стаття 20 КАС України); по-третє, наявності компетенції суду щодо передачі адміністративної справи на розгляд іншого адміністративного суду за територіальністю (місця проживання позивача чи місця реєстрації відповідача); по-четверте, встановлення строків подання позову та строків розгляду справи.

В результаті опитування 65 суддів адміністративних судів Київської, Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей з питань особливостей судового розгляду публічно-правових земельних спорів було з'ясовано: 47 суддів (72 %) мали в своєму провадженні такі категорії справ; більшість опитаних – 52 суддів – зазначили, що найпоширенішою категорією цих справ є справи, з приводу оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування (міських рад), пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 45 суддів (70 %) вказали, що основною проблемою судового розгляду цієї справи є складність в зібранні доказової бази, зокрема доведення порушень порядку проведення процедури прийняття рішень суб'єктами владних повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності, 26 суддів (40 %) вказали на неявку відповідачів до суду.

7. Виокремлено особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, до яких віднесено: 1) правом подання позову наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які, відповідно до закону, наділені повноваженнями щодо викупу цих об'єктів для суспільних потреб; 2) місцем розгляду справи є апеляційний адміністративний суд за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню; 3) позивач при поданні позовної заяви звільняється від сплати судового збору; 4) справа розглядається за правилами загального позовного провадження; 5) неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає її судовому розгляду; 6) судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд, рішення якого не можуть бути оскаржені.

8. В результаті дослідження процесуальних форм діяльності суду щодо перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів, виокремлено підстави для апеляційного та касаційного провадження у справах щодо вирішення публічно-правових земельних спорів. З'ясовано, що підставами апеляційного оскарження у цій категорії справ є як неправильне, на думку сторони спору, застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, так і необхідність оцінки судом нових доказів у справі, які з об'єктивних причин не могли бути надані стороною спору; підставами касаційного оскарження є винятково неправильне застосування судом першої та апеляційної інстанцій норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

9. З метою підвищення ефективності судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності запропоновано доповнити статтю 267 КАС України «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної

необхідності» нормою такого змісту: «Позивач разом з поданням позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, подає до суду висновок (акт) експертної оцінки земельної ділянки та розміщеного на ній майна, а також документи, які засвідчують джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням землі та майна».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2016. 26 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2016rik_tablici.
3. Судова практика Вищого адміністративного суду України – 2011 / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 115 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 01.12.2017. 2017 р., № 48, стор. 5, ст. 436.
6. Теория государства и права: курс лекций / ред.: Н. И. Матузов, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2000. 776 с.
7. Погрібний О. О. Земельно-процесуальне забезпечення реалізації права на землю // Земельне право: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 424 с.
8. Пашенко О. М. Земельні правовідносини // Земельне право України; за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
9. Лисенко Я. О. Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 06 / Лисенко Ярослава Олегівна; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. 190 с.

10. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харків: Основа, 1994. 134 с.
11. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 176 с.
12. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: навч. посібник для студ. юрид. спец. вузів. Харків: Основа, 1998. 205 с.
13. Божьев В. П. Уголовно-процессуальные правоотношения. Москва: Юрид. лит., 1975. 176 с.
14. Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2011. 312 с.
15. Андрейцев В. І. Конституційно-правові перспективи врегулювання земельних юрисдикційних правовідносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Київ, 2005. Вип. 63. С. 4–9.
16. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. 2-е изд., перераб. Москва: Норма, 2004. 240 с.
17. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва: Госюриздат, 1958. 182 с.
18. Красавчиков О. А. Гражданское правоотношение // Советское гражданское право: в 2 т. / под ред. О. А. Красавчикова. Москва: Высшая школа, 1968. Т. 1. 519 с.
19. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. 209 с.
20. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др.; под ред. В. М. Горшенева. Харьков: Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.
21. Иконицкая И. А. Разрешение земельных споров. Москва: Юрид. лит., 1973. 104 с.

22. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 88 с.

23. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ковальський Дмитро Вікторович; Кабінет Міністрів України, Національний аграрний ун-т. Київ, 2005. 193 с.

24. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.

25. Арсенюк А. О. Окремі аспекти взаємодії норм матеріального та процесуального права у регулюванні земельних правовідносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 33. Т. 1. С. 203–206.

26. Попов В. И. Некоторые проблемы административного процесса в связи с системой законодательства // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1976. С. 10–15.

27. Макаренко Т. Н. Налоговый процесс и налоговое производство // Финансовое право. 2002. № 3. С. 25–30.

28. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 // Институт государства и права Российской Академии Наук. Москва, 2002. 30 с.

29. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. 208 с.

30. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі прав: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Київ, 2006. 32 с.

31. Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів // Адміністративне право і процес. 2014. № 2 (8). С. 198–217.

32. 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.

33. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 8. Ст. 61.

34. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року // Голос України від 1 березня 2014. № 39. Спецвипуск.

35. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343.

36. Яцун О. В. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2011. 18 с.

37. Ільницький О. В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід: монографія / Ільницький Олег Володимирович. Львів, 2011. 338 с.

38. Сьоміна Валентина Анатоліївна. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Валентина Анатоліївна Сьоміна. Харків, 2005. 208 с.

39. Квак В. В. Публічно-правові земельні спори: поняття та історичний досвід вирішення // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2013. Вип. 10. С. 38–42.

40. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. 2004. № 6. Ст. 22.

41. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. 2011. № 3. С. 6.

42. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public>.

43. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. 2010. № 27. Ст. 31.

44. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

45. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

46. Бакуліна С. В. Узагальнення судової практики щодо розгляду публічно-правових та приватно-правових земельних спорів // Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–44.

47. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 року № 3.2. 2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.

48. Про внесення змін та доповнень до постанови Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 19 березня 2010 р. № 2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>.

49. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 // Вісник господарського судочинства. 2011. № 6. Стор. 13.

50. Рішення Конституційного Суду України 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 від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. 2010. № 27. Ст. 1069.

51. Про внесення змін і доповнень до деяких постанов пленуму Вищого господарського суду України: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 10.07.2014 № 6 // URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-14/print>.

52. Про внесення змін і доповнень до постанови пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 N 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин»; Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 № 8 // Вісник господарського судочинства. 2013. № 4. Стор. 6.

53. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 1 березня 2013 року № 3 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

54. Про внесення доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», зі змінами і доповненнями, внесеними згідно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 14 лютого 2014 року № 2: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 15.05.2014 № 6 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-14/card6#Public>

55. Постанова судових палат у цивільних, адміністративних та господарських справах Верховного Суду України від 16.12.2015 р. URL:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/1DD577F3125FE4F0C2257F2B003E3C46](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/1DD577F3125FE4F0C2257F2B003E3C46).

56. Справа «Стретч проти сполученого королівства» (case of stretch v. the united kingdom). Рішення Європейського суду з прав людини № 44277/98 від 24 червня 2003 р. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c01pdf>.

57. Постанова судових палат у цивільних та адміністративних справах Верховного Суду України від 11 травня 2016 р. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/A31868A6A00693ABC2257FBF004A5DA7](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/A31868A6A00693ABC2257FBF004A5DA7).

58. Постанова судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03.02.2016 р. у справі № 6-427цс15. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D067E56D901D0AFBC2257F6900431BE1](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D067E56D901D0AFBC2257F6900431BE1).

59. Про визнання недійсним рішення в частині передачі земельної ділянки третій особі, державного акту на право власності на земельну ділянку, витребування земельної ділянки та визнання права власності на земельну ділянку: Постанова Вищого господарського суду України від 10.03.2016 № 911/3269/14-. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SD160096.html).

60. Постанова Вищого господарського суду України від 29.11.2016 р. у справі № 924/496/16 // Реєстр судових рішень Вищого господарського суду України. URL: http://www.arbitr.gov.ua/docs/28_5143975.html.

61. Постанова Вищого господарського суду України від 02.03.2016 р. у справі № 52/310 / Реєстр судових рішень Вищого господарського суду України. URL: http://www.arbitr.gov.ua/docs/28_5116709.html.

62. Про визнання протиправними та скасування наказів про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою: Постанова Верховного Суду України, Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду від 20.04.2016 № 21-148a16, 810/6957/14. URL: <http://document.ua/proviznannja-protipravnimi-ta-skasuvannja-nakaziv-pro-nadan-doc272842.html>.

63. Про визнання незаконним та скасування рішення сільради, визнання недійсним державного акту на право власності на земельну ділянку: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 26.10.2016 № 21-1638a16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/info/VS161038.html.

64. Про скасування розпорядження щодо передачі громадянам у власність земельних ділянок: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 09.02.2016 № 0870/562/12. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS160158.html.

65. Про визнання протиправними та скасування розпоряджень щодо передачі земельних ділянок: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду від 01.03.2016 № 2a/2470/2635/12. URL: <http://document.ua/pro-viznannja-protipravnimi-ta-skasuvannja-rozporjadzhen-sho-doc264967.html>.

66. Про скасування розпоряджень щодо затвердження технічної документації із землеустрою: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 25.10.2016 2a-6625/12/1370. URL: http://www.cct.com.ua/2016/25.10.2016_21-6613_16.htm.

67. Про визнання незаконним та скасування розпорядження щодо надання дозволу на складання проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок для ведення фермерського господарства: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. від 07.06.2016 № 21-1341a16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS160797.html.

68. Про скасування розпоряджень щодо затвердження технічної документації із землеустрою: Постанова судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 25.10.2016 № 21-6613a16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS161030.html.

69. Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році (опрацьовано статистичні дані Державної судової адміністрації України, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України) / Офіційний веб-сайт

Верховного Суду України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E099D00A118D129AC22580E40048EBA9](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E099D00A118D129AC22580E40048EBA9).

70. Стан здійснення судочинства в Україні у 2016 році (опрацьовано статистичні дані Державної судової адміністрації України, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/06EAA6C32D8DE08AC22580E400490AFC](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/06EAA6C32D8DE08AC22580E400490AFC).

71. Бакуліна С. В. Узагальнення наукової думки щодо визначення судової юрисдикції по розгляду публічно-правових земельних спорів // Придніпровський правничий вісник: науковий журнал. Видавник ДДУВС. 2017. № 1. С. 34–37.

72. Арсенюк А. О. Проблемные вопросы определения судебной подведомственности земельных споров // Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata». Republica Moldova, 2014. С. 7–11.

73. Кузнецова Н. С. Господарська і адміністративна юрисдикція: проблеми розмежування // Вісник господарського судочинства. 2008. № 2. С. 77-79.

74. Кузнецова Н. С. Проблемы співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин // Вісник господарського судочинства. 2009. № 5. С. 24–26.

75. Коліушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // Право України. 2007. № 3. С. 3–8.

76. Задирака М. Ю., Барікова А. А. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами // Адміністративне право і процес. 2014. № 1 (7). С. 148–156.

77. Проблемные вопросы определения судебной подведомственности земельных споров // Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata». Republica Moldova, 2014. № 2. С. 7–11.

78. Арсенюк А. О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:

12.00.06 /А.О. Арсенюк, Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2016. 21 с.

79. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. Київ: Знання, 2005. 445 с.

80. Балюк Г. І. Деякі проблеми вирішення судами земельних спорів // Бюлетень Міністерства юстиції. 2008. № 6. С. 68–81.

81. Козоріз О. В. Підвідомчість земельних спорів: постановка проблеми // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2010. С. 58–59.

82. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів // Наука і правоохорона. 2015. № 1 (28). Частина 2. С. 4–11.

83. Бакуліна С. В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів // Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання ДВНЗ «Запорізький національний університет». 2017. № 1. С. 77–80.

84. Бакуліна С. В. Окремі питання визначення судової юрисдикції земельних спорів, що виникають за участі суб'єкта владних повноважень // Сучасний вимір держави і права: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19–20 травня 2017 р.). Львів: Центр правничих ініціатив, 2017. С. 24–28.

85. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році: Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2017. 42 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz_2017.

86. Государственное и административное устройство Германии. Сборник международных терминов из области права и управления: Немецко-Русский / Бруннер Г., Хофер Ф. Бонн, Мюнхен: Баварская школа управления, Федеральная академия гос. управл. при МВД ФРГ, 1993. 270 с.

87. Барабаш Б. Судова система штатів США та її функціонування // Право України. 2001. № 8. С. 117–120.
88. Демин А. А. Суды административной юстиции: сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник Московского университета. Серия II: Право. 1994. № 1. С. 47.
89. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник. Москва: Юридическая литература, 1993. 255 с.
90. Арсенюк А. О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні / Арсенюк Анна Олегівна // дисер. ... канд. юр. наук: спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Київ, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2016. 223 с.
91. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. к. ю. н. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича; под ред. С. В. Ботова. Москва: Прогресс, 1988. 486 с.
92. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
93. Цуркан М. І., Мироненко К. В. Французький досвід побудови адміністративних судів // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 2. С. 6–13.
94. Чаку Є. В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Євген Васильович Чаку. Дніпропетровськ, ДДУВС, 2012. 181 с.
95. Шишкін В. І. Організаційна структура судової системи Німеччини // Право України. 1996. № 1. С. 47–51.
96. Судова система Австрії. URL: <http://pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/904-206-4>.
97. Сажина В. В. Административная юстиция в Великобритании // Советское государство и право. 1983. № 12. С. 116–120.

98. Пахолок Л. І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан // Вісник Верховного Суду України. 2001. № 5 (27). С. 52.

99. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики: монографія. Київ: Видавничий дім «ДЕМІД», 2005. 192 с.

100. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції // Університетські наукові записки. 2006. № 1. С. 208–214.

101. Наконечний А.Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України / Наконечний Андрій Богданович: дисер. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 225 с.

102. Зайчук О. В. Веймарська конституція // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ, 1998. Т. 1: А–Г. С. 319.

103. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2000. 599 с.

104. Герасин С. И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. 2005. № 2. С. 59–66.

105. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ: АртЕк; Вища школа, 1997. 262 с.

106. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. Т. 2. 840 с.

107. Віітанен К., Какулу І. Проблеми примусового викупу земельних ділянок: глобальний контекст; пер. М. Федорченко. Київ: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2009. 12 с.

108. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / рук.-ль авт. коллектива и ответственный ред. д. ю. н., проф. Б. А. Страшун. Москва: Изд.-во БЕК, 1997. Т. 3: Особ. часть: Страны Европы. 166 с.

109. Бакуліна С. В. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів // «The scientific heritage»: міжнародний научний мультидисциплінарний журнал. 2017. № 13. Р. 2. С. 31–34.

110. Про Класифікатор категорій адміністративних справ: Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114.

111. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році: Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2017. 48 с. // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2017. №1-2.

112. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.

113. Катаєва Е. В. Особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів // Наука і правоохорона. 2015. № 4 (30). С. 79–87.

114. Мацелик Т. О., Параниця С. П. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2010. Том 4. № 17. С. 51–55.

115. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки: монографія. Харків: ФІНН, 2010. 112 с.

116. Берлач А. І. Адміністративне право України: навч. посіб. для дистанц. навчання. Київ: Вид-во ун-ту «Україна», 2005. 472 с.

117. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2003. – 467 с.

118. Адміністративне право України: підручник; за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.

119. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 528 с.

120. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... доктора юрид. наук:

12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 435 с.

121. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон: ВАТ «Херсон. міська друкарня», 2010. 376 с.

122. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Курінний Євген Володимирович; Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 416 с.

123. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; від. ред. О. Сироїд; 2-ге вид. перер. та доп. Київ: «К.І.С.», 2008. 552 с.

124. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

125. Административное право Украины: учеб. для студентов высш. учеб. завед. юрид. спец. 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.; / под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.

126. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Е. Хлібороб, А. М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

127. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 248 с.

128. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.

129. Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору // Вісник Національної Академії правових наук України: зб. наук. пр. Харків: Право, 2013. № 2 (73). С. 148–156.

130. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння // Право і суспільство: науковий журнал. 2012. № 3. С. 127–132.

131. Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 "Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів", зі змінами і доповненнями, внесеними згідно з постановами Пленуму Вищого адміністративного суду України від 14 лютого 2014 року № 2 та від 15 травня 2014 року № 6: Постанова Вищого адміністративного суду від 22.05.2015 № 6 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-15/card6#Public>.

132. Хлібороб Н.Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів // Держава та регіони. Серія. Право. 2010. Вип. 3. С. 214–220.

133. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2012. 21 с.

134. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 249–252.

135. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрид. думка, 2010. 496 с.

136. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.

137. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Катерина Олегівна Тимошенко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2012. 224 с.

138. Луніна О. С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олена Станіславівна Луніна; НАУ. Київ, 2015. 208 с.

139. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Юридична думка, 2012. 1020 с.

140. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк [та ін.]; заг. ред. О. М. Пасенюк; Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

141. Гусейнов Р. Х. Адміністративно-правовий конфлікт як підстава адміністративно-юрисдикційного провадження: до питання про визначення ознак // Митна справа. 2013. № 1(85). Ч. 2. Кн. 1. С. 278–282.

142. А. Хоменко. Способи вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів // Підприємництво, господарство і право. 2017. №11. С.128-132.

143. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2006. Вип. 43. С. 153–157.

144. Ківалов С. В. Правова природа спорів щодо проходження публічної служби в Україні // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Том 8. С. 5–16.

145. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2010. № 2. С. 23–27.

146. Трояновська Т. М. Публічно-правові спори у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. авіаційний ун-т. Київ, 2015. 22 с.

147. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 року N 445 // Офіційний вісник України офіційне видання від 26.04.2011. 2011 р. № 29. Ст. 1253.

148. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 // Офіційний вісник України офіційне видання від 05.05.2017. 2017 р. № 36. Ст. 1131.

149. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. 19 листоп. (№ 47). Ст. 256.
150. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 30. Ст. 379.
151. Проект Закону України «Про медіацію» реєстраційний № 2480 від 27.03.2015 // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2480&sk1=9.
152. Талапина Э. В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14–21.
153. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVI регіон. наук.-практ. конф. 8–9 лют. 2010 р. Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2010. С. 140–141.
154. Шмідт Г. Розмежування публічно-правових і приватноправових спорів // Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, м. Київ, 29 верес. 2006 р. Київ: б/в, 2006. С. 75–77.
155. Бакуліна С. В. Щодо визначення ознак земельного спору, який вирішується у порядку адміністративного судочинства // Верховенство права та правова держава: тези Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 15–16 вересня 2017 р.). Ужгород. 2017. С. 37–41.
156. Бакуліна С.В. Поняття та ознаки публічно-правового земельного спору // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2017. № 2 (86). С. 76–82.
157. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. 416 с.
158. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.
159. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 613 с.
160. Новий тлумачний словник української мови / укладачі В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ, 2004. Т. 2. 867 с.

161. Мирошниченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика // Судова апеляція. 2008. № 3. С. 89–95.
162. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк. Харків: Консум, 2003. 464 с.
163. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: автореф. дисер. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2009. 18 с.
164. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. 304 с.
165. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2009–2010 / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ, Видавництво ЮрІнкомІнтер, 2010. 320 с.
166. Лученко Д. В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві // Вісник Національної академії правових наук України. № 4 (75). 2013. С. 90–98.
167. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
168. Угриновська О. Особливості судочинства за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних і службових осіб // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2000. Вип. 35. С. 294–299.
169. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: автореф. дисер. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2004. 19 с.
170. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. Видання 2-ге, доповнене та перероблене / Ківалов С. В., Харитонов О. І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін. / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. Харків: ТОВ «Одіссей», 2007. 560 с.

171. Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/polozhenniapasds>.

172. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження // Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С. 144–150.

173. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1531 // Офіційний вісник України офіційне видання від 01.11.2002. 2002 р. № 42. Ст. 1941.

174. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 47. Ст. 251.

175. Адміністративне судочинство України (практикум): підруч. для вищих навч. закладів / за заг. ред. проф. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2008. 256 с.

176. Якимець О. Виникнення адміністративної юстиції в Німеччині // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип. 54. С. 117–123.

177. Неугодніков А. О. Закордонний досвід адміністративних судів та можливості його використання в Україні // Актуальні проблеми держави та права: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. л-ра, 2004. Вип. 20. С. 354–358.

178. Цуркан М., Миронченко К. Французький досвід побудови адміністративних судів // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 2. С. 6–14.

179. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році. URL: www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/.../216_11_14_14.doc.

180. Духневич О. С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дисер. ... кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олександр Сергійович Духневич. Київ, МАУП, 2012. 226 с.

181. Ясинок М. М. Судові дебати: право, психологія, риторика: монографія. Київ: Алерта, 2014. 171 с.
182. Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві // Форум права. 2011. № 4. С. 681–684.
183. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.
184. Ільницький О. В., Ільків Н. В. Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності // Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 3 (15). С. 18–33.
185. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2012 р. № 2а–2/12/9104. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25470535>.
186. Про викуп земельних ділянок з мотиву суспільної необхідності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 195-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244139947>.
187. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 27 жовтня 2014 р. № 874/3/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41825360>.
188. Про судовий збір: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.
189. Про надання роз'яснення щодо застосування підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір»: Лист Вищого адміністративного суду України від 18.01.2012 №165/11/13-12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0165760-12>.
190. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 3 грудня 2014 р. № 874/22/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41673230>.

191. Ухвала Великобагачанського районного суду Полтавської області від 7 жовтня 2014 р. № 525/1089/14–а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40771519>.

192. Про примусове відчуження об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності: Постанова Верховного Суду України від 20 жовтня 2015 року №876/1/14-а. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS151092.html.

193. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 05 червня 2013 р. № 9108/118/13–а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32162119>.

194. Суєтнов Є.П. Законодавчий перелік суспільних потреб у відносинах з відчуження земельних ділянок // Університетські наукові записки. 2013. №14. С. 305–314.

195. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 28. Ст. 532.

196. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.

197. Про визначення дня початку роботи Верховного Суду: Постанова Пленуму Верховного Суду від 30.11.2017 № 2 // Голос України офіційне видання від 01.12.2017. № 225.

198. Марченко О. О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 32. 2016. С. 128–146.

199. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 с.

200. Бітов А. І. Особливості касаційного провадження в адміністративному судочинстві: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Андрій Іванович Бітов. Запоріжжя: 2016, КПУ. 191 с.

201. Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

202. Узагальнення судової практики розгляду адміністративними судами заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами / Вищий адміністративний суд України. Київ, 2015. 34 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_novoviyavleni_obstavini/.

203. Буцьких О. О. Проведення за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ольга Олександрівна Буцьких. Дніпропетровськ, 2012. 195 с.

204. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі: у 2 кн.: підручник / наук.-ред. колегія: Р. Кайдашев (голова), Є. Романенко (співголова), О. Акімов, С. Гербеда (заступник голови), М. Гончаренко (заступник голови), В. Гурковський, О. Непомнящий, В. Силкін, Р. Сиротенко, І. Чаплай (відповідальний секретар, координатор проекту). Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. Кн. 1. 304 с.

205. Степанов С. В. Перегляд судових рішень господарських судів за нововиявленими обставинами: монографія / Сергій Валерійович Степанов. Одеса: Атлант, 2012. 186 с.

206. Андронов І. В. Сутність та значення перегляду судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць / за ред. С. В. Ківалова. 2010. Вип. 56. С. 110–117.

Результати анкетування

На підставі проведеного квітні – травні 2017 року опитування 65 суддів та 35 працівників апарату адміністративних судів Київської, Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей щодо ефективності провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності були отримані такі дані:

1. 47 суддів (72 %) вказали, що мали в своєму провадженні такі категорії справ.

2. більшість опитаних – 52 суддів (80%) зазначили, що найпоширенішою категорією цих справ є справи, з приводу оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування (міських рад), пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності.

3. 57,4%, тобто більш ніж половина опитаних суддів та працівників апарату суду вказали на неефективність роботи адміністративних судів щодо розгляду вищезазначеної категорії справ. При цьому 79,3% з них вважають провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності важливим (суттєвим) напрямком діяльності адміністративних судів.

4. Думки щодо визначення факторів, які негативно впливають на діяльність адміністративних судів по розгляду даної категорії спорів в опитаних розділились. Так, майже половина опитаних суддів та працівників апарату суду (49,6%) вказали на недосконалість нормативно-правових актів, якими керуються адміністративні суди при вирішенні даної категорії публічно-правових спорів; 25% – на недосконалість законодавчого забезпечення їх організаційної діяльності; 16,1% – на неналежне матеріальне забезпечення діяльності судів; 7,7% – на недостатній практичний досвід роботи суддів в системі спеціалізованого адміністративного судочинства і тільки 1,2% – на низький рівень знань суддями законодавства та загальної суддівської підготовки щодо розгляду такої категорії справ.

5. 55,4% опитаних суддів та працівників апарату суду та 50,6% учасників адміністративного судочинства вказують на не ефективність нормативно-правового забезпечення порядку діяльності адміністративних судів щодо розгляду такої категорії справ.

6. Серед найсуттєвіших вад правового регулювання провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності 72,2% опитаних суддів та працівників апарату суду визначають відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок діяльності адміністративних судів по розгляду даної категорії справ; 16,1% та

33,3% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо використання та розпорядження землями державної та комунальної власності; 7,7% та 14,6% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; 3,8% та 6,6% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності.

7. 45 суддів (70 %) вказали, що основною проблемою судового розгляду цієї справи є складність в зібранні доказової бази, зокрема доведення порушень порядку проведення процедури прийняття рішень суб'єктами владних повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності, 26 суддів (40 %) вказали на неявку відповідачів до суду.

8. Найбільш ефективними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення порядку провадження судами справ щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності більшість опитаних суддів та працівників апарату суду – 44,5% вважають удосконалення процесуальних норм щодо визначення алгоритмів дій суддів під час такого провадження; і навпаки меншість, тобто 22,6% опитаних суддів та працівників апарату суду вказують на необхідність удосконалення матеріальних норм щодо визначення підстав, принципів провадження та статусу його учасників та на удосконалення процесуальних норм щодо визначення стадій такого провадження.

9. Щодо запропонованих напрямків удосконалення законодавства у сфері діяльності суду по розгляду та вирішенню справ щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності більшість респондентів вказали, що основним з них є: унормування в Главі 11 КАСУ особливостей процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності – 55,4% (суддів та працівників апарату суду); прийняття Закону України «Про нормотворчість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» – 20,6%; прийняття Закону України «Про порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування» – 13,5%; прийняття законів, що визначатимуть правовий статус в цілому та межі повноважень, зокрема, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – 10,3% відповідно.

10. Спільну, майже одноголосну, думку висловили респонденти щодо визначення критеріїв відмінності публічно-правового земельного спору від приватно-правового земельного спору шляхом законодавчого визначення категорій публічно-правових земельних спорів у КАС України, а приватно-правових земельних спорів у Цивільному процесуальному кодексі України та Господарському процесуальному кодексі України (у редакції Закону України № 2147-VIII) та необхідності систематизувати та оприлюднити правову позицію новообраного Верховного Суду щодо цієї категорії справ у загалі. На цьому зазначили більш ніж 80% опитуваних.

11. Знайшла підтримку в опитуваних висловлена нами пропозиція щодо запровадження в діяльності адміністративних судів України практики діяльності адміністративних судів окремих європейських держав, відповідно до якої адміністративний суд, прийнявши рішення про задоволення позову щодо визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, може винести окрему постанову про усунення посадової особи конкретного суб'єкта владних повноважень, що прийняв незаконне рішення, вчинив незаконну дію, чи незаконно бездіяв з займаної посади. Найбільш доречним, в такому випадку, вважають більш ніж 76% опитуваних є звільнення з посади у випадку повторного порушення норм закону протягом року (визнаного в судовому порядку).

12. Пропозиція щодо доцільності запровадження в діяльності адміністративних судів України практики діяльності адміністративних судів окремих європейських держав, відповідно до якої позивач може звернутися до адміністративного суду з позовом на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності лише після прийняття рішення уповноваженим суб'єктом у порядку позасудового вирішення публічно-правового спору (наприклад, відповідно до Закону України «Про звернення громадян») знайшла підтримку у 43,9 % питаних.



ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова Дніпропетровського
окружного адміністративного суду

Олійник В.М.

2017 р.

АКТ

від 27 12 2017 року

м. Дніпро

Про впровадження у практичну діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду основних результатів дисертації Бакуліної Світлани Віталіївни «Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Уклала комісія у складі:

Голови:

судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду,
доктора юридичних наук, доцента
В.В. Ількова

членів комісії:

судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду,
кандидата юридичних наук,
К.С. Кучми

судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду,
кандидата юридичних наук
О.С. Рябчук

Вивчення матеріалів наукового дослідження Бакуліної Світлани Віталіївни «Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів» дає можливість стверджувати, що воно присвячено теоретичному узагальненню й новому вирішенню наукового завдання, що полягає у розкритті особливостей судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, визначенні процесуальних вад діяльності суду щодо їх розгляду та виокремлення напрямів удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

У роботі з'ясовано сутність земельних правовідносин, як передумови виникнення публічно-правового спору. Виокремлено критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів, до яких віднесено: суб'єктний склад учасників судочинства та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі, однак доведено, що вони не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції подекуди залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог.

Надано авторське визначення «публічно-правового земельного спору», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності у приватну власність, або рішення (дії) суб'єкта владних повноважень спрямована на повернення в державну або комунальну власність раніше переданої у власність або користування земельної ділянки; виокремлено його ознаки.

Здійснено класифікацію публічно-правових земельних спорів, з'ясовано, що ключовою ознакою їх поділу на види є предмет спірних відносин, на підставі чого запропоновано виокремлювати: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження землями публічної власності; 4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

З'ясовано особливості загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, в результаті чого доведено, що основними процесуальними діями на стадії судового розгляду публічно-правового земельного спору є: надання сторонами та оцінка судом доказів у справі, проведення судових дебатів з можливістю надання рівних прав

учасникам провадження на здійснення промов, ухвалення та проголошення судового рішення в межах процесуальних строків розгляду справи, вручення судового рішення сторонам спору.

Виокремлено особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності, до яких віднесено: 1) правом подання позову наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону наділені повноваженнями щодо викупу цих об'єктів для суспільних потреб; 2) місцем розгляду справи є апеляційний адміністративний суд за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню; 3) позивач при поданні позовної заяви звільняється від сплати судового збору; 4) справа розглядається протягом двох місяців з дня надходження позовної заяви; 5) неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому її розгляду; 6) судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд, судові рішення якого набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Доведено, що з метою підвищення ефективності судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності доцільно доповнити статтю 267 КАС України «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності» нормою такого змісту: «Позивач разом з поданням позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, подає до суду висновок (акт) експертної оцінки земельної ділянки та розміщеного на ній майна, а також документи, які засвідчують джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням землі та майна».

Визначено особливості перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів. Здійснено аналіз Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII (нової редакції КАСУ) стосовно форм перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів, з урахуванням трьохрівневої побудови судових органів; зроблено авторські висновки щодо впливу даних змін на ефективність діяльності адміністративних судів по розгляду даної категорії справ.

Вироблено низку пропозицій щодо внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад діяльності суддів по розгляду публічно-правових земельних спорів, зокрема, запропоновано: визначити категорії публічно-правових земельних спорів у КАС України, а приватно-правових

земельних спорів у Цивільному процесуальному кодексі України та Господарському процесуальному кодексі України (у редакції Закону України № 2147-VIII), а також систематизувати та оприлюднити правову позицію новообраного Верховного Суду щодо цієї категорії справ в узагальненнях.

Окремі положення та висновки роботи Бакуліної С.В. можуть бути використані для вдосконалення діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів.

Голова комісії

В.В. Ільков

Члени комісії:

К.С. Кучма

О.С. Рябчук

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Директор Навчально-наукового
 інституту права ім. князя Володимира
 Великого, доцент, професор
 Литвиненко

23 травня 2017 року

А К Т

впровадження у навчальний процес Навчально-наукового інституту права ім.
 князя Володимира Великого МАУП результатів дисертаційного дослідження
Бакуліної Світлани Віталіївни
«Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових
земельних спорів»
 (спеціальність 12.00.07– адміністративне право і процес; фінансове право,
 інформаційне право)

Комісія в складі:

– Головуючого – завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права д.ю.н., професора Ануфрієва М. І.
 та членів комісії:

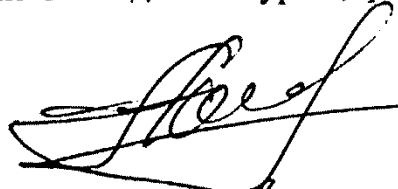
– професора кафедри адміністративного, фінансового та банківського права, кандидат юридичних наук, доцент Ковальчук А. Ю.

– професора кафедри адміністративного, фінансового та банківського права, кандидата юридичних наук Бортника В. А.


склала цей акт з приводу впровадження результатів дисертаційної роботи дослідження аспіранта **Бакуліної Світлани Віталіївни** за темою **«Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів»** навчальний процес кафедри адміністративного, фінансового та банківського права навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого МАУП.


Результати наукових досліджень детермінант забезпечення пр платників податків, які були проведені **Бакуліної Світлани Віталіївни** межах дисертаційної роботи, використовувалися при підготовці і проведені занять з курсів **«Адміністративне право»** та **«Адміністративна відповідальність»**, який внесено до планів занять студентів Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого МАУП. Здобувачі підготовлені навчальні плани зі згаданих курсів, розроблені лекції та плани семінарських занять.

Голова комісії:

 **М. І. Ануфрієв**

Члени комісії:

 **А.Ю. Ковальчук**

 **В. А. Бортника**