

ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЯК ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національ-
ного університету
імені Тараса
Шевченка

Зроблено висновок, що земельні правовідносини нині є предметом регулювання і приватного, і публічного законодавства, чим зумовлено складнощі здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, неоднакове застосування земельного законодавства, неоднозначність визначення судової юрисдикції. З урахуванням предмета адміністративного права класифіковано земельні правовідносини, визначено види учасників таких відносин. Визначено особливості адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень), ухвалених у земельних правовідносинах. Запропоновано критерії адміністративної юрисдикції та їх застосування в земельних правовідносинах. Указується на два види земельних правовідносин – приватні (цивільні, господарські) земельні правовідносини та публічні (кримінальні, кримінально-процесуальні, кримінально-виконавчі, адміністративні) земельні правовідносини.

Доведено, що про земельні правовідносини, що належать до адміністративної юрисдикції, можна говорити лише за наявної сукупності п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції. Натомість відсутність принаймні одного із запропонованих критеріїв узагалі унеможливає висновок про належність певних земельних правовідносин до такої юрисдикції.

Ключові слова: земельні правовідносини, адміністративна юрисдикція, приватне право, публічне право, Земельний кодекс України, суб'єкт публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень), адміністративне право, адміністративні земельні правовідносини, публічне земельне право.

Вступні міркування

Кількість викликів вітчизняній правничій науці й національному адміністративному праву та процесу значно збільшилася одночасно з оновленням законодавства, ухваленням численних нормативно-правових актів. Більше того, нині існують остаточно неподолані

складнощі розуміння права, які мають ледь не тисячолітню історію. Серед них – взаємовідносини особи і держави, суспільства і держави, співвідношення права і закону. Утім чи не найдошкульнішою проблемою для фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) та адміністративних судів залишається розмежування публічного і приватного права. Таке розмежування стало ще більш загальним у зв'язку з набранням чинності Цивільним кодексом України як кодексом приватного права, ухваленням численних адміністративних законів, підготовкою Адміністративно-процедурного кодексу України та набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України [1, с. 7]. Сьогодні існує чимало нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою містять у собі норми і публічного, і приватного права, це зокрема Земельний кодекс України 2001 року, Господарський кодекс України 2003 року, Закон України «Про концесії» 1999 року, Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» 1999 року, Закон 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» 2009 року, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» 2011 року, Закон України «Про інститути спільного інвестування» 2012 року, Закон України «Про здійснення державних закупівель» 2014 року тощо.

Більше того, нині прийняте спеціальне національне законодавство,

яким передбачено використання категорій приватного права як інструментів реалізації права публічного. Так, Закон України «Про державно-приватне партнерство» 2010 року визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [2].

Серед наявних правовідносин, які зумовлюють конфлікт інтересів у значній кількості, можна назвати відносини, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням землею. Передусім, говорячи про такі відносини, слід зауважити, що вони є предметом звернень до судів як загальної, так і конституційної юрисдикцій.

Тож для належного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, правозастосовної та судової практики принципове значення має точне визначення природи земельних правовідносин.

Про кількість і складність адміністративних справ, які виникають із земельних правовідносин, промовисто свідчать офіційна статистика, судова практика адміністративних судів, Верховного Суду України [3; 4, с. 93–115; 5]. Зокрема предметом розгляду та вирішення 2011 року Вищим адміністративним судом України були адміністративні справи про визнання дій незаконними й визнання права власності на земельну ділянку; визнання рішення незаконним та його скасування; визнання незаконною бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії [4, с. 93–115]. Верховним Судом України упродовж 2010–2011 року між іншими рішеннями

переглядалися судові рішення у справах щодо землекористування, предметом яких були податкове повідомлення-рішення та рішення [5, с. 190–208].

До місцевих адміністративних судів упродовж 2012–2013 років надійшло відповідно 14 259 (4 % від загальної кількості адміністративних справ) та 16 207 (6 % від загальної кількості адміністративних справ) справ щодо конфлікту з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування; до окружних адміністративних судів упродовж 2012–2013 років надійшло відповідно 6 465 (3 % від загальної кількості адміністративних справ) та 8 338 (4 % від загальної кількості адміністративних справ) таких справ [6].

Неподоланими залишаються проблеми розмежування судових юрисдикцій щодо земельних правовідносин і попри численні роз'яснення пленумів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України¹.

¹ Див., наприклад: 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; Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3; 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; Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8.

Отже, цілком закономірно, що публічноправові² спори щодо земельних правовідносин утворюють одну з категорій адміністративних справ, які відносно часто розглядаються не лише в адміністративних судах, але й переглядаються Верховним Судом України. Щодо особливостей застосування земельного та пов'язаного з ним законодавства свого часу висловлювався й Конституційний Суд України [7].

Попри доволі тривалий час застосування земельного законодавства суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) та іншими учасниками земельних правовідносин, існуючу судову практику, фізичні, юридичні особи публічного і приватного права не завжди в змозі беззаперечно здійснити свої права щодо землі, земельної ділянки.

Наприклад, у випадку звернення особи до Рівненського міського суду з адміністративним позовом до Рівненської міської ради про визнання протиправними дій суб'єкта владних повноважень та зобов'язання вчинити певні дії [8], не маючи можливості конкретизувати бажану земельну ділянку, в клопотанні вказувалося на власну згоду на отримання будь-якої земельної ділянки орієнтовною площею до 0,10 га в межах міста Рівне. Відповідно до цього до клопотання було додано графічні матеріали з визначеною територією, на якій особа бажає отримати земельну ділянку. Проте всупереч приписів ст. 118 Земельного кодексу України Управлінням

² Походить від словосполучення *публічне право* і відповідно до орфографічного положення передбачає написання разом (за аналогією до *приватноправові, загальноправові*).

земельних відносин виконавчого комітету Рівненської міської ради цій особі було надіслано лист, за яким клопотання залишене без задоволення [8].

Об'єктивні обставини існування земельних правовідносин

Чим же зумовлені проблеми здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, неоднакове застосування земельного законодавства, неоднозначність визначення судової юрисдикції, та які способи їх подолання можна було б запропонувати? Насамперед звернімо увагу на чотири принципи обставини, які маємо враховувати, намагаючись дати оцінку земельним правовідносинам, судовому захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

По-перше, земельні правовідносини нині є предметом регулювання і приватного, і публічного законодавства; правозастосовну й судову практику ускладнює присутність у таких відносинах інститутів як приватного, так і публічного права. Закономірно, що відповіді щодо кваліфікації земельних правовідносин насамперед слід шукати в теорії права, закономірностях його поділу на публічне і приватне.

По-друге, у земельних правовідносинах усі без винятку учасники можуть здійснювати водночас як публічні, так і приватні повноваження.

Унаслідок такого здійснення публічноприватних повноважень щодо конкретної земельної ділянки, крім земельних правовідносин одночасно можуть виникати (формуватися) численні й відмінні за своїм змістом правовідносини – наприклад, кримі-

нальні, кримінально-процесуальні, кримінально-виконавчі, адміністративні, податкові, цивільні, спадкові, господарські тощо.

Наприклад, коли особа звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовною заявою до Головного управління земельних ресурсів Київської міської ради про зобов'язання виготовити та видати акт про право власності на земельну ділянку [9], було встановлено, що цією радою 8 липня 2010 року прийнято рішення № 1204/4642 «Про передачу особі у приватну власність земельної ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд» [9]. Листом від 9 листопада 2010 року міською радою було відмовлено у виготовленні та видачі державного акта про право власності на земельну ділянку та повідомлено позивача про накладення на зазначену земельну ділянку арешту на підставі постанови Головного управління Служби безпеки України у місті Києві від 17 серпня 2010 року, оскільки її визнано речовим доказом у кримінальній справі [9]. З матеріалів справи вбачається, що рішенням Київської міської ради від 8 липня 2010 року передано у приватну власність громадянину земельну ділянку для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд [9].

По-третє, усі без винятку учасники земельних правовідносин застосовують на власний розсуд, згідно із приписами національного законодавства як приватні, так і публічні (адміністративні) інструменти.

По-четверте, існування і приватного, і публічного (адміністративного) законодавства, яке врегульовує земельні правовідносини, зумовлює конкуренцію норм цього законодавства і, як наслідок, – неоднакове застосування судами одних і тих же норм матеріального права у подібних правовідносинах.

Тож, з огляду на ці обставини, маємо виходити з того, 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.

Науково обґрунтований і правильний 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. Чи не вперше нагальним визнано першочергове вдосконалення публічноправових начал регулювання земельних правовідносин [10, с. 622].

Висновок про існування таких обставин можна зробити з судової практики, зокрема з постанови Верховного Суду України, який розглянув справу за позовом Сімферопольського міжрайонного природоохоронного прокурора до Фороської селищної ради Автономної Республіки Крим (треті особи – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Кримський державний агротехнологічний університет) про скасування рішень, за заявою Національного університету біоресурсів і природокористування України – про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду України [5, с. 194–200; 11].

У жовтні 2008 року Прокурор звернувся до суду з позовом, в якому просив скасувати: пункти 2, 3 рішення Ради від 2 листопада 2007 року № 15, якими відмовлено Національному аграрному університету у видачі дозволу на переоформлення земельної ділянки площею 14,18 га та затверджено акти комісії виконавчого комітету Ради від 6 липня 2007 року № 1 і від 1 листопада 2007 року № 2; рішення Ради від 21 березня 2008 року № 6, яким припинено Кримському сільськогосподарському інституту ім. Калініна право постійного користування зазначеною земельною ділянкою [5, с. 194–200; 11].

Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим постановою від 22 липня 2009 року в задоволенні позову відмовив. Севастопольський апеляційний адміністративний суд постановою від 23 лютого 2010 року рішення суду першої інстанції скасував, позов задовольнив. Вищий адміністративний

суд України ухвалою від 26 жовтня 2010 року скасував рішення апеляційного суду та залишив у силі рішення суду першої інстанції [11; 5, с. 194–200].

Верховний Суд України заяву про перегляд оскаржуваного рішення Вищого адміністративного суду України задовольнив. Серед аргументів Верховний Суд України у своїй постанові зокрема вказав, що засади захисту права власності, які поширюються і на правовідносини щодо права користування, регулюються статтею 386 Цивільного кодексу України; право власника на вилучення майна з чужого незаконного володіння та захист права власності від порушень, не пов'язаних із позбавленням володіння, – ст.ст. 387, 391 цього Кодексу, а способи захисту прав на земельні ділянки – ст. 152 Земельного кодексу України [11; 5, с. 194–200].

Предмет адміністративного права та земельні правовідносини

Очевидно, що суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права, – різноманітні, структурно й змістовно складні. Зрештою найвищим рівнем таких відносин для адміністративного права є протиставлення сукупності учасників адміністративних правовідносин, які не наділені владними повноваженнями, системі державного механізму публічної влади. Найвищий рівень адміністративно-правових відносин містить не лише центральну проблему адміністративного права – забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина, але й гарантування публічносервісного характеру здійснення повноважень суб'єктами

публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) щодо невідчужуваних суб'єктів [12, с. 171, 173, 197].

Цілком розділяємо твердження, що предмет сучасного адміністративного права утворюють правовідносини, утворені: 1) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також здійснення повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; 2) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення здійснення та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; 3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; 4) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [13, с. 87–88].

Правовідносини, що утворюють предмет сучасного адміністративного права, виникають щодо найрізноманітніших об'єктів, до яких також належать: 1) земля; 2) земельні ділянки; 3) право на земельну ділянку (ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України) [14]; 4) адміністративний акт.

Якщо ж спробувати систематизувати земельні правовідносини, що

утворюють предмет адміністративного права, то, обравши за критерій систематизації суб'єкт відносин, очевидним видається поділ земельних правовідносин 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.

Проаналізуємо ці три групи відносин більш ретельно.

1. Відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень). Такий вид відносин має 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).

Такими відносинами, 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 [14];

2) відносини, які виникли з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) 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 [15, с. 99–100]. 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 Земельного кодексу України) [14].

Характерно, що для фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права та суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) у таких правовідносинах існують обопільні юридичні обов'язки; щодо численної кількості фізичних, юридичних осіб суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) за процедурою, передбаченою законом, та у межах адміністративного розсуду ухвалюються адміністративні акти.

Отже, відносини між фізичними, юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) обох підвидів мають зовнішньо виражений характер, можуть виникати за участю невизначено-необмеженої кількості фізичних та юридичних осіб.

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. Про такі відносини йдеться у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України: завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових 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 [16].

Очевидним є те, що у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України законодавцем зроблено важливе для практики судового захисту суб'єктивних публічних прав, свобод, інтересів припущення: до юрисдикції адміністративних судів належать лише ті публічноправові відносини, у яких відбулося порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

Якщо ж публічноправові відносини хоча й мали місце, але жодних юридичних наслідків для їх учасників не настало, як і не відбулося порушення суб'єктивних публічних прав, то такі відносини не можуть бути предметом перевірки в адміністративному суді. Також принципово, що цей висновок про відсутність юридичних наслідків і порушення прав поширюється не лише на земельні правовідносини, але й без будь-яких винятків – на інші численні адміністративно-правові відносини, зараховані до адміністративної юрисдикції.

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.

Зауважимо, що в означеному різновиді правовідносин між фізичними, приватними юридичними особами

та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) об'єктивно існують також інші два підвиди публічних земельних правовідносин:

– публічні правовідносини щодо земель комунальної власності загального та спеціального користування, які є публічним майном (наприклад, землі загального користування населених пунктів – майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкودження та утилізації відходів тощо, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування) (п.п. а, д ч. 4 ст. 83 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року) [14]. Зауважимо, що такі правовідносини можуть утворюватися між фізичними особами, юридичними особами публічного, приватного права і без участі суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень);

– публічні правовідносини щодо формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав й наступного оформлення права власності на земельну ділянку, права користування земельною ділянкою (державна реєстрація земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, державна реєстрація речових прав на земельну ділянку) (ст. 791 Земельного кодексу України) [14]. Особливістю цього підвиду земельних правовідносин є те, що у своїй сукупності вони утворюють адміністративні процедури, до яких долучаються спеціальні суб'єкти публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень).

Класифікація земельних правовідносин між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) на підвиди дозволяє сформувати уявлення про види та особливості адміністративних процедур здійснення повноважень у сфері земельних правовідносин, ухвалення та виконання адміністративних актів.

2. 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. Як зазначається, взаємодія відображає процеси впливу або взаємовпливу одних суб'єктів владних повноважень на інші, їх взаємну зумовленість, що має на меті підвищення ефективності та результативності функціонування останніх як єдиного соціального механізму [17, с. 72, 73].

Подібно до попереднього виду відносин – між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) – формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) характеризуються сутнісними ознаками.

По-перше, вони, як правило, мають відносно внутрішній характер, тобто виникають, розвиваються і

припиняються винятково всередині публічної влади і безпосередньо не поширюються на права, свободи, інтереси фізичних осіб, права, інтереси юридичних осіб приватного і публічного права.

По-друге, існує два підвиди формалізованих і неформалізованих відносин між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень):

а) «внутрішні» формалізовані й неформалізовані відносини – відносини всередині одного суб'єкта публічної адміністрації – наприклад, щодо організації та ведення різноманітних обліків (кадастрів). Так, 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) [18; 19];

б) «зовнішні» формалізовані й неформалізовані відносини. Цей вид відносин яскраво може бути продемонстрований на прикладі положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у ст. 38 якого між іншим передбачено, що Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України взаємодіє з Національним банком України, іншими державними органами з питань, що належать до його компетенції. Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на 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 економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [20].

Формалізовані та неформалізовані відносини між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) передбачені і у пп. 3, 4 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України – 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.

По-третє, для фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права, які не є учасниками таких відносин, не настає жодних юридичних наслідків, для них не виникає необхідності здійснення юридичних обов'язків. Ухвалені суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) у межах формалізованих чи неформалізованих відносин адміністративні акти (наприклад, наказ про організацію перевірки, розпорядження про зупинення прийому звернень фізичних осіб) не мають жодного впливу на фізичних, юридичних осіб.

Отже, непоширеність таких формалізованих і неформалізованих відносин на права, свободи, інтереси

фізичних осіб, права, інтереси юридичних осіб приватного і публічного права передбачає відсутність задекларованого у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України припущення про порушення цих прав, свобод, інтересів. А тому формалізовані й неформалізовані відносини, якщо це не відносини компетенційного чи адміністративно-договірного характеру (п.п. 3, 4 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України), не можуть бути предметом юрисдикції адміністративних судів.

3. Відносини між приватними особами – фізичними, юридичними приватними¹. Такі відносини передбачені чинним національним законодавством, зокрема ст.ст. 103–109 Земельного кодексу України, ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, власник земельної ділянки має право вимагати від власника сусідньої ділянки сприяння встановленню твердих меж, а також відновленню межових знаків у випадках, коли вони зникли, перемістились або стали невиразними (ч. 1 ст. 106 Земельного кодексу України) [14].

У випадках, коли сусідні земельні ділянки відокремлені рослинною смугою, стежкою, рівчаком, каналом, стіною, парканом або іншою спорудою, власники цих ділянок мають

право на їх спільне використання, якщо зовнішні ознаки не вказують на те, що споруда належить лише одному з сусідів (ч. 1 ст. 108 Земельного кодексу України) [14].

Згідно з приписом ч. 12 ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» замовник зобов'язаний передати вже побудований і підключений до інженерних мереж житловий будинок, що споруджувався із залученням коштів фізичних та юридичних осіб, об'єднанню співвласників або власнику, або організації-експлуатувальнику протягом ста двадцяти календарних днів з дня його прийняття в експлуатацію [21].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічноправові конфлікти, зокрема суперечки фізичних чи юридичних осіб із порядком публічної інформації з оскарження його рішень, дій чи бездіяльності щодо доступу до публічної інформації (п. 7 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України) [16].

Отже, цей третій вид земельних правовідносин – правовідносини між приватними особами – виникає щодо:

– земель приватної власності (ст. ст. 103–109 Земельного кодексу України) [14];

– 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 Земельного кодексу України) [14].

¹ Про такі відносини див. також: Адміністративний процес: заг. частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : наук.-практ. посіб. / [Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А.]; пер. та адапт. з нім. Мельника Р.; за заг. ред. Бевзенка В. – К.: Алерта, 2013. – С. 214–217.

Учасники земельних правовідносин

Утім замало було б просто класифікувати земельні правовідносини – слід описати їх численних учасників, відмінних своїми організаційно-правовою формою, завданнями й повноваженнями. Це зокрема:

1) фізичні особи:

1.1) приватні фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які здійснюють повноваження щодо землі на підставі ст.ст. 13, 14, 26 Конституції України, Земельного кодексу України;

1.2) фізичні особи, які проходять публічну службу (публічні фізичні особи) – особи, які перебувають на політичних посадах в органах державної влади, державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування (п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України);

1.3) фізичні особи – представники самоврядних професій – арбітражний керівник, приватний нотаріус, фахівець з експертного грошового оцінювання земельних ділянок, розробник документації із землеустрою;

2) юридичні особи:

2.1) юридичні особи приватного права – комерційний банк, приватне підприємство;

2.2) юридичні особи публічного права – органи державної влади, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи, організації, фонди публічного права (п. 7 ч. 1 ст. 3, ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України);

3) колективні суб'єкти без статусу юридичної особи – структурні утворення юридичних осіб публічного права (наприклад, департамент містобудівного комплексу та земельних відносин міської ради, відділ Державного агентства земельних ресурсів України в районі, сектор з охорони навколишнього природного середовища тощо).

Показово, що до земельних правовідносин поволі долучаються різні за своєю організаційно-правовою формою й метою функціонування суб'єкти, які не вважалися класичними суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень). Так, Пленум Вищого адміністративного судочинства України роз'яснив, що за змістом ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV державний реєстратор є державним службовцем, крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються (делегуються) функції державного реєстратора прав на нерухоме майно [22].

Відповідно до частини другої статті 30 цього Закону дії або бездіяльність державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця можуть бути оскаржені до суду. Судам слід мати на увазі, що під діями також слід розуміти рішення, прийняті зазначеними суб'єктами владних повноважень з питань реєстрації. Конфлікти, що виникають у цих відносинах, мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства [22].

Тому у зв'язку з постійним долученням до публічноправових відносин, зокрема і земельних, нових учасників, по-перше, принципово розуміти, що їх суб'єктом у перспективі може стати будь-яка фізична чи юридична особа, яку держава наділяє публічними (адміністративними) повноваженнями.

Ці висновки виразно підтверджується положеннями зокрема законів України «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації». Так, у ст.ст. 12, 13 другого з них вказано, що суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації можуть бути [23]:

1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;

2) розпорядники інформації:

2.1) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;

2.2) суб'єкти господарювання;

3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Також принципово зауважити, що суб'єктами земельних правовідносин у ч. 2 ст. 2 Земельного кодексу України визначено громадян, юридичних осіб, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Утім, як виявилось, такий перелік суб'єктів земельних правовідносин не зовсім охоплює три групи названих учасників земельних правовідносин.

Отже, аналіз учасників земельних правовідносин дає нам підстави говорити про необхідність уточнення

(доповнення), зокрема в Земельному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України, переліку учасників таких правовідносин новими суб'єктами.

Важливо також наголосити, що об'єктивне сприйняття всієї наявної сукупності учасників земельних правовідносин, визнання їх носіями публічних повноважень дозволяє фізичним та юридичним особам безперешкодно застосовувати передбачений Конституцією України (ст.ст. 8, 55, 124), Кодексом адміністративного судочинства України спеціалізований судовий захист їх публічних прав, свобод, інтересів. Визнання фізичних та юридичних осіб, колективних суб'єктів без статусу юридичної особи учасниками публічних земельних правовідносин дозволяє оскаржувати їх рішення, дії, бездіяльність до адміністративного суду.

Однак законодавчий припис про суб'єкта владних повноважень як про обов'язкового учасника публічних земельних правовідносин (публічно-правових) (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) виключає можливість або ускладнює залучення відповідачем в адміністративній справі учасників земельних правовідносин, які не є за своєю природою суб'єктами владних повноважень, – приватних фізичних осіб, представників самоврядних професій, юридичних осіб приватного права.

Залучення учасників до земельних правовідносин відбувається внаслідок їхньої потреби у здійсненні права (інтересу) чи виконання юридичного обов'язку щодо землі, земельної ділянки чи адміністративного акта,

ухваленого суб'єктом публічної адміністрації (суб'єктом владних повноважень) щодо землі, земельної ділянки. Отже, земля, земельна ділянка, адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень), ухвалені щодо землі, земельної ділянки, бездіяльність цих суб'єктів є об'єктом земельних правовідносин.

Об'єкт земельних правовідносин

Об'єктом земельних правовідносин, які належать до юрисдикції адміністративних судів, є адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) – рішення, розпорядження, постанова, припис. Поняттю «адміністративний акт» у національному законодавстві відповідають передбачені зокрема ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Категорія «адміністративний акт» використана й у Земельному кодексі України (ст.ст. 111, 155).

Водночас варто чітко відмежовувати від адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) інші їх акти, а саме акт обстеження, акт приймання-передання земельної ділянки, державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт про межі адміністративно-територіальних одиниць України, акт перевірки.

Адміністративним актом вважається будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, який спрямований суб'єктом публічної адміністрації (суб'єктом владних по-

вноважень) на врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і має безпосередні зовнішні правові наслідки (§ 35 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру») [24, с. 54].

Адміністративний акт є основною правовою формою публічного управління, що є волевиявленням адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд і вирішення адміністративної справи по суті. Визначальними ознаками адміністративного акта є його індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія [25, с. 32, 33; 26, с. 279–283].

Очевидно, що вказані ознаки адміністративних актів – волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, виникнення, зміна чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб, завершення адміністративним актом розгляду та вирішення адміністративної справи по суті, зовнішня дія акта – зовсім не притаманні акту обстеження, акту приймання-передання земельної ділянки, державному акту на право власності на земельну ділянку, державному акту про межі адміністративно-територіальних одиниць України, акту перевірки. Усі вони є лише способом фіксації певних обставин, засвідчують факт – наприклад, право власності, межі адміністративно-територіальної одиниці.

Оцінюючи названі акти, маємо виходити з їх природи. Важливо

наголосити, що попри свою назву – акт обстеження, акт приймання-передавання земельної ділянки, державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт про межі адміністративно-територіальних одиниць України, акт перевірки – вони не є тим класичним адміністративним актом, який містить у собі імперативні розпорядження, що адресовані фізичним (юридичним) особам, породжують, змінюють чи припиняють адміністративно-правові відносини.

Відповідно акт обстеження, акт приймання-передавання земельної ділянки, державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт про межі адміністративно-територіальних одиниць України, акт перевірки не є тими рішеннями, діями, бездіяльністю, що в розумінні ст. 2 Кодексу адміністративного суду України можуть оскаржуватися до адміністративного суду; адміністративним судам слід відмовляти у задоволенні вимог позивача щодо цих актів; скасування або визнання нечинними таких актів відповідача – суб'єкта владних повноважень – повністю чи окремих його положень на підставі п. 1 ч. 4 ст. 105, п. 1 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України є такими, що не створюють жодних юридичних наслідків, і тому є юридично невинуватими.

Крім того в публічноправових (адміністративних) відносинах земля, земельні ділянки можуть також перебувати як публічне майно, щодо якого встановлено особливий адміністративно-правовий режим користування. Такий режим зокрема передбачений Земельним кодексом України,

Законом України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України», 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» тощо.

Отже, об'єктами земельних правовідносин є: адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень), земля та земельні ділянки як публічне майно.

Показово, що об'єкт публічноправових (публічних земельних) відносин використовується в Кодексі адміністративного судочинства України як критерій визначення адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) та категорія, якою визначаються предмет позову та спосіб судового захисту (ч. 4 ст. 105, 162 Кодексу адміністративного судочинства України).

Отже, належна наукова оцінка й однозначне визначення такого об'єкта дозволяє зробити правильний висновок про:

1) належний спосіб захисту суб'єктивних публічних прав, свобод, інтересів. Як відомо, у Загальному адміністративному праві й національному законодавстві передбачається два таких способи: адміністративне оскарження та судовий захист. Так ч.ч. 1, 2 ст. 158 Земельного кодексу України передбачено, що земельні суперечки вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну полі-

тику у сфері земельних відносин. Винятково судом вирішуються земельні суперечки з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [14];

2) вид судової юрисдикції, що поширюється на конкретні земельні правовідносини;

3) тактику і стратегію поведінки осіб, які беруть участь у справі, адміністративного суду;

4) предмет, підставу та зміст позову, поданого до суду у зв'язку із суперечкою щодо земельних правовідносин;

5) спосіб судового захисту, який доцільно обрати для захисту суб'єктивних публічних прав, свобод, інтересів;

6) розподіл прав і обов'язків між учасниками земельних правовідносин;

7) зміст судового рішення про права й обов'язки учасників спірних земельних правовідносин.

Критерії адміністративної юрисдикції та їх застосування в земельних правовідносинах

Земельні правовідносини свідчать не просто про існування земельного права, яке нині прийнято вважати комплексною галуззю права [27, с. 27; 10, с. 640, 641], а саме про публічне земельне право, яке по своїй суті є повноцінною галуззю Особливого адміністративного права.

Про земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів можемо говорити в разі на-

явності сукупності п'яти критеріїв. Як нами було з'ясовано раніше [28], такими критеріями є:

1) публічноправові (адміністративні) відносини;

2) суб'єкт публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень) або фізична чи юридична особа публічного, приватного права, наділені адміністративними повноваженнями;

3) здійснення певного виду адміністративної діяльності суб'єктом публічної адміністрації (суб'єктом владних повноважень): а) державне управління (здійснення функцій державного управління – прогнозування, планування, організація, облік, контроль і регулювання); б) укладання та виконання адміністративних договорів; в) надання адміністративних послуг; г) застосування заходів адміністративного примусу; д) здійснення внутрішніх і зовнішніх організаційних заходів [15, с. 99–100];

4) адміністративне законодавство, що врегульовує спірні публічно-правові (адміністративні) правовідносини;

5) здійснення адміністративного права (суперечка про адміністративне право).

Висновки

Отже, щодо земельних правовідносин можемо зробити такі висновки:

1) існує два види земельних правовідносин – приватні (цивільні, господарські) земельні правовідносини та публічні (кримінальні, кримінально-процесуальні, кримінально-виконавчі, адміністративні) земельні правовідносини;

2) обґрунтування сутності й поділу публічних і приватних земельних

правовідносин має наукове, пізнавальне, навчальне, прикладне значення;

3) до публічних земельних відносин належать: адміністративні земельні відносини, земельні відносини, що є предметом правового регулювання кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого законодавства. Тож для правильної ідентифікації судової юрисдикції будь-які земельні правовідносини насамперед слід розділяти на публічні та приватні, а публічні – на адміністративні (адміністративні земельні, податкові, фінансові, екологічні) та інші публічні правовідносини (кримінальні, кримінально-процесуальні, кримінально-виконавчі);

4) існують такі види адміністративних земельних правовідносин:

– відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень);

– формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень);

– відносини між приватними особами – фізичними, юридичними приватними особами;

5) земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке в собі вміщує норми і публічного (адміністративного), і приватного права. Яскравим прикладом закону, який поєднає у собі і публічні, і приватні

норми, є Земельний кодекс України, розділи I, II, V-VIII якого містять норми адміністративного права, натомість у розділах III, IV містяться норми приватного права. Однак публічні земельні відносини утворюються лише внаслідок регулятивної дії норм публічного права.

Отже, Земельний кодекс України – переважно адміністративний закон, до якого поміщено деякі норми приватного (цивільного) права. Можемо лише задатися запитанням: а чи виправдано поєднувати в одному законі норми і публічного, і приватного (цивільного) права, якщо вони мають різне цільове призначення, урегульовують відмінні відносини, а частина цих норм – норм цивільного права – уже передбачена в Цивільному кодексі України 2003 року?

Ті ж норми Земельного кодексу України, які є публічними, можуть бути класифіковані на такі види:

а) норми, якими закріплюються адміністративні повноваження суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) – надання дозволів, планування, контроль, моніторинг, облік;

б) норми, якими визначено адміністративно-правовий режим земель;

в) норми, якими врегульовано процедури здійснення фізичними, юридичними особами приватного і публічного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) їх повноважень щодо земель, земельних ділянок.

Із прийняттям довгоочікуваного Адміністративного процедурного кодексу України процедурні норми відповідно мають бути вилучені зі змісту

Земельного кодексу України. Тож є всі підстави говорити про подальший перегляд і оновлення адміністративного процедурного й земельного законодавства;

6) очевидно, що на відміну від приватних (цивільних, господарських земельних) адміністративні земельні правовідносини належать до юрисдикції адміністративних судів, до предмета адміністративного права;

7) національне законодавство передбачає численних учасників земельних правовідносин, які здійсненням своїх приватних і публічних повноважень породжують різноманітні правовідносини. Такі правовідносини – приватні земельні, публічні земельні – взаємопоєднуються, поєднують чи водночас виникають, розвиваються, змінюються іншими; утворюють складні земельні правовідносини. З огляду на поширеність різноманітних, складних земельних правовідносин принциповим для учасників правовідносин, судів загальної юрисдикції є чітко розмежування таких правовідносин на приватні та публічні;

8) учасників адміністративних земельних правовідносин можна представити таким чином:

- фізичні особи (приватні фізичні особи, фізичні особи, які проходять публічну службу (публічні фізичні особи), фізичні особи – представники самоврядних професій);

- юридичні особи (юридичні особи приватного права, юридичні особи публічного права);

- колективні суб'єкти без статусу юридичної особи (структурні утворення юридичних осіб публічного права);

9) адміністративні земельні правовідносини сукупно з відповідним адміністративним законодавством є чинником формування галузі особливого адміністративного права – публічного земельного права;

10) для адміністративних земельних правовідносин притаманні всі класичні поняття, категорії й інститути загального адміністративного права – публічний інтерес, публічне адміністрування, принципи і джерела адміністративного права, адміністративна процедура, адміністративний розсуд, нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани, публічне майно, публічне правонаступництво, позасудовий захист прав, свобод та інтересів приватних осіб;

11) у земельних правовідносинах для здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, публічних повноважень спеціально уповноваженими учасниками таких відносин застосовуються адміністративні акти, а діяльність така має характер адміністративної процедурної;

12) об'єктом земельних правовідносин, які належать до юрисдикції адміністративних судів, є адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) – рішення, розпорядження, постанова, припис; земля; земельні ділянки як публічне майно;

13) висновок про земельні правовідносини, що належать до адміністративної юрисдикції, можемо зробити лише за наявної сукупності п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції. Натомість відсутність принаймні одного із запропонованих критеріїв

взагалі унеможливилює висновок про належність певних земельних право-відносин до такої юрисдикції.

Список використаних джерел:

1. Банчук О. А. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність : монографія / Банчук О. А. – К.: Конус-Ю, 2008. – 184 с.

2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

3. Загальні показники розгляду адміністративних справ місцевими та апеляційними судами (за категоріями адміністративних справ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/file_viewer.html?id=6cb48ef69e7639e994bda864501f8cd3.

4. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2011 / Вищий адміністративний суд України; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

5. Судова практика Верховного Суду України: офіц. вид. / Верхов. Суд України. – К.: Ін Юре, 2012. – Кн. 3: Адміністративні справи / упоряд. О. А. Шаповалова; за заг. ред. Я. М. Романюка. – 2013. – 736 с.

6. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2012–2013 рр. (у табл.) Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адмін. суду України. – К.: 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=3260&fp=11.

7. 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.

8. Постанова Рівненського міського суду від 30 жовтня 2013 року у справі № 569/15894/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34620349>.

9. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 23 квітня 2012 року у адміністративній справі № 2а-18270/10/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24060426>.

10. Правова доктрина України: у 5 т. – Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / [Ю.С. Шемшученко, А.П. Гетьман, В.І. Андрейцев та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. – Х.: Право, 2013. – 848 с.

11. Постанова Верховного Суду України від 21 лютого 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14405500>.

12. Правова доктрина України: у 5 т. – Т. 2: Публічно-правова доктрина України / [Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2013. – 864 с.

13. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: у 2-х тт.: Т. 1. Заг. частина / Ред. колегія: В.Б. Аверянов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.

14. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

15. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с.

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

17. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти соціальної взаємодії: адміністративно-правове дослідження: Монографія / Вільгушинський М. Й. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. – 415 с.
18. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
19. Про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 445/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 225.
20. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року // Голос України від 1 березня 2014 – № 39. – Спецвипуск.
21. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
22. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Пленум Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8.
23. Про доступ до публічної інформації: Закон України від // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
24. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів № 2. – Київ, 2009. – 180 с.
25. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / Тимошук В. П. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
26. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Вступительное слово д.ю.н. В.В. Коноплева / Елистратов А.И. – Симферополь: из-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – Сер. «Классика конституционного и административного права».
27. Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. – 3-тє видання, допов. і перероб. / Мірошніченко А. М. – К.: Алерта, 2013. – 512 с.
28. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / Бевзенко В. М. // Вісник Вищого адміністративного судочинства України. – 2013. – № 3. – С. 39-53.

Бевзенко В. М. Земельные правоотношения как предмет юрисдикции административных судов.

Сделан вывод, что земельные правоотношения в современных условиях есть предметом регулирования и частного, и публичного законодательства, чем обусловлены сложности осуществления субъективных прав, свобод, интересов, неодинаковое применение земельного законодательства, неоднозначность определения судебной юрисдикции. С учетом предмета административного права классифицировано земельные правоотношения, определено виды участников таких отношений. Определено особенности административных актов субъектов публичной администрации (субъектов властных полномочий), принятых в земельных правоотношениях. Предложены критерии административной юрисдикции и их применение в земельных правоотношениях. Указывается на два вида земельных правоотношений – частные (гражданские, хозяйственные) земельные правоотношения и публичные (уголовные, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные, административные) земельные правоотношения.

Доказано, что о земельных правоотношениях, которые принадлежат к административной юрисдикции, можно судить только при наличии совокупности

пяти критериев административной юрисдикции. В свою очередь отсутствие хотя бы одного критерия из предложенных вообще исключает вывод о принадлежности определенных земельных правоотношениях к такой юрисдикции.

Ключевые слова: земельные правоотношения, административная юрисдикция, частное право, публичное право, Земельный кодекс Украины, субъект публичной администрации (субъект властных полномочий), административное право, административные земельные правоотношения, публичное земельное право.

Bevzenko V. M. Land relations as a matter jurisdiction of administrative courts.

We have come to a conclusion that land legal relationships form the subject of regulation of private and public legislation and this serves as a reason for some difficulties in realization of legal rights, liberties and interests as well as irregular application of land legislation and ambiguousness in definition of judicial jurisdiction. Taking into account the subject of the administrative law we have classified land relationships and defined the types of participants of such relations. We have qualified the peculiarities of administrative acts of the subjects of public administration (subjects of authorities powers) approved in land legal relations. We have suggested the criteria of administrative jurisdiction and its application in land legal relations. There have been identified two types of land legal relations – private (civil and economic) land legal relations and public (criminal, criminal and procedural, criminal and executive, administrative) land legal relations.

It has been proven that land legal relations which form part of the administrative jurisdiction can only be mentioned upon availability of the totality of five criteria of administrative jurisdiction. Whereas, the lack of at least one of the suggested criteria makes impossible the conclusion about the appliance of certain land legal relations to such jurisdiction.

Key words: land legal relations, administrative jurisdiction, private law, public law, Land Code of Ukraine, subject of public administration (subject of authorities power), administrative law, administrative land legal relations, public land law.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2014