

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО;

УДК 351.813.2(477)

ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

LAND LEGAL RELATIONS AS A PREREQUISITE FOR THE EMERGENCE OF A PUBLIC DISPUTE

Бакуліна С.В.,
аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

У статті з'ясовано правову природу земельних публічно-правових відносин як передумови виникнення публічно-правового спору, який вирішується у межах адміністративного судочинства, визначено їх види та розкрито їх зміст.

Ключові слова: земельні правовідносини, земельні публічно-правові відносини, види земельних публічно-правових відносин, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, публічно-правовий земельний спір.

В статье выяснена правовая природа земельных публично-правовых отношений как предпосылки возникновения публично-правового спора, который подлежит рассмотрению в рамках административного судопроизводства, определены их виды и раскрыто их содержание.

Ключевые слова: земельные правоотношения, земельные публично-правовые отношения, виды земельных публично-правовых отношений, административное судопроизводство, публично-правовой спор, публично-правовой земельный спор.

The article clarifies the legal nature of land public-legal relations as prerequisites for the emergence of a public-law dispute that is subject to review in the framework of administrative proceedings, their types identified and their content disclosed.

Key words: land legal relations, land public-legal relations, types of land public-legal relations, administrative legal proceedings, public-law dispute, public-legal land dispute.

Постановка проблеми. Публічно-правові відносини виникають не лише щодо здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав, дотримання ними юридичних обов'язків – вони утворюються також стосовно 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 [4]. 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 разі прийняття незаконного рішення, дії чи бездіяльності, пов'язаної із використанням землі як публічного майна. Статистичні дані діяльності адміністративних судів за 2012–2016 рр. вказують на те, що кількість адміністративних позовів, предметом яких є рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження

землею як публічним майном, зростає з 2012 р. з 1 023 до 1 450 у 2016 р., тобто майже на 18% [2].

Водночас узагальнення судової практики діяльності адміністративних судів в Україні за 2016 р., що здійснюється Вищим адміністративним судом України, свідчить про наявність низки складностей, пов'язаних із розглядом такої категорії адміністративних справ, основною серед яких є норми матеріального права, котрі визначають правовий статус розпорядника землі та процесуальні норми, що регламентують особливості розгляду такої категорії справ, яка не відображена в нормах КАСУ [3; 4].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо використання та розпорядження землею як публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи понять «земля» як публічне майно, «земельні публічно-правові відносини», розкриття їх змісту та характеристики земельних правовідносин як передумови публічно-правового спору, що вирішується в адміністративних судах.

Статтю виконано відповідно до Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні згідно з європейськими стандартами, схваленої Указом Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 р.

Стан опрацювання. Загалом проблематика вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених-адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, О. Агєєвої, А. Альохіна, В. Бєвзенка, Е. Демського, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіді, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О. Пасєнюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимошука, А. Школика та ін. Водночас, попри багатоманітність наукових джерел, у яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження земельних відносин як об'єкта публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики цієї наукової статті.

Метою статті є дослідження сутності земельних відносин як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення у судовому порядку спорів щодо використання та розпорядження земельними ділянками органами публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження земельних відносин як об'єкта публічно-правового спору, який вирішується в адміністративних судах, доцільним є з'ясування поняття «земельні відносини», «земельні публічно-правові відносини», виокремлення їх ознак, визначення правової природи спорів щодо використання та розпорядження землею.

Європейська практика поділу права на публічне та приватне, 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 відносини з приводу реалізації органами публічної влади повноважень щодо розпорядження землями комунальної та державної власності як об'єктами публічного майна. Самі відносини, що виникають із приводу розпорядження землями комунальної та державної власності, регулюються нормами як приватного, так і публічного права, тобто є об'єктом міжгалузевого правового регулювання. Для цього виду відносин властивий спір про право їх регулювання, який у кінцевому результаті за відсутності можливості його досудового вирішення вирішується у порядку господарського, цивільного чи адміністративного судочинства. Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України постала та сьогодні загострюється проблема визначення судової юрисдикції щодо земельних правовідносин, яка, незважаючи на численні роз'яснення Пленумів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України [5; 6; 7], не

вирішена, оскільки, по-перше, під час підготовки цих Пленумів усіма 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 врегулювати це питання мали місце [8]. По-друге, однозначності сприйняття підстав розмежування судової юрисдикції щодо розгляду та вирішення земельних спорів у порядку адміністративного судочинства сприятиме з'ясування сутності «земельних публічно-правових відносин», що буде нами здійснено нижче.

Як точно відзначає В. Бєвзенко, 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 і тлумачення земельного законодавства, правильності застосування норм права криються у розмежуванні права на приватне й публічне, в однозначній ідентифікації форм і змісту діяльності згаданих учасників правовідносин, в установленні природи правовідносин, а вже потім – у правильності тлумачення і застосування публічного (адміністративного) законодавства. На його думку, з якою слід погодитись, точне визначення природи земельних правовідносин має принципове значення для належного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, правозастосовної та судової практики [9, 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.

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

Відносини 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 Земельного кодексу України) [10]; 2) з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) унаслідок виконання ними обов'язку, покладеного на них земельним законодавством (наприклад, здійснення функцій державного управління – прогнозування, планування, організації, обліку, контролю у сфері землевикористання, надання адміністративних послуг у сфері землевикористання, застосування заходів адміністративного примусу за порушення земельно-порядкових 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 Земельного кодексу України) [10]. Саме в таких відносинах найчастіше має місце конфлікт інтересів та порушення прав і свобод громадян органами публічної влади; у разі неможливості вирішення спору в досудовому порядку виникають процесуальні правовідносини, які вирішуються у межах адміністративного судочинства, на що безпосередньо вказує норма ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень через справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ» [4]. Частіше всього такі відносини виникають щодо ухвалення суб'єктами владних повноважень адміністративних актів стосовно права землекористування, рідше – 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 усередині одного суб'єкта публічної адміністрації, наприклад, щодо організації та ведення різноманітних обліків (кадастрів); зокрема, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечується 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 р.) [11]. З іншого боку, зовнішні публічно-правові земельні відносини виникають між суб'єктами публічної адміністрації

у разі 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 і 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 [12]. Такі відносини мають переважно безконфліктний характер, однак у разі 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 п.п. 3, 4 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України підлягають вирішенню у порядку адміністративного судочинства [4].

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 Земельного кодексу України, ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, наприклад, коли йдеться про спір щодо встановлення меж земельних ділянок між власниками, або стосовно загального і 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 Земельного кодексу України) [10].

Висновки. Таким чином, резюмуючи вищезазначене, 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) щодо реалізації конституційного права стосовно володіння, користування і розпорядження землею. Слід виокремити такі види публічно-правових земельних відносин: 1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 2) формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень); 3) відносини між приватними особами – фізичними, юридичними приватними особами. Земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке у собі вміщує норми і публічного (адміністративного), і приватного права. Саме Земель-

ний кодекс України є прикладом кодифікованого нормативного акта, 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, водночас у розділах III, IV містяться норми приватного права, які регулюють приватно-правові земельні відносини. Однак базовими в ньому є норми публічного права, оскільки вони мають регулятивний характер, а норми приватного права – похідний, свідченням чому є те, що вони мають відсильний (бланкетний) характер та відсилають до кодифікованих цивільно-правових та господарсько-правових норм. Отже, мають рацію ті вчені, які зазначають, що Земельний кодекс України є переважно адміністративним законом, до якого поміщено

деякі норми приватного (цивільного) права. Не вдаючись до дискусії про це, резюмуємо, 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 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. – К., 2016. – 26 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 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. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 115 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.
5. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 7 від 16.04.2004 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 6. – Ст. 22.
6. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17.05.2011 р. // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – С. 6.
7. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public>.
8. 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 № 10-рп/2010 від 01.04.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 31.
9. Бевзенко В.М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2 (8). – С. 198–217.
10. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
11. Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. // Голос України. – 2014. – № 39.