

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

БОЙЧЕНЮК ІВАН ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.95:349.4

ЗАСТОСУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ
ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ **І. В. Бойченко**

Науковий керівник: **Самсін Ігор Леонович**
доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2022

АНОТАЦІЯ

Бойченко І.В. Застосування ефективних способів захисту земельних прав громадян України в адміністративному судочинстві. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022.

У дисертації здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення важливого наукового завдання щодо застосування ефективних способів захисту земельних прав громадян України в адміністративному судочинстві.

Визначено, що у системі прав людини вагоме місце займають земельні права. Земельні права формують зміст земельних правовідносин. У земельних правовідносинах закладений конституційований конфлікт приватних та публічних інтересів. Суб'єктивні земельні права людини як найвищої соціальної цінності не можуть бути реалізовані без обмежень через одночасне визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Суб'єктивні земельні права власників земельних ділянок і землекористувачів мають комплексну юридичну природу, що зумовлює і наявність різноманітних юрисдикційних форм захисту таких прав та вирішення земельних спорів не лише цивільними та господарськими, а й адміністративними судами.

Обґрунтовано, що законодавчі засади розгляду і вирішення земельних спорів судами є важливою гарантією захисту суб'єктивних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів. Водночас захист суб'єктивних земельних прав процесуальними засобами ґрунтується на фундаменті матеріальних норм земельного права.

Доведено, що усі справи адміністративної юрисдикції повинні мати ознаки публічно-правового спору. Якщо хоча б однією із сторін є суб'єкт, що здійснює публічно-владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, то цей спір підлягає вирішенню за правилами

адміністративного судочинства. У земельних спорах найголовнішим критерієм належності до адміністративної юрисдикції є характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними. Багатоаспектність нормативного змісту земель та відповідно захисту прав, свобод та інтересів особи у цій сфері, підтверджують, що у будь-яких земельних правовідносинах завжди наявний публічний інтерес, який прямо чи опосередковано спрямований на захист землі як національного багатства та повинен бути врахований при встановленні онтології спору. Разом із рештою конститутивних ознак справ адміністративної юрисдикції, він визначає компетентність і важливе місце адміністративних судів у системі захисту земельних прав та інтересів, крім сфери приватно-правових відносин. Переважна частина земельних майнових прав фізичних та юридичних осіб за законодавством України може бути реалізована не у рамках, визначених цивільним законодавством, тобто не у винятково приватно-правовій сфері, а через посередництво і за зверненням до органів публічної адміністрації та регулюється нормами комплексного спеціального земельного законодавства, що вже є результатом реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері у взаємовідносинах з цими органами.

Роз'яснено, що адміністративний суд має відігравати активну роль у процесуальному відношенні, щоб урівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які є сторонами розглядуваного правового конфлікту. Через цю юридичну особливість адміністративного судочинства невиннованими є намагання передати усі повноваження з вирішення земельних спорів до юрисдикції господарських судів, яка базується на принципі змагальності сторін, що заснована на їхньому рівноправному статусі.

Встановлено, що відсутність ефективного захисту зумовлює втрату будь-яким суб'єктивним правом необхідної його володільцю впевненості у безперешкодній реалізації наданих чи санкціонованих державою можливостей, які і визначають зміст цього права для особи. Кінцевою метою захисту прав та інтересів є можливість особи задовольнити власні правомірні потреби у первинних спірних правовідносинах щодо визначеного об'єкту, протиправне втручання у які, шляхом

порушення, невизнання або оспорювання, унеможливилює або ускладнює досягнення особою-правоволодільцем запланованого результату у формі матеріальної або іншої визначеної або передбачуваної вигоди. Зміст же захисту права полягає у усуненні відповідних перешкод між поведінкою особи та її результатом у формі задоволення потреб.

Виснувано, що обґрунтування захисту інтересів осіб у відносинах управління земельним фондом відіграє субсидіарне значення у випадку, коли право конкретної особи щодо конкретного майнового об'єкту ще не формалізоване, оскільки земля є видом «публічного майна» зі специфічним правовим режимом, зумовленим публічно-правовим статусом основного національного багатства (ч. 1 ст. 14 Конституції України) та права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13 Конституції України), що визначає поєднання особливостей її використання як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п. «а» ст. 5 ЗК України).

Виявлено, що способи захисту, які застосовуються адміністративними судами та в порядку цивільного чи господарського судочинства є істотно відмінними, що дозволяє припускати існування нормативно-формальної різниці об'єктів правового захисту в порядку різних видів судочинств. Однак, виходячи з нормативної та фактичної спільності завдань судочинства в Україні, незалежно від його виду, така категорична диференціація не завжди є виправданою і зумовлює питання ефективності захисту земельних прав та інтересів особи.

Встановлено, що у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, реалізуються спеціальні способи захисту прав та інтересів особи. Незважаючи на зовнішню форму результату, внутрішній зміст судової діяльності першочергово спрямований на оцінку правомірності рішень (актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які потенційно ведуть до втручання у сферу прав, свобод та інтересів особи. Така судова діяльність володіє потенціалом надання превентивного ефективного захисту в аспекті недопущення порушення, яке здатне негативно відобразитися на сфері прав, свобод та інтересів особи.

Запропоновано визначати ефективність отриманого захисту прав, свобод та інтересів за наслідками звернення до суду як складне збірне поняття, яке в найбільш загальних рисах, можна охарактеризувати як здатність забезпечувати реальний вплив судового рішення на правовий статус особи у спірних правовідносинах шляхом відновлення, визнання, встановлення порушених, оспорюваних, невизнаних прав, свобод чи інтересів особи до первинного стану, з приводу захисту яких вона і звернулася до суду, з урахуванням спірних правовідносин. Незважаючи на його прикладний та теоретично складний характер, легітимне закріплення критеріїв ефективності способів захисту прав, свобод та інтересів не відповідатиме необхідності врахування процесуальної природи, яка при цьому ж визначається обставинами конкретної справи. Домінуюче значення тут має формування саме правозастосовної практики вищою судовою інстанцією.

Судова практика ототожнює ефективність та належність способу захисту, або хоча б розглядає перше елементом загального поняття належного способу судового захисту. З огляду на це, обґрунтування неефективності застосування обраного способу захисту прав та інтересів позивача, який визначений ним у сформульованих позовних вимогах, є підставою для відмови у задоволенні позову, оскільки такий не веде до відновлення порушених, оспорюваних або не визнаних прав, свобод чи інтересів позивача, а отже – не виконується завдання судочинства.

Вирішено, що при розгляді в адміністративній справі вимоги про захист права на визначений об'єкт права власності (в тому числі, земельну ділянку), враховуючи речовий характер порушеного права, а також якщо порушення вчинене рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, яке є лише фактом, який легалізує право особи на відповідний об'єкт власності, та знаходиться поза межами дискреції органу влади при здійсненні управління публічним майном, адміністративний суд повноважний застосовувати речово-правові способи захисту.

Якщо порушення відбуваються на завершальних етапах процедур, за умови встановлення повного виконання особою вимог законодавства, коли адміністративний акт має лише легалізуючий характер, а повноваження не має дискреційного характеру, суд повноважний не лише зобов'язувати відповідача

прийняти конкретне відповідне рішення, але й обґрунтованим слід вважати можливість такої легалізації права особи на підставі рішення адміністративного суду.

Висловлене переконання, що зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень, однак звужують його інтенсивність у порівнянні з рештою рішень адміністративних органів. Практика Європейського суду з прав людини визначає об'єктами контролю при реалізації повноважень по-перше, дослідження, так званих, «простих» фактів, тобто тих, що не потребують спеціальних знань; по-друге, слід враховувати процедурні гарантії, які мали місце при постановленні рішення суб'єктом адміністрування; по-третє, забезпечити право заявника бути вислуханим у частині його доводів, а також перегляду всіх фактів, що посідають центральне місце у його (заявника) справі.

Виснувано, що у земельних правовідносинах частими є помилки у кваліфікації повноважень як дискреційних у випадку, якщо визначена законом адміністративна процедура реалізації компетенції передбачає взаємовиключні форми поведінки адміністративного органу за відповідно встановлених вимог та умов.

Це впливає на ефективність захисту у зв'язку із нерозумінням сутнісної природи повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не є рівними за своїм статусом власниками земельного фонду, а лише здійснюють управління (як публічно-владну функцію), в тому числі, приймаючи рішення про розпорядження земельними ділянками за правилами відповідної адміністративної процедури з елементами адміністративного, а не приватно-правового розсуду. З огляду на це, встановлення порушення у реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень, вимагає від суду застосовувати спонукання до виконання компетенційного обов'язку і таким чином легалізувати передбачене право особи у формі зобов'язання вчинити певну дію чи прийняти відповідне рішення.

Обґрунтовано внесення наступних змін до законодавства у сфері звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду з реалізації їхньої компетенції у земельних правовідносинах (п. 8 ч. 1 ст. 19, ст. 160, ч. 5 ст. 267 КАС України, узгодити з нормативним положенням припис п. «г» ч. 1 ст. 143 ЗК України).

Запропоновано визначати, що правова природа колегіальних суб'єктів владних повноважень, що проявляється у їх властивостях (конституційно-правовий статус; здійснення ними публічно-владних функцій у галузі земельних правовідносин; колегіальна структура, колегіальний спосіб і метод прийняття рішення, відмінність між його соціальною волею та волею окремих осіб, які входять до його складу, солідарна юридична відповідальність за рішення та діяння) впливає на вибір ефективного способу захисту порушеного земельного права громадянина та робить актуальним питання продовження розробки нормативно-правових засад відповідальності колегіальних суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень та підвищення дієвості механізмів судового контролю за виконанням судових рішень адміністративними судами.

Теоретичні положення, пропозиції, висновки та практичні рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані у науково-дослідній сфері, зокрема для наступного дослідження проблемних питань із адміністративного судочинства та земельного права України. У законотворчій роботі можуть використовуватись при удосконаленні Кодексу адміністративного судочинства України, інших процесуальних кодексів, а також Закону України «Про судоустрій і статус суддів», земельного законодавства тощо. Результати дослідження мають значення теоретичної бази при застосуванні права адміністративними судами. Вони також можуть бути використані у навчальному процесі, зокрема при підготовці програм навчальних дисциплін, підручників, посібників, курсів лекцій, навчально-методичних матеріалів, при викладанні лекцій, під час проведення семінарських і практичних занять із дисциплін адміністративно-правового та природоресурсного (земельного) циклу.

Ключові слова: земельний спір, публічний інтерес, речове право, повноваження, дискреція, адміністративний суд, судовий захист, юрисдикція.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бойченко І.В. Особливості способів захисту земельних прав у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 191-194. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/45>

2. Бойченко І. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності у спорах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. *Law. State. Technology*, 2021. № 3. С. 59–66. DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-10>

3. O Ilnytsky, I Boychenyk. Land Rights Disputes: Towards the Effective Protection of Rights, Freedoms, and Interest by the Administrative Courts of Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. № 1(13). P. 25-50. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.1-a000097>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Бойченко І.В. Подальша спеціалізація судової системи як альтернативний варіант підвищення ефективності захисту земельних прав в Україні. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави: збірник тез XXIV щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 27 квітня – 30 квітня 2020 року)*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 23-25.

5. Бойченко І.В. До питання способів захисту земельних прав громадян у спорах із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Дев'ятнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23 жовтня 2020 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 211-213.

6. Бойченко І.В. Захист земельних прав громадян у спорах із Верховною Радою України. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 грудня 2020 р.)* / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьВДУВС, 2020. С. 143-148.

7. Бойченко І.В. Перегляд судових рішень у зв'язку з встановленням неконституційності нормативно-правового акту як спосіб захисту земельних прав громадян України. *Проблеми забезпечення прав і свобод людини* : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 11 груд. 2020 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. 1 електрон. опт. диск (CD-ROM). С. 13-16.

8. Бойченко І.В. До питання взаємозв'язку між ефективністю судового захисту майнових прав та інтересів і повноваженнями адміністративних судів. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* : збірник тез XXV щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 18 лютого 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 35-37.

9. Бойченко І.В. Зумовленість обрання ефективних способів захисту прав, свобод та інтересів особи процесуальними повноваженнями суду. *Юридична наука, законодавство і правозастосовна практика: традиції та нові європейські підходи: збірник матеріалів та тез доповідей Міжнародної наукової конференції (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 9-10 липня 2021 року). Влоцлавек, 2021. С. 89-92.* <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-116-9-21>

10. Бойченко І.В. Засіб та спосіб захисту прав та інтересів у сфері земельних правовідносин. *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцяті осінні юридичні читання «Права

людини в сучасному світі проблеми теорії та практики» (м. Хмельницький, 1-2 жовтня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 144-146.

11. Бойченко І.В. Проблеми розширення способів захисту прав на землю, які застосовуються адміністративними судами. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти* : матеріали VI Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 17 листопада 2021 року). Полтава, 2021. С. 135-138.

12. Бойченко І.В. Дискреція при реалізації повноважень у земельних правовідносинах як елемент визначення належного способу судового захисту. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави*: збірник тез XXVI щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 19-21.

SUMMARY

Boychenyk I. V. Application of effective methods of protection of land rights of citizens of Ukraine in administrative proceedings. –Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of the Doctor of Philosophy on specialty 081 – Law. – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytsky, 2022.

In the dissertation, a comprehensive theoretical generalization was carried out and a solution to an important scientific task was proposed regarding the application of effective methods of protecting the land rights of Ukrainian citizens in administrative proceedings.

It was determined that land rights occupy an important place in the system of human rights. Land rights form the content of land legal relations. A constitutional conflict of private and public interests is embedded in land legal relations. The subjective land rights of a person as the highest social value cannot be realized without restrictions due to the simultaneous recognition of land as the main national wealth, which is under the special protection of the state. Subjective land rights of owners of land plots and land users have a complex legal nature, which leads to the existence of various jurisdictional forms of protection of such rights and the resolution of land disputes not only by civil and commercial courts, but also by administrative courts.

It is substantiated that the legal basis of consideration and resolution of land disputes by courts is an important guarantee of protection of subjective rights and legitimate interests of land owners and land users. At the same time, the protection of subjective land rights by procedural means is based on the foundation of material norms of land law.

It has been proven that all cases of administrative jurisdiction must have the characteristics of a public legal dispute. If at least one of the parties is an entity that performs public-authority management functions based on legislation, including the implementation of delegated powers, then this dispute is subject to resolution according to the rules of administrative proceedings. In land disputes, the most important criterion for belonging to administrative jurisdiction is the nature of disputed legal relations, which must be public. The multifaceted nature of the normative content of lands and protection of the rights, freedoms and interests of a person in this field, confirm that in any legal relations there is always public interest, which directly or indirectly aimed at protection land as national wealth and must be taken into account when establishing ontologies of dispute. Together with the rest of constitutive signs of administrative affairs jurisdiction, it determines competence and importance of administrative courts in the system protection land rights and interests, except spheres of private law relations. Major part of land property rights of physical and legal entities, which obey the law of Ukraine, may be implemented through appeal to the authorities' public administration.

It is clarified that the administrative court should play an active role in the procedural relationship in order to balance the unequal opportunities of the person and the subject of

power, who are parties to the considered legal conflict. Because of this legal feature of administrative proceedings, transfer of all powers to the jurisdiction of commercial courts, which are based on the principle of competition between the parties based on their equal status, is unjustified.

It has been established that the lack of effective protection leads to the loss of any subjective right in the unhindered realization of opportunities provided or sanctioned by the state, which determine the content of this right for a physical entity. The ultimate goal of protection rights and interests is possibility to satisfy own legitimate primary needs in controversial legal relations by physical entity, illegal intervention in which makes it impossible or difficult to achieve planned result, because of violation, non-recognition or disputing, to gain material or another defined benefits. Protection of rights consists of elimination relevant obstacles between entity's behavior and its result in the form of needs satisfaction.

It was concluded that the protection of the interests of individuals in land fund management relations plays a subsidiary role in the case when the right of a specific person to a specific property object has not yet been formalized since the land is a type of "public property" with a specific legal regime determined by public legal status the main national wealth (Part 1, Article 14 of the Constitution of Ukraine) and the property rights of the Ukrainian people (Part 1, Article 13 of the Constitution of Ukraine), which determines the combination of the features of its use as a territorial base, a natural resource and the main means of production (para. "a » Article 5 of the Civil Code of Ukraine).

It was found that the methods of protection used by administrative courts are significantly different, which allows us to assume the existence of a normative and formal difference in the objects of legal protection in the order of different types of legal proceedings. However, based on the normative and factual commonality of the tasks of the judiciary in Ukraine, categorical differentiation is not always justified and leads to the question of the effectiveness of the protection of land rights and interests of individuals.

It has been established that special methods of protection of the rights and interests of individuals are implemented in cases upon appeals by subjects of authority. Despite

the external form of the result, the internal content of judicial activity is aimed at assessing the legality of decisions, actions or inaction of the subject of power, which potentially lead to interference in the sphere of rights, freedoms and interests of the individual. Such judicial activity has the potential to provide preventive effective protection in the aspect of preventing a violation that can negatively affect the rights, freedoms and interests of a person.

It is proposed to determine the effectiveness of the obtained protection of rights, freedoms and interests as a result of going to court as a complex collective concept, which in the most general terms can be characterized as the ability to ensure the real impact of a court decision on the legal status of a person in disputed legal relations by restoring, recognizing, establishing violated, disputed, unrecognized rights, freedoms or interests of a person to the original state, for the protection of which he appealed to the court, taking into account disputed legal relations. Despite its applied and theoretically complex nature, the legitimate establishment of criteria for the effectiveness of methods of protection of rights, freedoms and interests will not meet the need to take into account the procedural nature, which is also determined by the circumstances of a specific case. The formation of law enforcement practice by the higher court has high importance here.

Judicial practice equates the effectiveness and appropriateness of the method of defense, or at least considers the first element of the general concept of the appropriate method of legal defense. So the substantiation of the ineffectiveness of the application of the selected method of protection of the rights and interests of the plaintiff, which is defined by him in the formulated claims, is the basis for refusing to satisfy the claim, since this does not lead to the restoration of the violated, disputed or unrecognized rights, freedoms or interests of the plaintiff, but therefore, the task of the judiciary is not fulfilled.

It was decided that when considering in an administrative case a claim for the protection of the right to a specified object of ownership (including a land plot), taking into account the material nature of the violated right, as well as if the violation was committed by a decision, action or inaction of a subject of authority, which is only a fact that legalizes a person's right to the corresponding object of property, and is beyond the

discretion of the authority when managing public property, the administrative court is authorized to apply substantive and legal methods of protection.

If violations occur at the final stages of the procedures, provided that the person fully complies with the requirements of the law, when the administrative act has only a legalizing nature, and the authority does not have a discretionary nature, the court is authorized not only to oblige the defendant to make a specific relevant decision, but it should also be considered justified the possibility of such legalization of a person's right on the basis of a decision of an administrative court.

The expressed conviction that the binding of the discretion of the administrative body by the law makes it possible for administrative courts to review the decisions (actions) taken by the administrative body as a result of the exercise of discretionary powers, but narrows its intensity in comparison with the rest of the decisions of administrative bodies. The practice of the ECHR defines the objects of control in the exercise of powers. First of them is the investigation of so-called "simple" facts, that do not require special knowledge. Second of them is the one, that should take into account the procedural guarantees, that took place when the decision was made by the subject of administration. And lastly, making sure the applicant's right to be heard as well as to review all the facts central to the applicant's case.

It was concluded that in land legal relations there are frequent errors in the qualification of powers as discretionary in the event that the administrative procedure for the implementation of competence defined by law provides for mutually exclusive forms of behavior of the administrative body under the correspondingly established requirements and conditions.

This affects the effectiveness of protection due to a misunderstanding of the essential nature of the powers of state authorities and local self-government bodies, which are not equal in status to the owners of the land fund, but only perform management (as a public-authority function), including the decision acceptance to dispose of land plots according to the rules of the appropriate administrative procedure with elements of administrative, not private legal discretion. And therefore, establishing a violation in the exercise of competence by the subject of authority, the court requires applying the incentive to fulfill

the competence obligation to legalize by its decision or action the right of a person in the form of an obligation to perform a certain action or make a corresponding decision.

The introduction of the following changes to the legislation in the field of appeals by subjects of authority to the administrative court for exercise of their competence in land legal relations is substantiated (clause 8, part 1, article 19, article 160, part 5, article 267 of the Civil Code of Ukraine, in agreement with the normative provision of paragraph "d" part 1 of Article 143 of the Civil Code of Ukraine).

It is proposed to determine that the legal nature of collegial subjects of power, which is manifested in their properties (constitutional-legal status; their exercise of public-authority functions in the field of land legal relations; collegial structure, collegial method and method of decision-making, the difference between its social will and the will of individuals who are part of it, joint legal responsibility for decisions and actions) affects the choice of an effective way to protect a citizen's violated land right and makes the issue of continuing the development of legal bases for the responsibility of collegial subjects of authority for non-compliance with court decisions relevant and increasing the effectiveness of mechanisms of judicial control over the execution of court decisions by administrative courts.

The theoretical propositions, proposals, conclusions and practical recommendations formulated in the dissertation can be used in the research field for further research on problematic issues of administrative justice and land law of Ukraine. In legislative work, they can be used to improve the Code of Administrative Procedure of Ukraine, other procedural codes, as well as the Law of Ukraine "On the Judicial System and the Status of Judges", land legislation, etc. The results of the study have the value of a theoretical basis in the application of law by administrative courts. They are also used in the educational process, in particular when preparing syllabi and programs of educational disciplines, textbooks, manuals, lecture courses, educational and methodological materials, when teaching lectures, during seminars and practical classes in the disciplines of administrative and legal and natural resource (land) management.

Key words: land dispute, public interest, property law, authority, discretion, administrative court, judicial protection, jurisdiction.

LIST OF APPLICANT'S PUBLICATIONS:

Scientific publications which outline the main scientific findings of the dissertation:

1. Boychenyuk I.V. Peculiarities of methods of protection of land rights in disputes with collegial subjects of authority in administrative proceedings. *Legal scientific electronic journal*. 2020. № 9. C. 191-194. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/45>
2. Boicheniuk I. Peculiarities of Administrative Procedural Legal Entity in Disputes about Forced Alienation of Land for Public Necessity. *Law. State. Technology*, 2021. № 3. C. 59-66. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-10>
3. O Ilnytskyi, I Boychenyuk. Land Rights Disputes: Towards the Effective Protection of Rights, Freedoms, and Interest by the Administrative Courts of Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. № 1(13). P. 25-50. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.1-a000097>

Publications certifying the approbation of the dissertation materials

- 4 . Boychenyuk I.V. Further specialization of the judicial system as an alternative option for increasing the effectiveness of the protection of land rights in Ukraine. *Administrative and legal principles of ensuring the development of Ukraine as a European state* : a collection of theses of the XXIV annual reporting scientific conference of scientific and pedagogical workers, doctoral and post-graduate students of the Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law (Khmelnytskyi, April 27 - April 30, 2020). Khmelnytskyi: Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2020. P. 23-25.
5. Boychenyuk I.V. To the question of ways to protect land rights of citizens in disputes with the State Service of Ukraine on Geodesy, Cartography and Cadastre. *Actual problems of legal science*: a collection of theses of the International Scientific and Practical Conference "Nineteenth Autumn Legal Readings" (Khmelnytskyi, October 23,

2020). Khmelnytskyi: Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2020. P. 211-213.

6. Boychenyuk I.V. Protection of citizens' land rights in disputes with the Verkhovna Rada of Ukraine. *Theoretical and applied problems of legal regulation in Ukraine* : materials of All-Ukrainian Science and Practice . conf . (Lviv, December 11, 2020) / for general ed. I. V. Krasnytskyi . Lviv: LvDUVS , 2020. P. 143-148.

7. Boychenyuk I.V. Review of court decisions in connection with the establishment of the unconstitutionality of a normative legal act as a way of protecting the land rights of Ukrainian citizens. *Problems of ensuring human rights and freedoms* : coll . materials VII International . science and practice conf . (Lutsk, December 11, 2020) / comp. L. M. Jurak . Lutsk: Vezha-Druk, 2020. 1 electronic. wholesale disc (CD-ROM). P. 13-16.

8. Boychenyuk I.V. To the question of the relationship between the effectiveness of judicial protection of property rights and interests and the powers of administrative courts. *Administrative and legal principles of ensuring the development of Ukraine as a European state* : a collection of theses of the XXV annual reporting scientific conference of scientific and pedagogical workers, doctoral students and post-graduate students of the Leonid Yuzkov University of Management and Law named after Khmelnytskyi (Khmelnytskyi, February 18, 2021). Khmelnytskyi: Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2021. P. 35-37.

9. Boychenyuk I.V. Conditionality of the selection of effective methods of protection of the rights, freedoms and interests of the person by the procedural powers of the court. *Legal science, legislation and law enforcement practice : traditions and new European approaches* : a collection of materials and abstracts of reports of the International Scientific Conference, Wloclawek , Republic of Poland, July 9-10, 2021. Wroclaw , 2021. P. 89-92. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-116-9-21>

10. Boychenyuk I.V. _ Means and method of protection of rights and interests in the field of land relations. *Current problems of legal science* : a collection of theses of the International scientific and practical conference Twentieth autumn legal readings "Human rights in the modern world problems of theory and practice" (Khmelnytskyi,

October 1-2, 2021). Khmelnytskyi: Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2021. P. 144-146.

11. Boychenyuk I.V. _ Problems of expanding the methods of protection of land rights applied by administrative courts. *Adaptation of the legal system of Ukraine to the law of the European Union: theoretical and practical aspects* : materials of the VI All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation (Poltava, November 17, 2021). Poltava, 2021. P. 135-138.

12. Boychenyuk I.V. Discretion in the exercise of powers in land legal relations as an element of determining the appropriate method of judicial protection. Collection of theses of the 25th annual reporting scientific conference of scientific and pedagogical workers, doctoral students and post-graduate students of the Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law: *Administrative and legal principles of ensuring the development of Ukraine as a European state* (Khmelnytskyi, March 12, 2022). Khmelnytskyi: Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2022. P. 19-21.

ЗМІСТ

ВСТУП	C.21
РОЗДІЛ 1. ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВА ЯК ОБ’ЄКТ СУДОВОГО ЗАХИСТУ	C.29
1.1. Місце земельних прав у системі об’єктів судового захисту в адміністративному судочинстві	C.29
1.2. Розмежування юрисдикцій при захисті земельних прав судами в Україні	C.47
Висновки до розділу 1	C.62
РОЗДІЛ 2. СПОСОБИ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	C.65
2.1. Застосування способів захисту прав громадян України адміністративними судами у земельних правовідносинах	C.65
2.2. Ефективність як критерій обрання адміністративними судами способів захисту земельних прав	C.91
Висновки до розділу 2	C.112
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ У ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ СПРАВ	C.116
3.1. Захист земельних прав громадян України при реалізації суб’єктами владних повноважень дискреційних повноважень	C.116
3.2. Захист земельних прав громадян України у спорах за зверненням суб’єктів владних повноважень	C.138

3.3. Захист земельних прав громадян України у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень	C.179
Висновки до розділу 3	C.194
ВИСНОВКИ	C.200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	C.206
ДОДАТКИ	C.240

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що реформаційні процеси останніх десятиліть зумовили абсолютне і повне оновлення земельних правовідносин, у яких особи реалізують власні права та інтереси щодо земель як територіальної основи, природного ресурсу та засобу виробництва і приватної ініціативи. Високий рівень приватного інтересу при цьому щодо володіння, користування і розпорядження земельною власністю у поєднанні із пріоритетним публічним призначенням землі як основного національного багатства, робить цю сферу правовідносин однією з висококонфліктних як за участі осіб приватного права, так і при реалізації повноважень суб'єктами публічної влади у сфері управління земельним фондом. У цих обставинах розгляд та вирішення земельних спорів є сферою теоретичного інтересу та важливого прикладного значення для науки адміністративного судового процесу та земельного права.

Однак, вимога виконання завдань судочинства передбачає при здійсненні правосуддя досягнення ефективного захисту прав, свобод та інтересів позивачів, які заявляють свої матеріально-правові та процесуальні вимоги перед судом. Ефективність, як критерій оцінки якості здійснення судової влади, є відносно новим для українського судочинства, однак має тривале коріння у основних правозахисних системах світу та, зокрема, Європи. З огляду на це, з судовою реформою 2017 року, значна увага теоретиків і практиків зосередилася саме на розкритті цього поняття та наповненні його процесуально-правозастосовним змістом у контексті аналізу результатів судочинства.

Дослідження ефективності судового захисту земельних прав та інтересів осіб у цих умовах має своїм завданням першочергове дослідження способів захисту, які повноважні застосовувати суди у процесі здійснення правосуддя як з інституційно-матеріальної точки зору побудови державного апарату, так і впливу на первинні спірні правовідносини. На сьогодні судова практика, особливо в частині функціонування адміністративного судочинства, демонструє істотні зміни у питанні застосування способів захисту, однак такі зміни не володіють достатнім

теоретико-доктринальним обґрунтуванням закономірностей їхнього виникнення і наслідків реалізації для функціонування системи управління земельним фондом. При цьому, урізноманітнення шляхом ускладнення правового регулювання земельних правовідносин, неодмінно накладає власний відбиток на зміст процесуальних відносин, які виникають на їх основі. Однак результати без їхнього врахування не можуть претендувати на достовірність і обґрунтованість.

Загалом питання вітчизняного судового адміністративного процесуального права у різні часові періоди досліджували науковці - В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Я.О. Берназюк, Ю.П. Битяк, Н.Є. Блажівська, В.К. Колпаков, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.В. Миронюк, Т.П. Мінка, О.В. Муза, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, В.В. Решота, І.Л.Самсін, М.І. Смокович, В.С. Стефанюк, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, Н.Є. Хлібороб, Ю.І. Цвіркун, Н.В. Янюк та ін.

Дослідження земельно-правового аспекту питань наукової розвідки проводилося із використанням теоретичних узагальнень українських представників школи земельного права М.Я. Ващишин, Н.В. Ільків, І.І. Каракаша, Д.В. Ковальського, П.Ф. Кулинич, А.П. Мірошниченка, В.В.Носіка, О.І. Снідевич, Є.П. Суєтнов, Н.І. Титової, М.В. Шульги.

На рівні монографічних та дисертаційних досліджень питання вирішення земельних спорів юрисдикційними органами (в тому числі, адміністративними судами), суміжні з тематикою цієї наукової розвідки, вивчали С.В. Бакуліна, О.В. Ільницький, Л.В. Лейба, Ю.В. Мягкоход, З.В. Яремак.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до положень Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. та рекомендацій Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямами досліджень (п. 3.4. Політико-правові науки).

Дисертаційне дослідження здійснене у межах науково-дослідної роботи Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» на 2017 – 2026 роки (державний реєстраційний номер 01178U000103).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є підвищення рівня ефективності захисту земельних прав та інтересів осіб при здійсненні адміністративного судочинства України шляхом формування теоретично узагальнених та практично обґрунтованих висновків, рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення чинного нормативно-правового регулювання та порядку його застосування.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких *завдань*:

- визначити місце земельних прав та інтересів серед предметів судового захисту в адміністративному судочинстві;
- встановити розмежування юрисдикції земельних спорів за основними критеріями серед видів судочинства;
- дослідити засоби та способи захисту земельних прав та інтересів громадян, які застосовуються у адміністративному судочинстві, виявити їхнє співвідношення;
- з'ясувати зміст та критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів осіб у судочинстві;
- проаналізувати природу дискреційних повноважень та її вплив на вибір ефективних способів захисту прав та інтересів осіб у земельних правовідносинах;
- виявити особливості захисту прав та інтересів осіб при розгляді справ за позовами суб'єктів владних повноважень у сфері управління земельним фондом;
- обґрунтувати шляхи підвищення ефективності захисту прав та інтересів громадян при розгляді адміністративними судами земельних спорів за участю колегіальних суб'єктів владних повноважень;
- запропонувати зміни до чинного нормативно-правового регулювання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі захисту земельних прав та інтересів особи в порядку адміністративного судочинства в Україні.

Предметом дослідження є норми законодавства, які регулюють порядок розгляду та вирішення земельних спорів в адміністративному судочинстві України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи пізнання, що у комплексі застосовуються для досягнення мети дисертаційної роботи. У дисертації використано: історико-правовий метод – при дослідженні еволюції теоретичних висновків щодо предмету дослідження, а також становлення та розвитку нормативно-правової бази (усі розділи дослідження); індуктивний та дедуктивний методи – під час узагальнення емпіричної інформації з тематики дослідження (усі розділи дисертації); порівняльно-правовий (компаративний) метод – аналізуючи окремі однопорядкові правові явища, суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації юрисдикційних повноважень у рамках різних інституційних структур апарату держави та видів судочинств, а також співвідношення вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування механізмів захисту земельних прав та інтересів (підрозділ 1.2, 2.1, 2.2); метод синтезу – при визначенні ознак та критеріїв ефективності способів захисту прав, свобод та інтересів осіб (розділ 2); формально-логічний метод – для визначення основних понять та правових засад застосування засобів та способів захисту прав, свобод та інтересів (підрозділ 2.1); логіко-семантичний та дедуктивний методи – при дослідженні значень та властивостей понять, які використовуються у роботі, та формулюванні їхніх визначень (підрозділ 1.1, 1.2, 2.1, 2.2); системно-функціональний метод – у процесі дослідження явищ правової дійсності щодо застосування ефективних способів захисту у окремих категоріях справ у їхньому взаємозв'язку щодо загальних сформульованих ознак (розділ 3).

Нормативну базу дослідження склали Конституція України, міжнародні договори України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), закони України, нормативні акти закордонних держав, судова практика

Європейського суду з прав людини, рішення та висновки Конституційного Суду України.

Емпіричну базу дослідження становлять судові рішення Верховного Суду України, Верховного Суду та інших судів загальної юрисдикції, статистичні та довідкові дані Верховного Суду України, Верховного Суду, наукові, навчальні та довідково-інформаційні видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним науковим дослідженням застосування ефективних способів захисту земельних прав громадян України в адміністративному судочинстві, яке виконане на основі чинних норм законодавства та актуальної правозастосовної практики. У роботі запропоновано низку законодавчих змін та уточнень, які спрямовані на формування єдиної та сталої судової практики в Україні, а також мають важливе значення для науки адміністративно-процесуального права. До найбільш суттєвих із них належать такі:

уперше:

- обґрунтовано помилковість розмежування застосовуваних способів захисту за видами судочинств та визначено підставами їхньої диференціації характер порушеного права, свободи чи інтересу та зміст відповідного порушення;

- запропоновано критерії оцінки можливості застосування адміністративними судами речово-правових способів захисту земельних прав та інтересів громадян при розгляді та вирішенні спорів у сфері управління земельним фондом України;

удосконалено:

- порядок застосування критеріїв розмежування юрисдикції у системі судочинства України щодо розгляду та вирішення земельних спорів;

- критерії визначення ефективності захисту прав, свобод та інтересів особи у адміністративному судочинстві та їхній вплив на повноваження адміністративних судів;

- підходи щодо розуміння повноважень суду при розгляді справ за позовами суб'єктів владних повноважень у сфері земельних правовідносин;

- концепцію ефективного захисту земельних прав та інтересів осіб при розгляді спорів за участі колегіальних суб'єктів владних повноважень;

набули подальшого розвитку:

- аналіз земельних прав та інтересів громадян як об'єкту юрисдикційного захисту у системі судочинства України;

- зміст і процесуальне значення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи як елементу гарантій відповідних прав, свобод та інтересів у матеріальних правовідносинах;

- положення щодо впливу реалізації дискреційних повноважень на застосування ефективних способів захисту прав та інтересів земельних прав громадян при розгляді та вирішенні спорів адміністративними судами;

- пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання при розгляді спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень, шляхом внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 19, ст. 160, ч. 5 ст. 267 КАС України, п. «г» ч. 1 ст. 143 ЗК України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для наступного дослідження проблемних питань із адміністративного судочинства та земельного права України;

- *законотворчій роботі* – при удосконаленні Кодексу адміністративного судочинства України, інших процесуальних кодексів, а також Закону України «Про судоустрій і статус суддів», земельного законодавства України;

- *судовому правозастосуванню* – як теоретична база для вдосконалення правозастосовної практики Верховного Суду та інших судів України;

- *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін, а також при підготовці підручників, посібників і навчальних курсів «Адміністративне процесуальне право України», «Адміністративне судочинство», «Адміністративне право України», «Земельне право України» та інших.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є комплексною, завершеною науковою роботою, яка виконана здобувачем самостійно. Викладені в дисертації висновки й положення наукової новизни отримано на підставі особистих досліджень автора. Опубліковані праці, виконані дисертантом одноосібно, без співавторів.

В опублікованій у співавторстві з О. Ільницьким статті «Land Rights Disputes: Towards the Effective Protection of Rights, Freedoms, and Interest by the Administrative Courts of Ukraine» («Земельні спори: питання ефективності захисту прав, свобод та інтересів адміністративними судами в Україні») здобувачем визначено зміст правопосягання як підставу судового захисту, розглянуто законний інтерес як об'єкт захисту у судах при розгляді земельних спорів, сформульовано основи розуміння способів захисту та їх диференціації від суміжних понять, критерії ефективності як мети здійснення судочинства та обґрунтовано пропозиції розширення способів захисту прав на землю, які застосовуються адміністративними судами. У цій статті власні теоретичні напрацювання становлять не менше 70 %.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційна робота обговорювалася на засіданнях кафедри адміністративного права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова. Основні положення дисертаційного дослідження відображені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових і науково-практичних конференціях: XXIV щорічна звітна наукова конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів із заочною формою участі «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави: матеріали» (м. Хмельницький, 27-30 квітня 2020 року), Міжнародна науково-практична конференція «Дев'ятнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23 жовтня 2020 року), Всеукраїнська науково-практична конференція «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 11 грудня 2020 року), VII Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми забезпечення прав і свобод людини» (м. Луцьк, 11 грудня 2020 року), XXV щорічна звітна

наукова конференція науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів із заочною формою участі «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави» (м. Хмельницький, 18 лютого 2021 року), Міжнародна наукова конференція «Юридична наука, законодавство і правозастосовна практика: традиції та нові європейські підходи» (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 9-10 липня 2021 року), Міжнародна науково-практична конференція «Двадцять осінніх юридичних читань «Права людини в сучасному світі: проблеми теорії та практики» (м. Хмельницький, 1-2 жовтня 2021 року), VI Всеукраїнська за міжнародної участі науково-практична конференція «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 17 листопада 2021 року), XXVI щорічна звітна наукова конференція науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів із заочною формою участі «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави» (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені у 12 працях, з яких: три наукові статті (2 з яких опубліковано у фахових виданнях України, 1 (у співавторстві з авторським внеском здобувача понад 70 %) — у періодичному науковому виданні, проіндексованому у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus), а також у восьми тезах доповідей на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових і науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок, з яких 173 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 310 назв і займає 33 сторінки, додатки подано на 3 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВА ЯК ОБ'ЄКТ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

1.1. Місце земельних прав у системі об'єктів судового захисту в адміністративному судочинстві

Фундаментальною категорією правового регулювання у сучасному цивілізованому світі є права людини. Це підтверджено і редакцією статті 3 Конституції України [71]. Надійний і дієвий захист прав людини є ознакою і умовою правової держави.

Право людини (суб'єктивне юридичне право) є універсальною категорією, яку у теорії права найчастіше розуміють як надану і охоронювану державою міру можливої (дозволеної) поведінки особи щодо задоволення своїх законних інтересів, передбачених об'єктивним правом.[90, с.587] Реалізація суб'єктивного права здійснюється на основі та в межах існуючих правових норм, а також не повинна порушувати прав та законних інтересів інших осіб.

П.М. Рабінович визначає поняття прав людини через призму соціальної сутності як «певних можливостей людини, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів».[209, с.13] Очевидно, що найбільшою мірою свої соціальні потреби людина здатна задовольнити через реалізацію соціально-економічних прав. У літературі також стверджується, що, безумовно, у забезпеченні правового статусу особи істотну роль виконують соціально-економічні права, які варто відносити до основоположних прав людини. [19, с.8] За своєю галузевою приналежністю земельні права відносяться до групи соціально-економічних прав, які в своїй основі мають майновий зміст.

Галузева структуризація прав громадян має важливе теоретичне і практичне значення. Реальний прояв провідного принципу правової держави про найвищу соціальну сутність людини може бути забезпечений через гарантування не лише загальних (конституційних), але й галузевих прав. Саме завдяки цьому, як

справедливо зазначає Н.І. Титова, можна визначити реальну правосуб'єктність особи, коло і зміст її прав, конкретний стан гарантій цих прав.[49, с.83] Так, правосуб'єктність у земельних правовідносинах визначається обсягом тих прав, які передбачені й гарантовані саме спеціальними нормами земельного законодавства, звісно, у рамках, окреслених конституційними засадами правового статусу людини і громадянина.

З огляду на це, законодавче визначення певного каталогу та обсягу прав і свобод неодмінно супроводжується встановленням конституційних меж їхньої реалізації і забезпечується завдяки загальнодозвільному регулюванню.

Н.М. Раданович обґрунтовує, що юридична конструкція загальнодозвільного типу правового регулювання «дозволено все, що не заборонено законом» передбачає наявність декількох складових: 1) свобода – це можливість робити все, що не шкодить іншим; 2) здійснення прав кожної людини має лише ті межі, які забезпечують іншим членам суспільства користування такими ж правами; 3) межі здійснення прав визначаються лише законом; 4) закон може заборонити лише ті дії, які шкодять суспільству.[210, с.129] Вчена наголошує у своїх працях, що ці положення цілком відтворені у Конституції України та конкретизовані у галузевому законодавстві, зокрема земельному, що сприяє ефективній реалізації права власності на землю в Україні. [210, с.129]

Водночас, Конституція України встановлює досить чіткі умови, за яких допускається максимальне обмеження права власності на земельну ділянку – примусове припинення такого права: виключно у формі примусового відчуження і за процедурою, що передбачена для об'єктів права приватної власності лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Таким чином законодавець окреслює конституційні засади припинення права власності на земельну ділянку – у разі суспільної необхідності, тобто лише за умови переважання суспільного інтересу над приватним.

Видається, що саме у земельних правовідносинах закладений конституційований конфлікт приватних та публічних інтересів. Суб'єктивні земельні

права людини як найвищої соціальної цінності не можуть бути реалізовані без обмежень через одночасне визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Саме тому право власності на землю має свої юридичні особливості. ЗК України у ч. 1 ст. 2 звужує зміст земельних відносин до відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею, що, фактично, є змістом права власності на землю, адже у ч. 1 ст. 78 ЗК України правом власності на землю визнається право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. [47]

Однак, як зауважує П.Ф. Кулинич, важливою особливістю суспільних земельних відносин часто є те, що у їх структурі земля є одночасно елементом довкілля, об'єктом нерухомого майна та засобом виробництва. Проте відповідні земельні відносини повною мірою не регулюються ні нормами цивільного, ні нормами екологічного права. Своєю чергою правові норми, якими регулюються зазначені суспільні відносини, закріплені в різних інститутах земельного права та виконують завдання, які не входять в коло завдань інших галузей права. [208, с.266] У більшості випадків маємо погодитися з такою позицією, адже земельним законодавством врегульовано порядок набуття і здійснення права власності та права користування земельними ділянками, захисту й обмеження прав на землю, правові аспекти охорони земель, державної реєстрації земельних ділянок, управління земельним фондом тощо.

Земельне право володіє власним інструментарієм і покликане задовольняти приватні інтереси власників землі та землекористувачів і публічні інтереси територіальних громад і держави. Тим самим забезпечується балансування цих інтересів і задоволення економічних потреб у експлуатації земель та заходи, спрямовані на охорону земель як природного ресурсу. Тому регулювання земельних відносин не може здійснюватися ані винятково диспозитивним методом правового регулювання, ані імперативним. Саме це створює практичні проблеми при розмежуванні судової юрисдикції при вирішенні земельних спорів.

У цьому контексті актуальною є постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2020 р у справі № 688/2908/16-ц, у якій викладено такий правовий

висновок – «земля є унікальним обмеженим природним ресурсом, є базисним ресурсом, на якому базується добробут суспільства. Розподіл землі є особливо чутливим до принципів справедливості, розумності і добросовісності. Неконкурентне надання землі у користування за наявності двох або більше бажаючих не відповідає зазначеним принципам». [144] Правове регулювання набуття права власності на земельну ділянку або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на конкурентних засадах (земельних торгах) передбачено Главою 21 ЗК України.

Оскільки в основі цього правового висновку є оціночне поняття «розподілу землі відповідно до принципів справедливості», слід звернути увагу на те, що у земельно-правовій доктрині зміст соціальної справедливості найповніше втілений у формі соціальної функції права власності на землю. І.О. Костяшкін наголошує, що керуючись принципом «соціальної справедливості» або «соціальної рівності», Україна з початку проведення земельної реформи взяла курс на «соціалізацію земель через процедури безоплатної передачі земель у приватну власність громадян у межах норм безоплатної приватизації та передачі земель у колективну власність членів сільськогосподарських підприємств з метою реалізації права кожного на земельну ділянку. Однак, реалізуючи принцип рівності у забезпеченні громадян України землею, держава досі не завершила земельну реформу. Ця проблема існує через невизначеність у питаннях власності на землю та доступу до землі. [73, с.256] Правова невизначеність у регламентації процедури набуття права приватної власності на землю породжує велику кількість земельних спорів у цій сфері. Порушення принципу справедливого розподілу земельних ділянок відбувається як на рівні їх передачі із публічної (державної чи комунальної) власності органами державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, так і на рівні неконкурентного їх отримання самими громадянами.

Саме тому «не можна вважати справедливим і розумним надання землі особі, яка раніше за інших дізналася про існування вільної земельної ділянки та звернулася з відповідною заявою. Такий підхід стимулює використання інсайдерської інформації, що є одним із проявів корупції, а тому є неприпустимим.

Тим більше не можна вважати справедливим і розумним надання землі особі, яка пізніше за інших звернулася з відповідною заявою, але якій, тим не менше, надано перевагу. Такий підхід може створювати підґрунтя для розвитку корупції» (пункти 78-79 вищезгаданої постанови Великої Палати Верховного Суду). [144]

В.В. Решота зазначає, що практика судів відіграє роль джерела переконливого характеру, що дозволяє судді виявити тенденції вирішення тих чи інших категорій справ, порядок застосування судом джерел права, довідатися про позицію вищестоящих судів щодо цього, тобто виконують допоміжну, інформативну функцію для судів при розгляді та вирішенні справ. Крім того, судова практика як сукупність судових рішень, вказує напрями діяльності судів, дає змогу визначити наявність єдності в судовій системі, схожість підходів до подолання прогалин та інших дефектів законодавства. [214, с.187,189] За наявності численних колізій і прогалин у правовому регулюванні земельних відносин, що призводять до звернення громадян до суду за захистом своїх земельних прав та законних інтересів, такі правові висновки є необхідними та своєчасними.

В ідеалі кожний нормативно-правовий акт повинен бути втіленням загальносоціальної справедливості. Норми, створені законодавцем, не лише мають слугувати критерієм вирішення юридичних проблем, а й сприяти врегулюванню важливих соціальних проблем. Ідеться про забезпечення справедливого задоволення всіх законних інтересів суб'єктів правового регулювання, що відповідає можливостям цієї стадії розвитку суспільства. [269, с.33] Особливо гостро в сучасних умовах постає проблема задоволення соціальних потреб громадян України у сфері земельних відносин, зокрема, щодо набуття права власності та інших прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису, суперфіцію тощо).

Правовою основою формування соціальної функції права власності В.В. Носік вважає конституційну норму щодо забезпечення державою соціальної спрямованості економіки, у зв'язку з чим обґрунтовує необхідність створення балансу інтересів різних суб'єктів права власності на землю з більш широкими національними інтересами. [107, с.139] Реалізація відповідної норми, на думку І.О.

Костяшкіна, повинна забезпечити інституційно-функціональний механізм прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування за участю громадськості з урахуванням соціальних наслідків впровадження таких рішень, що, на жаль, не знаходить свого належного врегулювання на рівні Земельного кодексу України. [73, с.26] Певний поступ у цьому напрямі вже відбувся у результаті імплементації у публічно-правовій сфері процедури стратегічної екологічної оцінки, застосування якої є обов'язковим при реалізації і впровадженні документів державного планування, [205] серед яких є, зокрема, програми соціально-економічного розвитку і містобудівна документація, що зачіпає сферу земельних прав та приватних інтересів власників землі та землекористувачів.

Саме процедура стратегічної екологічної оцінки, як і оцінки впливу на довкілля, що є сучасними інструментами запобігання негативному антропогенному впливу на навколишнє природне середовище, дають змогу широкої участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» до документів державного планування відносить стратегії, плани, схеми, містобудівну документацію, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування. [205]

Як правило, такі документи містять правові приписи нормативного характеру, які розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Це, зокрема, сукупність обов'язкових вимог до розвитку, планування, забудови та іншого використання певної території населеного пункту. Затверджуючи їх своїми рішеннями відповідний орган державної влади чи місцевого самоврядування здійснює нормативне регулювання відповідних відносин. А це, своєю чергою, відзначає не лише належність їх до сфери контролю адміністративними судами щодо забезпечення реалізації земельних прав громадян, але й спеціальну форму судового провадження з приводу оскарження нормативно-правових актів як форми рішень суб'єктів владних повноважень. Яскравим прикладом цього висновку є

постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26.03.2021 р. у справі № 522/5362/17 про оскарження детального плану забудови населеного пункту. [176]

Серед важливих напрямів реформування земельних відносин є потреба належного правового забезпечення ринку земель, вдосконалення сфери землеустрою та екологізації земельно-правових норм. При цьому кожен з цих напрямів характеризується наявністю значної кількості земельних спорів, що диференційовані за предметною ознакою. Так, перший напрям, здебільшого, стосується порушених майнових прав на землю і вирішується господарськими судами. Другий напрям найчастіше відображається у сфері містобудування і повинен вирішуватися адміністративними судами. Третій напрям передбачає охорону довкілля і спрямований на захист екологічних прав, дотичних до сфери земельних правовідносин.

Земля є базовим природним ресурсом і основним елементом довкілля. А відповідно до ст. 9 ЦК України його положення застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. [286] Тому домінуюча роль у регулюванні земельних відносин належить матеріально-правовим нормам земельного законодавства.

Це зумовлено відмінностями у методах і принципах правового регулювання цивільного і земельного права. З цього приводу В.І. Федорович зауважує, що у цивільному праві домінуюче значення має свобода волевиявлення суб'єктів цивільних правовідносин, а земельне право виходить із наявності у власника земельної ділянки не тільки права, але й обов'язку використовувати землю відповідно до її цільового призначення. [271, с.227] Цей обов'язок закріплений у ч.1 ст. 91 ЗК України першим у переліку обов'язків власників земельних ділянок поряд із обов'язком додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля.

В.В. Носік справедливо наголошує на потребі більш детального аналізу проблем набуття і реалізації суб'єктивних прав на земельні ділянки фізичними і юридичними особами, здійснення державного регулювання земельних відносин

органами державної влади і місцевого самоврядування на землях приватної, державної і комунальної власності в умовах децентралізації влади шляхом створення об'єднаних територіальних громад та передачі їм функцій і повноважень у сфері здійснення права комунальної власності на землю, а також практичних проблем юрисдикційного захисту суб'єктів права власності на землю і права користування земельними ділянками у поєднанні з необхідністю адміністративного чи судового захисту права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля. [108, с.297-298]

Разом з тим у судовій практиці досить часто трапляються справи, у яких захист екологічних прав, зокрема, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, права на екологічну інформацію, права на доступ до правосуддя з питань довкілля ґрунтується на матеріальних нормах не тільки екологічного, але й земельного та містобудівного законодавства. Прикладом може слугувати Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30.12.2021 р. у справі № 813/2140/18 про відмову у наданні позивачу, Об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку «Дністер», до Трускавецької міської ради Львівської області, третя особа – Приватне акціонерне товариство «Трускавецькурорт», дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, оскільки ч. 3 ст. 48 ЗК України встановлено пряму заборону на передачу земельних ділянок у власність підприємствам, установам, організаціям і громадянам у межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони для діяльності, несумісної з охороною природних лікувальних властивостей і відпочинком населення. [181]

Це судове рішення спрямоване на практичне посилення ефективності законодавчого забезпечення права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля у тих випадках, коли власниками землі і землекористувачами порушуються вимоги не лише земельного чи екологічного законодавства, а й норми містобудівного, господарського, трудового, цивільного та іншого законодавства, внаслідок чого заподіюється шкода життю і здоров'ю громадян, на чому якраз і акцентують увагу науковці. [108, с.298] Водночас це рішення також

засвідчує комплексну юридичну природу суб'єктивних земельних прав власників земельних ділянок і землекористувачів, що зумовлює і наявність різноманітних юрисдикційних форм захисту таких прав та вирішення земельних спорів не тільки цивільними та господарськими, але й адміністративними судами.

Земельні права у системі прав людини займають вагоме місце. Це обумовлено тим, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, як це проголошено у ст. 14 Конституції України. Відповідно до ст. 13 Конституції України, кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності відповідно до закону. Власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Конкретизацію цього положення знаходимо у ст. 41 Основного Закону.

У національному законодавстві найбільшою мірою окреслені межі реалізації права власності, як базового майнового права та межі здійснення прав на землю. Більше того, через те, що у кожних земельних правовідносинах наявний земельно-правовий компонент, саме земельному законодавству належить навіть право на визначення змісту суб'єктивних прав на земельні ділянки, які виникають на підставі норм цивільного права чи інших приватноправових норм. [208, с.269]

На основі ґрунтового аналізу низки факторів, що відображають істотні особливості земель, Н.І. Титова сформулювала переконливу концепцію земельно-правової доктрини щодо галузевої приналежності земельних відносин, а саме – законодавче закріплення пріоритету земельного права при регламентації земельних відносин як норм спеціального законодавства, а отже – про можливість застосування цивільного законодавства до земельних відносин лише у субсидіарному порядку. [49, с.22] Тому варто підкреслити, що захист суб'єктивних земельних прав процесуальними засобами ґрунтується на фундаменті матеріальних норм земельного права.

Суб'єктивні земельні права у літературі здебільшого трактують як передбачені нормами земельного законодавства окремі повноваження суб'єктів земельних правовідносин.[273, с.79] Д.В. Федчишин вважає, що земельні права стосуються можливостей і засобів, які дають змогу суб'єктам земельних відносин

використовувати певні об'єкти (землю, земельну ділянку, земельну частку (пай) тощо) для задоволення певних потреб. [272, с.63] А.І. Ріпенко пропонує розуміння суб'єктивного права на землю як «забезпеченої можливості вчинення певних дій щодо земельної ділянки». [215, с.164] Вважаємо, що варто розглядати суб'єктивні земельні права у широкому розумінні як гарантовані державою і забезпечувані об'єктивним правом можливості учасників земельних правовідносин, що разом із юридичними обов'язками у земельно-правовій сфері становлять зміст цих правовідносин.

Водночас А.І. Ріпенко справедливо наголошує на тому, що негарантоване право не є суб'єктивним правом. Забезпечення земельних прав повинна здійснювати держава Україна, причому ці гарантії повинні бути реальними, адже право є цінним лише тоді, коли може бути реалізоване. Забезпеченість необхідна зі сторони об'єктивного права, тобто формально мова йде про позитивне право – законодавство. [215, с.168-169] Тому реалізація суб'єктивних земельних прав громадян окреслюється нормами земельного законодавства і забезпечується організаційно-правовою та інституційною діяльністю держави, що дає змогу набуту, користуватися і, за потреби, захистити таке право у судовому порядку.

Разом з тим прогресивне значення має передбачена процесуальним законодавством України можливість захищати у цивільних, адміністративних та господарських судах не тільки суб'єктивне право, але і законний інтерес. Для розмежування суб'єктивного земельного права та охоронюваного законом інтересу має значення те, що суб'єктивні земельні права повинні бути чітко передбачені земельним законодавством, а охоронюваний законом інтерес впливає із його загального змісту.

Правові форми і способи реалізації суб'єктивних земельних прав і обов'язків, як справедливо зазначає В.В. Носік, залежать від особливостей правового режиму земельної ділянки, функціонального призначення земельної ділянки, екологічних вимог до здійснення власником господарської та іншої діяльності, установлених законом заборон і обмежень щодо використання такої ділянки, волевиявлення власника у здійсненні володіння, користування і розпорядження землею та інших

чинників. [107, с.383] Це пов'язане з тим, що реалізація суб'єктивних земельних прав відбувається у межах земельних правовідносин, що мають своїм основним об'єктом земельну ділянку. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 ЗК України об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Своєю чергою особливості земельних правовідносин обумовлені юридичними ознаками земельної ділянки, що відображаються приписами земельного законодавства.

М.В. Шульга звертає увагу на те, що належне юридичне врегулювання поведінки всіх суб'єктів правовідносин при виникненні, здійсненні, припиненні, охороні й захисті суб'єктивних прав, тобто на всіх стадіях існування суб'єктивного права, є загальною правовою гарантією нормальної реалізації цього права. І навпаки, недостатньо чітка чи суперечлива регламентація окремих аспектів щодо юридичних гарантій на будь-якій стадії існування суб'єктивного права обов'язково ускладнює його реалізацію. [294, с.177] Отож важливу роль у забезпеченні ефективного здійснення суб'єктивного права відіграють правові гарантії їх реалізації й захисту.

Забезпечення суб'єктивного права (чи інтересу) здійснюється правовими способами, серед яких виділяють: захист законодавчим приписом, створення законодавчих умов для судового захисту тощо, а також і неправовими способами: фінансовим, майновим чи організаційним забезпеченням. [215, с.165] Більше того, П.Т. Філюк наголошує, що будь-яке суб'єктивне право (в тому числі, земельне) як міра можливої поведінки має цінність не само по собі, а тільки за наявності в ньому спеціального елемента – можливості уповноваженої особи звернутись до спеціально уповноваженого органу держави за його захистом. Визнаючи за громадянами певні земельні права, земельне законодавство надає уповноваженій особі і необхідні засоби для їх захисту. [273, с.76] Наявність легальних і дієвих засобів захисту земельних прав є безумовною гарантією їх належної й ефективної реалізації.

Одним з перших до аналізу гарантій прав на землю за законодавством України звернувся М.В. Шульга, який запропонував їх розглядати як систему нормативних

приписів і правових способів, передбачених земельним законодавством (матеріальним і процесуальним), які забезпечують нормальну юридичну можливість відповідних суб'єктів набути суб'єктивне право, реалізувати його в процесі практичної діяльності, а при порушенні цього права забезпечити йому належний захист. [294, с.179] Згодом І.І. Каракаш розмежував гарантії прав на землю у широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні, на думку вченого, гарантії прав на землю охоплюють всю сферу дії наданих прав і покладених обов'язків щодо використання землі як природного об'єкта і володіння конкретною земельною ділянкою. Натомість у вузькому розумінні гарантії прав на землю стосуються лише сфери захисту суб'єктивних прав на землю і прав, що з ними пов'язані. [59, с.190] Саме у вузькому розумінні – щодо захисту суб'єктивних прав на землю будуть аналізуватися гарантії прав на землю у цьому дослідженні.

В.І. Федорович зауважує, що аналіз чинного земельного законодавства дозволяє зробити висновок, що в Україні забезпечено досить високий рівень гарантій прав на землю та встановлено певні механізми його захисту, однак вказує на неефективну реалізацію цих прав, що обумовлено, зокрема, низьким рівнем правосвідомості громадян. [49, с.247] Водночас, А.О. Забуранна вказує, що багато проблем у земельній сфері виникає через неврегульованість законодавства, що ускладнює процес захисту прав землекористувачів і землевласників. Основним проблемним видом земельних спорів з точки зору визначення підсудності вчена вважає спори щодо визнання незаконними та/або скасування рішень органів місцевого самоврядування про виділення земельних ділянок у власність або користування юридичних чи фізичних осіб. [41, с.184] Такі спори на практиці сьогодні вирішуються як у порядку господарського, так і адміністративного судочинства.

І.І. Каракаш також констатує наявність прогалин у чинному законодавстві і задля їх подолання та з метою підвищення гарантій захисту земельних прав усіх землевласників і землекористувачів пропонує прийняти спеціальний законодавчий акт щодо розгляду та вирішення земельних спорів і внести відповідні зміни та доповнення у чинне земельне законодавство. [58, с.138] З одного боку, така

пропозиція слугувала б вдосконаленню правового регулювання земельних відносин, з іншого – суперечить загальному підходу щодо вирішення юридичних спорів, порядок якого врегульований процесуальними галузями права. Реалізація такої пропозиції була б прийнятною у тому випадку, якщо б вирішення земельних спорів обмежувалося органами місцевого самоврядування, а не судами.

Видається, що практичні проблеми реалізації земельних прав відображаються як у процесі їхнього здійснення, так і в процесі захисту. Так, проблеми зі здійсненням прав на землю виникають у випадку порушення права особи, а також при створенні перешкод для здійснення особою свого законного права. У цьому контексті П.Т. Філюк виділяє серед усіх земельних правовідносин такий їх різновид, як захисні земельні правові відносини, і зазначає, що їхнім об'єктом виступають суб'єктивні земельні права громадянина, що порушені, не визнані чи оспорювані і у зв'язку з чим підлягають захисту. [273, с.76]

Д.В. Федчишин зауважує, що захист земельних прав фізичних і юридичних осіб може здійснюватися у юрисдикційній і позаюрисдикційній формах, кожна з яких має свою специфіку, свої самостійні правові підстави і здійснюється за допомогою самостійних засобів захисту. [272, с.261] Саме порушення чи невизнання суб'єктивних земельних прав є головною підставою звернення до юрисдикційних органів за їх захистом у встановленому законом порядку.

У літературі наголошується, що захист земельних прав може здійснюватися за допомогою загальних універсальних способів захисту. Водночас стверджується про формування земельно-правового інституту захисту суб'єктивних земельних прав, [86, с.84] що підтверджується регламентацією цього питання ЗК України, який окреслює гарантії прав на землю, та іншими джерелами земельного законодавства, а також певною специфікою, яка виникає при захисті названих прав, що обумовлюється особливостями об'єкта земельних правовідносин, тобто землі (земельної ділянки, земельної частки (паю), земельно-правового інтересу).

При цьому постає необхідність з'ясування юридичної природи земельного спору та визначення його місця у структурі адміністративно-правової діяльності. Земельні спори І.І. Каракаш трактує як особливий вид правовідношення щодо

розв'язання розбіжностей, пов'язаних із порушенням права власності та права користування земельною ділянкою, а також відводом або вилученням землі, що виникають між власниками землі та землекористувачами, іншими особами, органами місцевого самоврядування та державними органами, що здійснюють управління земельними ресурсами. [194, с.161] Земельними спорами вважають також: 1) розбіжності (конфлікти) між зацікавленими сторонами з приводу належності земельної ділянки; 2) обговорення і доказування своїх прав на землю з додержанням встановленої процесуальної процедури і рівності перед законом усіх учасників земельних відносин тощо.

М.Я. Ващишин, враховуючи зазначені підходи та загальну дефініцію правового спору, запропоновану О.В. Ільницьким, сформулювала визначення земельного спору як різновиду правовідношення, у якому об'єктивується юридичний конфлікт між суб'єктами земельних відносин стосовно володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та реалізації інших прав на землю, який виникає через протилежне розуміння ними своїх суб'єктивних земельних прав та обов'язків і полягає у правомірній поведінці сторін спору щодо захисту від земельно-правових вимог протилежної сторони у певній процесуальній формі. [24, с.217]

На сьогодні відповідно до ч. 1 ст. 158 ЗК України земельні спори вирішуються судами та органами місцевого самоврядування.

Аналіз чинного земельного законодавства, яке регулює відносини щодо розгляду земельних спорів, у процесі вирішення яких здійснюється захист земельних прав громадян, дав підстави П.Т. Філюку виокремити як мінімум дві групи земельних спорів: ті, що мають розглядатися виключно судами, і ті, що можуть розглядатися судами. Водночас вчений стверджує, що практично всі спори, вирішення яких віднесено до інших, крім суду, органів, підпадають під категорію спорів, що згідно з ч. 2 ст. 158 ЗК України відносяться до виключної компетенції суду, а тому норми щодо повноваження інших органів у цій сфері є декларативними і такими, що не мають практичного застосування. [273, с.160] Раніше таку ж позицію висловлювали й інші вчені. [97] Однак такі міркування

суперечать визначеній у Земельному кодексі України підвідомчості земельних спорів й правозастосовній практиці вирішення земельних спорів земельними комісіями місцевих рад.

З.В. Яремак звертає увагу на проблеми правозастосування, що пов'язані з таким формулюванням, адже виникає запитання, чи в судовому порядку вирішується спір по суті, чи виключно оскаржується рішення органу місцевого самоврядування. При цьому виникають практичні проблеми стосовно ефективності процедур розгляду справ органами місцевого самоврядування, а також і виконання прийнятих ними рішень у земельних спорах. Все це ускладнює захист земельних прав і вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин, а відповідна гарантія не отримує належної практичної реалізації та певною мірою носить декларативний характер. [299, с.208-209]

Однак з цього приводу варто згадати конституційні положення про те, що кожен має право будь-якими не забороненими засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55 Конституції України) і те, що юрисдикція судів поширюється на всі юридичні спори та будь-яке кримінальне обвинувачення (ст. 124 Конституції України) [71], у тому числі, й земельні. Тому кожен вправі вибирати спосіб захисту своїх суб'єктивних прав.

У доволі широкому розумінні визначення способу захисту земельних прав трактується як умовна правова модель, яка дозволяє прослідкувати усю матеріально-правову складову захисту, тобто усю сукупність матеріально-правових дій, що мають здійснюватися у межах цієї моделі для досягнення завдань, що стоять перед захистом. Це дає змогу відстежувати діяльність суб'єктів матеріальних правовідносин чи державних органів та її наслідки незалежно від стадій юрисдикційного процесу аж до реального виконання рішення юрисдикційного органу (реального захисту порушеного права), а не лише на стадії звернення до нього особи. [104, с.26] Цей підхід відображає формально-юридичну та фактичну сторону правовідносин у сфері захисту суб'єктивних прав.

Аналізуючи співвідношення адміністративних і земельних спорів, О.В. Ільницький зауважує, що в обох випадках завжди існує порушення або ж

припущення про порушення суб'єктивного права, що є його невід'ємним елементом (предметом спору) та одним з критеріїв визначення його галузевої природи. Тобто кожен спір є спором про суб'єктивне право. Ключовим критерієм розмежування виступає правова природа визначеного особою порушеного права, за захистом якого вона звертається при розгляді та вирішенні спору. Так, предметом земельного спору є земельні права (суб'єктивні права чи інтереси щодо земельної ділянки), а предметом адміністративного спору є права в сфері публічного адміністрування, тобто щодо забезпечення участі у прийнятті рішення чи компетенції органу у сфері прийнятого рішення чи вчинення дії, надання адміністративних послуг тощо. [53, с.97] Правильне розмежування адміністративних і земельних спорів має важливе практичне значення, оскільки впливає на їх юридичну кваліфікацію для цілей застосування відповідного матеріального права.

Відповідно до ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом і кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. [71] Законодавчі засади розгляду і вирішення земельних спорів судами є важливою гарантією захисту суб'єктивних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів.

Разом з тим, усі сторони й учасники судового процесу мають рівні права і повинні дотримуватися встановлених засад і принципів судочинства, бути добросовісними. Крім того, учасники і їхні представники, у разі використання свого права на судовий захист, не повинні зловживати своїми процесуальними правами та поважати права інших учасників. Однак при реалізації суб'єктивного права на судовий захист має місце цей негативний аспект. Зокрема, мова йде про несумлінне використання процесуальних прав, у тому числі права на судовий захист, [103] що на практиці створює цілу низку проблем у сфері правозастосування.

Л.В. Сорока також звертає увагу на те, що, незважаючи на законодавчу заборону щодо зловживання процесуальними правами, в адміністративному

судочинстві все частіше учасники процесу використовують свої процесуальні права для затягування процесу або з метою обмеження можливостей реалізації іншими учасниками своїх прав. [252, с.150] Зловживання процесуальними правами одними учасниками під час адміністративного судочинства значною мірою знижує ефективність захисту суб'єктивних земельних прав інших учасників процесу, що призводить до неможливості власником землі, чи землекористувачем впродовж тривалого часу реалізовувати свої правомочності щодо володіння, користування, чи розпорядження земельною ділянкою.

Однак надто поширена практика зловживання процесуальними правами загрожує не тільки протилежній стороні процесу. О. Лазовський переконаний, що у результаті таких дій спотворюється суть правосуддя – учасники процесу використовують механізм судового захисту для порушення прав та інтересів інших осіб, що суперечить публічним інтересам з організації ефективного та справедливого судового процесу. Таким чином, зловживання процесуальними правами є серйозною проблемою, що стоїть на шляху розвитку ефективної моделі правосуддя. [82] Крім того, зловживання процесуальними правами може призвести до ускладненої реалізації або ж звести нанівець захист публічного інтересу, зокрема, при вирішенні адміністративним судом спору про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, чи для суспільних потреб.

Захист земельних прав може здійснюватися в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства.

О.В. Ільницький стверджує про важливе місце адміністративно-правової судової форми вирішення спорів у захисті земельних прав осіб. По суті кожен земельний спір, який володіє ознаками справи адміністративної юрисдикції, визначеними у с. 3 КАС України, є публічно-правовим спором. Якщо хоча б однією з сторін є суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, то цей спір підлягає вирішенню за правилами адміністративного судочинства. [53, с.206]

Загальновизнаним з нормативного формулювання є факт, що публічно-правовим, вважається, зокрема, спір, у якому сторони правовідносин виступають

одна щодо іншої не як рівноправні і в якому одна зі сторін виконує публічно-владні управлінські функції та може вказувати або забороняти іншому учаснику правовідносин певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. Необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. Ці функції суб'єкт повинен виконувати саме в тих правовідносинах, у яких виник спір.

У контексті цього дослідження мова йде про управлінські функції органу місцевого самоврядування чи державної виконавчої влади (Держгеокадастру тощо) у сфері земельних правовідносин. Крім того, у такому спорі присутній, але не повинен домінувати майновий інтерес у земельних правовідносинах. Особистий (приватний) інтерес у адміністративному судочинстві спрямований на захист особи від протиправних дій суб'єктів владних повноважень.

Натомість, приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення, як правило, майнового приватного права чи інтересу.

До юрисдикції адміністративного суду належить спір, який виник між двома (кількома) суб'єктами стосовно їх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єкта (суб'єктів), а останній (останні) відповідно зобов'язаний виконувати вимоги та приписи такого суб'єкта владних повноважень. Аналогічна правова позиція викладена в постанові Великої Палати Верховного Суду від 23.05.2018 р. у справі № 914/2006/17. [130]

Пріоритетним завданням адміністративного судочинства, як зауважує В.Р. Щавінський, є захист прав, свобод та законних інтересів окремо взятої особи та суспільства від протиправних дій суб'єктів владних повноважень, якими є органи публічної адміністрації та посадові особи, які у своїй діяльності реалізують на практиці завдання та функції держави. [295, с.147] У цьому відображена одна із форм публічно-правового спору. Разом з тим, варто погодитися з думкою, висловленою Ю. Педько про те, що адміністративний суд, незважаючи на

обумовлені приватними інтересами вимоги позивача, дійсно завжди захищає і публічний інтерес, природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень. [113, с.48]

Вищенаведені обґрунтування щодо багатоаспектності нормативного змісту земель та відповідно захисту прав, свобод та інтересів особи у цій сфері, підтверджують, що у будь-яких земельних правовідносинах завжди наявний публічний інтерес, який прямо чи опосередковано спрямований на захист землі як національного багатства та повинен бути врахований при встановленні онтології спору. Разом із рештою конститутивних ознак справ адміністративної юрисдикції, він визначає компетентність і важливе місце адміністративних судів у системі захисту земельних прав та інтересів, крім сфери приватно-правових відносин.

1.2. Розмежування юрисдикцій при захисті земельних прав судами в Україні

Проблема визначення юрисдикції при вирішенні земельних спорів є надзвичайно актуальною у судовій практиці і відображається у широкій диференціації предмету звернень до судів, суб'єктного складу учасників спорів та об'єктів захисту. Згідно із статистичними даними, близько 9% від загальної кількості справ, розглянутих Верховним Судом за останні роки, стосувалися земельних спорів. У літературі наголошують як на загальновідомому факті, що на сьогодні земельні спори, при розв'язанні яких забезпечуються земельні права громадян, належать до числа тих, вирішення яких викликає у судів найбільше труднощів. [273, с.169]

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом» [69]. Трактуювання поняття «встановлений законом» знаходимо в рішенні Європейської Комісії від 12.10.1978 р. у справі «Leo Zand v. Austria» [36], у якому його значення поширюється не лише на правовий фундамент існування суду, але й

на дотримання судом конкретних норм, що регламентують його діяльність. Отож, поняття «суд, встановлений законом» у ч.1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод охоплює всю організаційну структуру судів, включно з питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів». З огляду на це, як зазначає Д.В. Федчишин, не вважатиметься «судом, встановленим законом» орган, який, не маючи відповідної юрисдикції, вирішує спір, що підлягає розгляду судом іншої юрисдикції. [272, с.265] Відтак, вирішення судом спору поза межами визначеної законом юрисдикції є порушенням ст. 6 Конвенції.

Наступною проблемою є прийняття до розгляду адміністративним судом і вирішення справ за позовами органів публічної адміністрації до особи у випадках, що не передбачені законом. За загальним правилом адміністративні суди здійснюють захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку публічної адміністрації переважно шляхом розгляду і вирішення справ за позовом осіб приватного права до суб'єктів владних повноважень.

Разом із тим КАС України передбачив, що це завдання адміністративний суд реалізує також і при вирішенні справ за позовами органів публічної адміністрації до особи у випадках, передбачених законом. При цьому перелік таких випадків є вичерпним. Однак, як справедливо наголошує В. Перепелюк, розгалуженість адміністративного законодавства та низький рівень його систематизації призводить, в окремих випадках, до виходу судами за межі цього переліку та протиправного визнання за органом публічної адміністрації права на звернення із позовом до особи. [114, с.10]

Одним із ключових факторів, що спричиняє проблеми із розмежуванням юрисдикції у земельних спорах є колізійність матеріальних норм земельного та процесуальних галузей права, що, своєю чергою, відображається у відсутності єдиної судової практики.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори. До публічно-правових за визначенням, передбаченим у п. 2 ст. 4 КАС України належать спори, у яких: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі 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 виключно 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. [64]

На думку Н.Б. Писаренко, цілком імовірно, що законодавець передбачав можливість виникнення проблеми розмежування судових юрисдикцій, а тому намагався в КАС України надати якнайбільше інформації щодо конфліктів, які потребують розгляду в порядку адміністративного судочинства. Однак, як свідчить практика, викладення в Кодексі нормативного матеріалу в такий спосіб не дозволило оминати проблему розмежування юрисдикцій судів. [119, с.60] Всупереч очікуванням, використання в наведених дефініціях нових недостатньо розроблених конструкцій, таких як «адміністративно-правовий спір» і «публічно-владні управлінські функції», навіть призвело до їх загострення. [117, с.55] З такою думкою складно не погодитися, позаяк досі немає єдності в розмежуванні судової юрисдикції і особливо гострою є ця проблема при вирішенні земельних спорів та захисті земельних прав судами в Україні.

За загальним правилом судову юрисдикцію розуміють як компетенцію спеціально уповноважених органів судової влади здійснювати правосуддя у формі визначеного законом виду судочинства та щодо визначеного кола правовідносин. Отож, судова юрисдикція реалізується судами у процесі здійснення правосуддя щодо вирішення конфліктів у спірних правовідносинах за категоріями справ у рамках визначеного законом виду судочинства. Зазначені категорії справ утворюють відповідно п'ять видів загального судочинства: цивільне, кримінальне, адміністративно-деліктне, господарське і адміністративне.

У об'єктивному значенні, як сукупність норм, судова юрисдикція – це інститут права, який покликаний розмежувати компетенцію різних ланок судової системи (загальних, господарських і адміністративних судів) і різні види судочинства

(цивільне, кримінальне, адміністративно-деліктне, господарське і адміністративне) між собою. Це завдання прийнято вирішувати за допомогою критеріїв розмежування судової юрисдикції. Критерії розмежування судової юрисдикції – це передбачені законом умови, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства. Однак ці критерії не завжди є чітко законодавчо окреслені, зокрема, це стосується і визначення судової юрисдикції у категоріях земельних спорів, які є досить різноманітними.

На сьогодні процесуальні кодекси у чинній редакції закріплюють завдання кожного з видів судочинства у близькій нормативно-словесній конструкції через забезпечення ефективного захисту порушених, оспорених або невизнаних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб (ст. 2 КАС України [64], ст. 2 ЦПК України [288], ст. 2 ГПК України [28]). Водночас, цивільне та господарське судочинство має своїм завданням і охорону інтересів держави, в той час як адміністративний судовий процес захищає приватну особу від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Згідно з цим, кожен із профільних процесуальних законів розкриває ознаки спорів, які належать до відповідного виду судових юрисдикцій, використовуючи різні нормативні прийоми:

1) формулювання загальних ознак сфери справ відповідної юрисдикції (спори у сфері публічно-правових відносин – для адміністративного судочинства; спори пов'язані із здійсненням господарської діяльності – для господарського судочинства; справи з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин – для цивільного судочинства),

2) визначення спеціального суб'єктного складу (суб'єкт владних повноважень – для адміністративного судочинства; статус юридичної особи чи фізичної особи-підприємця – для господарського судочинства),

3) встановлення конкретних категорій підвідомчих справ (ч. 1 ст. 19 КАС України, ч. 1 ст. 19 ЦПК України, ч. 1 ст. 20 ГПК України) та

4) визначення винятків, що відповідають загальним ознакам справ юрисдикції, однак не підлягають розгляду в порядку відповідного судочинства.

Зважаючи на викладене, слідуючи логічним шляхом згідно з чинними законодавчими нормами та виробленою тривалою практикою вищих судових інстанцій, для правильного розмежування питання юрисдикції, слід звертати увагу на комбінаторне застосування нормативних критеріїв розмежування юрисдикції:

- суб'єктний склад спору, що одночасно охоплює статус учасників спірних правовідносин;
- особливості змісту та природи спірних правовідносин;
- предмет позовних вимог, який повинен відповідати визначеній процесуальними кодексами юрисдикції справ та компетенції судових органів.

Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи питання розмежування юрисдикції чітко визначає, що онтологічні основи вирішення цього питання полягають у критеріях розмежування судової юрисдикції, тобто передбачених законом умовах, за яких певна справа підлягає розгляду за правилами того чи іншого виду судочинства, якими є суб'єктний склад спірних правовідносин, предмет спору та характер спірних матеріальних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ (наприклад, п. 22 Постанови Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16 (провадження № 11-377апп18), [134] постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.10.2020 р. у справі № 635/551/17 (провадження № 14-79цс20) [147]).

При аналізі проблем визначення адміністративної юрисдикції В. Гордєєв вважає, що при розмежуванні публічного та приватного права необхідно враховувати комплекс критеріїв, серед яких має місце відмінність інтересів, котрі домінують у правовідносинах. Основу публічно-правових відносин складають публічні інтереси, що відображають потреби «цілого» (держави, суспільства, територіальної громади тощо). Натомість приватні інтереси пов'язані з потребами окремої особи. [27, с.47-48] Однак така позиція не є безспірною, адже потреби окремої особи можуть полягати у позитивному вирішенні якогось питання органом державної влади чи місцевого самоврядування, що є проявом публічного адміністрування.

Сфера земельно-правових спорів як найяскравіше демонструє вказаний висновок, який напряду визначає вирішення питання розмежування юрисдикції. Незважаючи на реалізацію прав та інтересів особи у приватно-правовій сфері щодо отримання чи розпорядження землею, специфіка об'єкту відносин впливає на характер спірних правовідносин через постійну присутність публічного інтересу, джерело якого у ст. 13 Конституції України, що визначає основу правового режиму усіх земель в Україні.

Справді, адміністративно-правова форма захисту в своїй основі має насамперед публічний інтерес. З цього приводу Р.В. Щавінський зауважує, що інтереси держави, суспільства, територіальної громади є сукупністю «окремих» інтересів окремих людей, крім того, поєднувати в одній ланці інтереси держави, суспільства та територіальної громади не зовсім правильно. [295, с.145] Вчений пропонує інтереси держави вважати сукупним інтересом державних інституцій, органів публічної адміністрації. [295, с.144] Така позиція, з одного боку, відображає конституційне положення про те, що людина є основною соціальною цінністю. Але, з іншого боку, ставить інтереси держави у залежність від інтересів державних інституцій, органів публічної адміністрації, що не є правильним. Насправді органи публічної адміністрації не повинні мати власних інтересів, але функціонувати в інтересах держави і захищати її інтереси.

Спори, віднесені до адміністративної юрисдикції, виникають, як правило, з відносин між «нерівними» учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. [117, с. 73]. Також Н.Б. Писаренко констатує, що на відміну від суду, який вирішує цивільну чи господарську справу, адміністративний суд має відігравати активну роль у процесуальному відношенні, щоб урівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які є сторонами розглядуваного правового конфлікту. [117, с.74] Вважаємо, що через цю юридичну особливість адміністративного судочинства не виправданими є намагання передати усі повноваження з вирішення земельних спорів до юрисдикції господарських судів,

які базуються на принципі змагальності сторін, що заснована на їхньому рівноправному статусі.

Саме адміністративний суд, на думку В.В. Решоти сьогодні є найкращим засобом контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, механізмом захисту суб'єктивних публічних прав та свобод фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. [214, с.28] Через те, що переважна частина земельних майнових прав фізичних та юридичних осіб за законодавством України може бути реалізована не у рамках, окреслених цивільним законодавством, тобто не у винятково приватно-правовій сфері, а через посередництво і за зверненням до органів публічної адміністрації, що вже є результатом реалізації суб'єктивних публічних прав фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах з цими органами, особливо актуальним залишається захист таких прав у процесі адміністративного судочинства.

КАС України передбачає, що захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас у літературі справедливо наголошують, що держава теж повинна мати і має свої інтереси, які мають особливі ознаки та правову природу. Адміністративний суд, серед іншого, у певній категорії справ розглядає і захищає також інтереси держави, [295, с.147] що визначає розгляд спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень.

З-поміж усіх категорій земельних спорів, що підлягають розгляду адміністративним судом, де відповідачем за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень можуть бути громадяни, таким прикладом може слугувати вирішення спору щодо примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності чи для суспільних потреб.

Аналізуючи співвідношення категорій «доступність» і «справедливість», І.О. Колеснікова обґрунтовує, що категорія справедливості в контексті доступності

правосуддя в адміністративних судах виявляється через принципи справедливого судового процесу, які кореспондуються із принципами адміністративного судочинства. При цьому доцільно виділяти матеріальну і процедурну справедливість судового адміністративного процесу, що дозволяє розглянути взаємозв'язок ідеї такого процесу з її процесуально-процедурною реалізацією у належній процедурі судового розгляду справи адміністративної юрисдикції. [66, с.123] Чітке дотримання юрисдикції у рамках адміністративного судочинства забезпечує процедурну справедливість судового адміністративного процесу. Захист земельних прав громадян у відповідності до вимог земельного законодавства є передумовою матеріальної справедливості судового адміністративного процесу.

Окремо варто наголосити на необхідності забезпечення належної правової процедури, яку в юридичній літературі розуміють як застосування права органами правосуддя (судами) відповідно до встановлених і санкціонованих державою юридичних принципів і процедур для гарантування й захисту конституційних та індивідуальних прав людини і громадянина. [291, с.62] Дотримання належної правової процедури слугує гарантією судового захисту суб'єктивних земельних прав.

З'ясовуючи структуру поняття належної (справедливої) судової процедури, О. Овсяннікова наголошує, що розгляд справи має здійснюватися незалежним та неупередженим судом, який вирішує питання, віднесені до його компетенції на підставі норм права, відповідно до встановленої процедури. При цьому під час розгляду справи та ухвалення рішення суд не може виходити за межі повноважень, передбачених процесуальним законом для цього виду суду, тобто повинен діяти в межах предметної, функціональної та територіальної юрисдикції, не застосовуючи аналогію процесуального закону. [109, с.133] Своєю чергою дотримання предметної, функціональної та територіальної юрисдикції забезпечує єдність судової практики.

Окреслюючи основні проблеми забезпечення доступу до адміністративного суду, М.З. Підвальна на перше місце ставить проблему визначення юрисдикції

адміністративних судів, адже, визначивши предмет позову, особа при зверненні до місцевого загального суду часто не може зорієнтуватися, яким процесуальним законом керуватися – КАС України чи ЦПК України. [120, с.384] Ці проблеми є досить поширеними і при захисті земельних прав, які мають майновий зміст, однак порушуються, або ж не визнаються суб'єктами владних повноважень, чи реалізуються у сфері публічних правовідносин.

Свою точку зору з цього приводу висловлює О.В. Ільницький, який вважає, що навіть відособлені за своєю галузевою природою матеріальні правовідносини (земельні спори, які виникають із правовідносин, що позбавлені владно-управлінського характеру) є підставою для реалізації на практиці приписів адміністративно-процесуального права. Вчений пропонує розглядати земельні спори як необхідний елемент юридичного складу для виникнення процесуальних правовідносин, які регулюються, в тому числі, адміністративно-процесуальними нормами. У широкому розумінні таке значення мають не лише земельні спори, для яких властивою є адміністративно-правова природа (належать до категорії публічно-правових спорів), але й земельні спори приватно-правового характеру, у яких основним є ресурсно-майновий аспект земель. [53, с.100-101] Однак тут треба розуміти, що йдеться, насамперед, про позасудову адміністративно-правову форму розгляду та вирішення земельних спорів.

Ще п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 7 від 16.04.2004 р. «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» за загальним правилом розмежування компетенції судів з розгляду земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів орієнтував проводити залежно від суб'єктного складу їх учасників [191]. Таким чином, підсудність земельних спорів майнового характеру насамперед залежить від суб'єктного складу учасників спору. На цьому критерії розмежування юрисдикції судів з розгляду земельних та пов'язаних із земельними спорів свого часу наголошувала М.Я. Ващишин. [24, с.221] При цьому виключна юрисдикція адміністративних судів стосується оскарження рішень, дій чи бездіяльності

суб'єктів владних повноважень при реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних правовідносин.

Разом з тим, вчені й практики зауважують, що основна складність застосування критеріїв розмежування судової юрисдикції полягає у тому, що майже всі норми, які закріплюють положення про юрисдикцію суду, містять застереження типу «якщо інше не передбачено законом». Наслідком наведених законодавчих формулювань є те, що нормативно юрисдикція судів не є абсолютно визначеною, а носить відносно визначений характер. Це означає, що юрисдикція щодо справ одного виду судочинства завжди має визначатися відносно справ інших видів судочинства. Наприклад, щоб визначити цивільну юрисдикцію, необхідно мати уявлення про юрисдикцію господарських і адміністративних судів, і навпаки. Такий підхід вносить певні складнощі як у процес пізнання, так і в застосування відповідного правового інституту, адже визначити юрисдикцію одного типу судів неможливо без знання і встановлення юрисдикції інших. [128]

Водночас варто погодитися з А. Осетинським, який вважає, що питання розмежування судових юрисдикцій не може бути вирішене лише за допомогою рекомендаційних роз'яснень вищих судів, оскільки обсяг питань, які необхідно врегулювати та форма такого врегулювання, очевидно, нагадувала би нормативний акт. [110, с.47] З огляду на це, варто погодитися із сформульованим за результатами реформи судочинства єдиним координаційним центром розв'язання юрисдикційних суперечностей – через рішення Великої Палати Верховного Суду, що виступає альтернативним шляхом недосяжної законодавчої чіткості критеріїв і випадків розмежування судових юрисдикцій при вирішенні земельних спорів.

За загальним правилом правові спори, що мають вирішуватися адміністративними судами, можуть виникати з відносин різної галузевої належності. КАС України для визначення юрисдикції адміністративних судів використовує словосполучення «публічно-правові спори» для позначення юридичних конфліктів, що впливають з відносин, які є предметом регулювання публічних галузей права. Додатково до цього Н.Б. Писаренко вказує, що за правилами КАС України мають розв'язуватися публічно-правові спори, що

виникають з відносин, де суб'єкти владних повноважень виконують, як правило, функції з управління. [117, с.73]

Однак не завжди вдається правильно розмежовувати публічно-правовий спір від приватно-правового спору у земельних правовідносинах. Вочевидь це зумовлено певною особливістю норм земельного права як галузі права, у якій для регулювання земельних відносин застосовується як імперативний, так і диспозитивний методи правового регулювання. Норми земельного права мають двояку природу – адміністративно-правову і цивільно-правову, що одночасно надає земельним правовідносинам публічно-правового і приватно-правового змісту.

Питання розмежування судової юрисдикції необхідно вирішувати одразу при відкритті провадження у справі. Саме тоді суд повинен з'ясувати відповідність змісту позову предмету адміністративної юрисдикції. Перш за все, має бути встановлена належність спірних відносин до сфери публічно-правових відносин (ч. 4 ст. 105 КАС України). Сфера публічно-правових відносин, у свою чергу, визначається публічно-правовим регулюванням. Тобто виконання завдань та функцій (обов'язків) суб'єктом владних повноважень передбачає базованість його діяльності на нормах публічних галузей права. Відтак, отримавши позовну заяву із вимогами, лише частина яких належить до адміністративної юрисдикції, суд має відкрити провадження щодо цієї частини вимог, а стосовно решти вимог – відмовити у відкритті провадження. Належність спірних відносин до публічно-правової сфери визначається судом із врахуванням того, чи поширюються на оскаржувану діяльність відповідача норми публічного права. [114, с.59]

Знову ж таки, у земельних правовідносинах це достатньо складно визначити через те, що їх переважна більшість врегульована нормами земельного права, а не нормами адміністративного, чи цивільного права. Крім того, зазвичай, обов'язковим суб'єктом у земельних правовідносинах виступає суб'єкт, наділений владними повноваженнями. Тому додатковим критерієм розмежування повинен слугувати інтерес у спірних правовідносинах. Якщо це публічний інтерес, тоді

справа повинна розглядатися за правилами адміністративного судочинства, а якщо приватний – цивільного судочинства.

П.Т. Філюк вважає, що до земельних спорів, які мають вирішуватися адміністративними судами, слід віднести правовідносини, окреслені розділом 7 ЗК України, до яких можуть належати спори щодо встановлення та зміни меж, зонування земель, питань землеустрою, моніторингу земель, бонітування ґрунтів, державної реєстрації земельних ділянок, та спори, пов'язані із виконанням функцій державних органів, із забезпечення охорони земель та державної реєстрації власників і землекористувачів земельних ділянок. [273, с.165] Однак така узагальнена позиція не є виправданою, позаяк і у питаннях державної реєстрації прав на землю, і у питаннях землеустрою можливим є вирішення земельних спорів як за правилами адміністративного, так і цивільного судочинства. Визначальним критерієм розмежування є не сфера земельних відносин, а характер спірних правовідносин.

Н.Б. Писаренко, виокремлюючи ознаки, притаманні правовим спорам, що слід вирішувати адміністративним судам, наголошує на тому, що здебільшого обов'язковою стороною таких спорів є владарюючий суб'єкт. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що його рішення стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватися. [117, с.73] О.С. Мірошніченко зазначає, що земельні відносини, в яких беруть участь державні органи, що здійснюють повноваження у сфері управління єдиним земельним фондом України, будучи управлінськими відносинами, мають адміністративно-правовий характер. [100, с.10] Однак самої участі державних органів недостатньо для того, щоб спір мав характер адміністративно-правового.

Зокрема, Верховний Суд вважає, що не є спором між учасниками публічно-правових відносин той спір, у якому відповідач, приймаючи оскаржуване рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно (право оренди на спірну земельну ділянку), не мав публічно-правових відносин саме з позивачем. Прийняте відповідачем оскаржуване рішення про державну реєстрацію стосувалось реєстрації прав іншої особи, а не позивача. Верховний Суд виходить з того, що

визнання протиправним і скасування рішення, запису щодо державної реєстрації права оренди на земельну ділянку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно за третьою особою є захистом прав позивача на земельну ділянку від їх порушення іншою особою, за якою зареєстровано аналогічне право щодо того ж самого нерухомого майна (постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16 (провадження № 11-377апп18)). [134]

Резюмуючи доводи Верховного Суду, О. Заєць зазначає, що насамперед позивач помилився у факті правопорушення відносно себе, позаяк вважав, що його право оренди порушене державним реєстратором в момент державної реєстрації права оренди. Насправді, порушення його прав відбулося в момент укладення цього договору. Як наслідок, позивач помилився у виборі способу захисту свого порушеного права оренди земельної ділянки. [44, с.273] Відповідно до ст. 16 ЦК України він обрав п. 10) визнання незаконними рішення, дії чи бездіяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п. «г» ч. 3 ст. 152 ЗК України, п. 3 ч. 1 ст. 5 КАС України).

На думку ж О.В. Ільницького, заперечення існування адміністративно-правової характеристики, як у природі спорів про землю у сфері публічного управління, так і відповідних форм їхнього вирішення, практично позбавило б нас теоретичного підґрунтя до застосування для вирішення цих спорів правил адміністративної юрисдикції (в тому числі, можливості їхнього вирішення в порядку адміністративного судочинства). А це вже істотно б зменшувало рівень гарантій осіб, які беруть участь у спорах з приводу рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері реалізації їхньої компетенції щодо управління земельним фондом. [53, с.159-160] Тому важливо з'ясувати також характер відносин між фізичною особою і суб'єктом владних повноважень, тобто, фактично – чи існує між ними конфлікт інтересів з приводу земельної ділянки у сфері публічного управління.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 13.02.2019 р. у справі № 820/381/16 зазначила, що помилковим є застосування Кодексу адміністративного судочинства та поширення юрисдикції адміністративних судів на усі спори,

стороною яких є суб'єкт владних повноважень, оскільки при вирішенні питання про розмежування компетенції судів щодо розгляду адміністративних і господарських справ недостатньо застосування виключно формального критерію — визначення суб'єктного складу спірних правовідносин (участь у них суб'єкта владних повноважень), натомість визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір. [140] Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є характер спору. Публічно-правовим спором, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спір між учасниками публічно-правових відносин, що стосується саме цих відносин. [253]

М.І. Смокович справедливо вважає, що при визначенні адміністративної юрисдикції у земельних спорах необхідно керуватися загальними та особливими критеріями відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій, серед яких:

- наявність суб'єкта владних повноважень у такому спорі;
- предмет спору, який визначається в результаті реалізації цим суб'єктом своїх функцій та повноважень;
- характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними;
- звернення суб'єкта владних повноважень до суду в установлених законодавством випадках;
- заявлення вимоги про відшкодування шкоди разом із вимогою, вирішення якої належить до компетенції адміністративних судів. [248, с.268-269]

Вважаємо, що у земельних спорах найголовнішим критерієм розмежування цивільної та адміністративної юрисдикцій має бути характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними. Однак саме це і є на практиці найскладнішим питанням, оскільки в основі всіх земельних правовідносин так чи інакше є відносини власності на земельну ділянку, що відображає насамперед їхню приватно-правову природу. Ще у п.1.2.4 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17.05.2011 р. «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [192] для викривлення практики правозастосування на користь однієї з гілок судочинства, у

пряме порушення обов'язкового висновку, зробленого у Рішенні Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 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, [234] було голосливо наголошено, що навіть індивідуальні акти органів держави або місцевого самоврядування, якими реалізуються волевиявлення держави або територіальної громади як учасника цивільно-правових відносин і з яких виникають, змінюються, припиняються цивільні права і обов'язки, не належать до правових актів управління, а спори щодо їх оскарження мають приватно-правовий характер, тобто справи у них підвідомчі господарським судам. Однак такий підхід не можна сприйняти ні з доктринальної, ні з нормативної точки зору.

Як зауважують у юридичній літературі, така підстава закриття провадження, як відсутність предмета спору, відсутня в адміністративному судочинстві.[253] Відповідно до КАС України, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства. У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 цієї статті, суд повинен роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи (п. 1 ч. 1, ч. 6 ст. 170 КАС України). Суд закриває провадження у справі, якщо справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України). Якщо провадження у справі закривається з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 238 цього Кодексу, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ (ч. 2 ст. 239 КАС України). [64]

Доводиться констатувати, що ані на законодавчому рівні, ані в судовій практиці досі не усунуті проблеми розмежування компетенції різних судів щодо розгляду земельних спорів. У науковій літературі вже більше п'ятнадцяти років відбувається пошук дієвих шляхів та напрямів вдосконалення національного

законодавства стосовно вирішення земельних спорів і розмежування судової юрисдикції у таких справах.

Висновки до Розділу 1

1. У системі прав людини вагоме місце займають земельні права. Земельні права формують зміст земельних правовідносин. У земельних правовідносинах закладений конституційований конфлікт приватних та публічних інтересів. Суб'єктивні земельні права людини як найвищої соціальної цінності не можуть бути реалізовані без обмежень через одночасне визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

2. Земельне право володіє власними організаційно-правовими інструментами і покликане задовольняти приватні інтереси власників землі та землекористувачів і публічні інтереси територіальних громад і держави. Тим самим забезпечується балансування цих інтересів і задоволення економічних потреб у експлуатації земель та заходи, спрямовані на охорону земель як природного ресурсу. Саме це створює практичні проблеми при розмежуванні судової юрисдикції при вирішенні земельних спорів.

3. Суб'єктивні земельні права власників земельних ділянок і землекористувачів мають комплексну юридичну природу, що зумовлює і наявність різноманітних юрисдикційних форм захисту таких прав та вирішення земельних спорів не тільки цивільними та господарськими, але й адміністративними судами.

4. На сучасному етапі важливими напрямками реформування земельних відносин є потреба належного правового забезпечення ринку земель, вдосконалення сфери землеустрою та екологізації земельно-правових норм. При цьому кожен з цих напрямів характеризується наявністю значної кількості земельних спорів, що диференційовані за предметною ознакою. Так, перший напрям стосується порушень майнових прав на землю і вирішується господарськими судами. Другий напрям найчастіше відображається у сфері містобудування і повинен вирішуватися адміністративними судами. Третій напрям

передбачає охорону довкілля і спрямований на захист екологічних прав, дотичних до сфери земельних правовідносин.

5. Законодавчі засади розгляду і вирішення земельних спорів судами є важливою гарантією захисту суб'єктивних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів. Водночас захист суб'єктивних земельних прав процесуальними засобами ґрунтується на фундаменті матеріальних норм земельного права.

6. Усі справи адміністративної юрисдикції повинні мати ознаки публічно-правового спору. Якщо хоча б однією з сторін є суб'єкт, що здійснює публічно-владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, то цей спір підлягає вирішенню за правилами адміністративного судочинства. У земельних спорах найголовнішим критерієм належності до адміністративної юрисдикції є характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними.

7. Багатоаспектність нормативного змісту земель та відповідно захисту прав, свобод та інтересів особи у цій сфері, підтверджують, що у будь-яких земельних правовідносинах завжди наявний публічний інтерес, який прямо чи опосередковано спрямований на захист землі як національного багатства та повинен бути врахований при встановленні онтології спору. Разом із рештою конститутивних ознак справ адміністративної юрисдикції, він визначає компетентність і важливе місце адміністративних судів у системі захисту земельних прав та інтересів, крім сфери приватно-правових відносин.

8. Поруч із загальними, сформованими у судовій практиці критеріями розмежування судової юрисдикції у правовій системі України – суб'єктний склад спору, характер правовідносин, предмет позовних вимог, відповідний визначеному у процесуальних кодексах – не менш важливе значення має відмінність інтересів, котрі домінують у правовідносинах. Сфера земельно-правових спорів як найяскравіше демонструє вказаний висновок, який напряду визначає вирішення питання розмежування юрисдикції. Незважаючи на реалізацію прав та інтересів особи у приватно-правовій сфері щодо отримання чи розпорядження землею,

специфіка об'єкту відносин впливає на характер спірних правовідносин через постійну присутність публічного інтересу, джерело якого у ст. 13 Конституції України, що визначає основу правового режиму усіх земель в Україні.

9. Переважна частина земельних майнових прав фізичних та юридичних осіб за законодавством України може бути реалізована не у рамках, окреслених цивільним законодавством, тобто не у винятково приватно-правовій сфері, а через посередництво і за зверненням до органів публічної адміністрації та регулюється нормами комплексного спеціального земельного законодавства, що вже є результатом реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері у взаємовідносинах з цими органами.

За такими сукупними показниками земельні спори повинні розглядатися адміністративними судами.

10. Адміністративний суд має відігравати активну роль у процесуальному відношенні, щоб урівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які є сторонами розглядуваного правового конфлікту. Через цю юридичну особливість адміністративного судочинства невиправданими є намагання передати усі повноваження з вирішення земельних спорів до юрисдикції господарських судів, які базуються на принципі змагальності сторін, що заснована на їхньому рівноправному статусі.

РОЗДІЛ 2. СПОСОБИ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1. Застосування способів захисту прав громадян України адміністративними судами у земельних правовідносинах

Питання про способи захисту прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів є ключовим у контексті правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільного життя у державно організованому устрої. Відсутність забезпечення можливості ефективного захисту зумовлює втрату будь-яким суб'єктивним правом необхідної його володільцю впевненості у безперешкодній реалізації наданих чи санкціонованих державою можливостей, які і визначають зміст цього права для особи.

Застосування способів захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів нерозривно пов'язане із реалізацією об'єктивним правом однієї з двох ключових функцій – охоронної – через прийняття органами держави індивідуальних владних рішень, виконання яких гарантується державним примусом, що містять спеціальні охоронні норми, а також дією в охоронному режимі регулятивних матеріальних норм при порушенні суб'єктивних прав і зверненні для їхнього захисту до компетентних органів. [257, с.224]

Таким чином, дія відповідної норми породжує виникнення відповідного виду соціальної взаємодії у формі регулятивних чи охоронних правовідносин, у яких і реалізується кожна з функцій права.

Виникнення спору з приводу протилежного розуміння сторонами своїх прав, свобод, інтересів та обов'язків у змісті первинних матеріальних чи процесуальних відносин між сторонами, що виявляється у правомірній поведінці щодо захисту від праводомогань протилежної сторони, [53, с.322] є варіантом девіації регулятивної функції права, оскільки походить з об'єктивно чи суб'єктивно зумовленої невизначеності у взаємодії між особами. Констатація останньої, у свою чергу,

вимагає активного застосування державою власних можливостей для відновлення правопорядку у спірних правовідносинах.

Традиційний усталений доктринальний «вододіл» у дискусії про співвідношення змісту «охорони» та «захисту» прав вирішується більшістю дослідників з позиції тлумачення правового захисту як активної протидії негативному протиправному впливу та найдієвішій охорони прав людини шляхом прямого втручання у процес реалізації прав і свобод. [246, с.189-190; 23, с.34] Таким чином, охорона є невід'ємним елементом дії норми об'єктивного права, що забезпечує гарантовані можливості поведінки особи у відносинах з іншими суб'єктами, спрямованою на забезпечення непорушності прав особи, тоді як захист права об'єктивно зумовлюється фактом створення перешкод особі у використанні наданих їй можливостей, спрямований насамперед на відновлення порушеного права або усунення перешкод у його здійсненні шляхом вчинення відповідних дій, і є однією з частин загальної категорії «охорона прав». [33, с.502-503; 85, с.62]

Виходячи з цього, аналіз інститутів захисту права перебуває у нерозривному зв'язку із дослідженням питання впливу на сферу прав, свобод та інтересів особи, після активного «агресивного» втручання з боку інших суб'єктів, які охарактеризовані і на нормативно-практичному (ст. 15 ЦК України), і на доктринальному рівні як порушення, невизнання або оспорювання.

Порушенням права слід вважати наслідок протиправної поведінки особи (правопорушника), діями якого завдано шкоду суб'єктивним правам та інтересам правомочної сторони у правовідносинах. [240, с.66] При цьому характер шкоди, очевидно, у цьому випадку не має істотного правового значення, а розглядається із позицій як матеріальних втрат (реальних чи лише передбачуваних (допустимих)), так і немайнових негативних наслідків (фізичних ушкоджень, моральних переживань, негативних відчуттів, в тому числі через ігнорування визначеності і стабільності її законних очікувань), що зумовлені поведінкою порушника щодо виміру (сфер) існування правомочної особи.

Невизнання належних особі цивільних прав та інтересів полягає як в активних, так і в пасивних діях сторонньої особи, які спрямовані на повне або часткове

заперечення суб'єктивних прав особи. Вказані дії створюють невпевненість носія суб'єктивних прав, декларованих йому державою, у своєму правовому статусі. Оспорювання – це наявність спору між учасниками цивільно-правових відносин про приналежність чи відсутність права в однієї із сторін. [240, с.66]

Об'єднує усі три названі форми втручання як передумов застосування захисту створення перешкод у використанні наданих особі можливостей шляхом встановлення, гарантування чи санкціонування її прав, що вимагає від держави втручання для усунення вказаних перешкод та відновлення «нормального» порядку задоволення особою своїх правомірних потреб за рахунок дозволеної їй поведінки та необхідного впливу на порушника у первинних правовідносинах щодо визначеного об'єкта та впливу на предмет.

Таким чином, розглядаючи кінцеву мету захисту прав можна зробити висновок, що нею є можливість особою задовольнити власні правомірні потреби у первинних спірних правовідносинах, щодо визначеного об'єкту, протиправне втручання у які, шляхом порушення, невизнання або оспорювання прав особи, унеможливорює або ускладнює досягнення нею запланованого результату у формі матеріальної або іншої визначеної або передбачуваної вигоди. Зміст же захисту права полягає у усуненні відповідних перешкод між поведінкою особи та її результатом у формі задоволення потреб.

При цьому, за змістом цієї роботи, виходячи з предмету дослідження – який визначається нормативно-правовими приписами, в першу чергу ст. 152 ЗК України, ст. 5 КАС України та ст.ст. 15, 16 ЦК України [286] про застосування способів захисту прав громадян адміністративними судами у земельних правовідносинах – говорячи про захист права, об'єктом останнього є й категорія охоронюваного законом інтересу особи у земельних правовідносинах. Інтерес, як і право перебуває у тісному взаємозв'язку із легалізованими потребами особи.

Конституційним Судом України в Рішенні від 25.11.1997 р. № 6-зп сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті ст. 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю

за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (п. 2 мотивувальної частини). [235]

З метою забезпечення цієї правової позиції, процесуальне законодавство розширює коло об'єктів судового захисту, поширюючи його не лише на права та свободи, але й включаючи до можливих підстав реалізації права на звернення до суду необхідність захисту «законних інтересів» (в тому числі, ч. 1 ст. 2, ст. 5 КАС України). Таким чином, визначення та обґрунтування порушення законного інтересу особи є елементом для набуття процесуального статусу та ініціювання судової діяльності поза межами заявлення нею про порушення прав чи свобод.

Водночас, щодо офіційного правового значення інтересу, як об'єкту судового захисту, Конституційний Суд України у Рішенні від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 дав тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес». [237]

Отже, спрощуючи складне юридичне формулювання, охоронюваний законом інтерес – це певне незаборонене законом та несуперечливе загальноправовим засадам прагнення суб'єкта матеріального або нематеріального значення у сфері відносин з іншими правовими суб'єктами. Зважаючи на загальнодозвільний принцип, сфера інтересів особи, а відповідно і самі інтереси можуть бути надзвичайно різноманітними, що не дозволяє сформулювати їхнє конкретне визначення чи перелік.

Таким чином, на нашу думку, з системного аналізу визначення та мотивувальної частини, поняття «охоронюваний законом інтерес» охоплює:

- а) будь-яке законне прагнення особи (що впливає з функціонування системи об'єктивного права),
- б) що зумовлюється природними, соціально-економічними, культурними чи іншими потребами особи відповідно до рівня особистого чи суспільного розвитку,
- в) не суперечить законодавчим обмеженням, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Концепція «охоронюваного законом інтересу» у правовідносинах, які стосуються земель як виду «публічного майна» [92, с.298-304, 323-330; 261, с.233; 309, с.191] та його специфічного правового режиму, зумовленого нормативно

визначеним публічно-правовим статусом землі як основного національного багатства (ч. 1 ст. 14 Конституції України) та права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13 Конституції України), що визначає поєднання особливостей її використання як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п. «а» ст. 5 ЗК України), володіє значним правозастосовним потенціалом щодо імплементації концепції «громадської участі» (citizen participation, Bürgerverteilung) в управлінні земельним фондом. Вказана концепція визначає неприйнятність патерналістського підходу у відносинах між державою та особою, замінюючи його концепцією участі особи у справах розвитку держави на засадах співпраці, де, наприклад Група Світового банку розглядає «участь як процес, за допомогою якого зацікавлені сторони впливають на ініціативи у сфері розвитку і здійснюють над ними спільний контроль, а також беруть участь в ухваленні рішень і розподілі ресурсів». [268, с.23] Як бачимо, заінтересованість є вихідною та базовою точкою для конструювання механізмів участі громадян в публічному управлінні на усіх рівнях та передбачає у подальшому використання різних методів залучення: підвищення поінформованості, консультування, стратегічне планування, спільне прийняття рішень, громадських контроль за діяльністю органів влади, підтримка незалежних дій і результатів самообілізації тощо, що повинно бути забезпечено з боку держави відповідними правовими можливостями. [310]

Виходячи із системного застосування норм Загальних засад Конституції України, діяльність держави відповідно до закріплених принципів, особливо в частині забезпечення прав і свобод людини, є предметом безпосереднього інтересу особи в Україні, на що, в тому числі, вказує положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Елементом механізму забезпечення цієї відповідальності є судовий контроль за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування посадових і службових осіб, які зобов'язані реалізовувати надані їм повноваження у встановленому Конституцією та законами України порядку. Цей контроль здійснюється за посередництва адміністративного судочинства.

На розвиток цих положень, релевантною правозастосовною позицією Верховного Суду щодо оцінки потенційної можливості захисту законного інтересу в порядку адміністративного судочинства, є сформульовані дві групи ознак у п.п. 70, 71 постанови від 20.02.2019 р. у справі № 522/3665/17 (адміністративне провадження № К/9901/38991/18). [165]

Звичайно, що речово-правовий зв'язок особи з предметом спірних правовідносин у формі конкретної земельної ділянки є формалізованим виявом наявності, власне, права особи, що може бути предметом порушення та відповідно, потребуватиме захисту.

Автономне тлумачення поняття «майна» як об'єкта конвенційних гарантій і захисту у системі Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини згідно з ст. 1 Першого протоколу, серед іншого, визначається таким: «легітимні (правомірні) очікування» або «законні сподівання» вчиняти певні дії відповідно до виданого державними органами дозволу [69] (наприклад, правомірні сподівання бути здатним здійснювати запланований розвиток території, з огляду на чинний на той час дозвіл на промислове освоєння землі (справа «Пайн Велі Девелопмент Лтд. та інші проти Ірландії» (Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland), заява № 12742/87, рішення від 23.10.1991 р.); майнові права, наприклад, набуте на підставі заповіту право на одержання орендної плати (ренти) за користування земельною ділянкою (ухвала щодо прийнятності заяви № 10741/84 «S. v. the United Kingdom» від 13.12.1984 р.); приватні власні інтереси, визнані відповідно до національного права (справа «Беєлер проти Італії» (Beyeler v. Italy), рішення [ВП] ([GC]) від 05.01.2000 р., заява № 33202/96). [274, с.129-130; 18, с.220]

У Постанові від 18.05.2022 р. у справі № 826/12131/17 (адміністративне провадження № К/9901/48487/21) (п.п. 56, 63, 69), [182] у продовження цих міркувань, Верховний Суд прийшов до висновку, що, наприклад, видача містобудівних умов та обмежень безпосередньо впливає на інтереси відповідної територіальної громади, а тому судові рішення, яким зобов'язано надати містобудівні умови та обмеження для будівництва, експлуатації та обслуговування житлово-офісно-торговельного комплексу з готелем та паркінгом, є таким, що

вирішує питання про інтереси скаржника як мешканця будинку, що знаходиться на суміжній з будівництвом території.

Власність не тільки надає перевагу власнику, а й покладає на нього низку обов'язків перед суспільством та державою. Поняття «власність зобов'язує» пов'язане з принципом поєднання інтересів власника та інших осіб, обов'язком використовувати власність у своїх інтересах з неухильним обов'язком поважати інтереси всього суспільства.

Колегія суддів зазначає, що адміністративні суди, у випадку необхідності перевірки дотримання суб'єктами владних повноважень гарантованих особі прав, зокрема, наданих статтями 13, 23, 50, 54 Конституції України у правовідносинах, пов'язаних із благоустроєм населених пунктів, плануванням та забудовою території, повинні застосовувати широке тлумачення поняття «охоронюваний інтерес». За загальним правилом, такий інтерес включає у тому числі захист права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, створення умов для комфортного та безпечного проживання на території відповідного населеного пункту. [182]

Аналогічно, аналізуючи земельні правовідносини, необхідно зважати на комплексну природу галузі, у якій тісно переплетені публічно-правові та приватно-правові засади, зумовлені почерговістю домінування публічного або приватного інтересу при різних аспектах взаємодії між сторонами. Концепція захисту законного інтересу відіграє субсидіарне значення у випадку, коли «формалізувати» право конкретної особи щодо конкретного майнового об'єкту складно, однак останній є елементом системи її правомірних прагнень і сподівань, в першу чергу, у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, які прямо або опосередковано задовольняються за рахунок земельних ресурсів при виконанні землею різних функцій.

Одним із актуальних прикладів є висновки Великої Палати Верховного Суду у постанові від 26.06.2018 р. у справі № 914/582/17 за позовом Представництва Американського об'єднання Комітетів для Євреїв Бувшого Радянського Союзу до Жидачівської районної ради Львівської області про визнання недійсним пункту 2 рішення Жидачівської районної ради Львівської області від 10.04.2003 р. № 93

«Про передачу об'єктів у комунальну власність Жидачівської районної ради» в частині прийняття у комунальну власність приміщень гаражів по вул. Загір'я, 2 у м. Жидачів, з підстав порушення режиму земель історико-культурного призначення земельної ділянки, на якій були зведені ці гаражі.

Суд касаційної інстанції підтвердив право на звернення до суду позивача у контексті захисту встановленого Конституційним Судом України розуміння охоронюваного законом інтересу, ураховуючи те, що спірні приміщення гаражів розміщені на території іудейського давнього кладовища у м. Жидачеві. При цьому, мотивування наявності інтересу виходило не з встановлення речово-правового зв'язку із спірною земельною ділянкою як об'єктом прав, а інтерес до прагнення користування конкретним матеріальним та нематеріальним благом зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкованого у суб'єктивному праві простого легітимного дозволу на розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності як національної меншини України, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, розвиток національних культурних традицій, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, збереження життєвого середовища в місцях їх історичного й сучасного розселення з метою задоволення індивідуальних та колективних потреб (п.п. 7.34-7.38 вказаної Постанови [132]).

На думку І.О. Іконицької будь-який спір, об'єктом якого є земельна ділянка, в тому числі і щодо управління та розпорядження земельним фондом, є земельним. [50, с.36]

З огляду на це, будь-які спори, що розглядаються у адміністративному судочинстві не є спорами про об'єктивну законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень-відповідачів, на противагу власне земельним спорам, які виникають з приводу наявності або ж відсутності у заявника суб'єктивних прав на земельну ділянку, частку або пай [270, с.51-52] та повинні розглядатися за концепцією «спору про право» у порядку цивільного судочинства, а першочергово виникають з необхідності захисту та стосуються різних груп прав або інтересів (в тому числі, щодо речових прав на землю або немайнових прав у

сфері земельних правовідносин) осіб у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування або іншими належними відповідачами при здійсненні публічно-владних управлінських функцій або надання адміністративних послуг як детермінуючою ознакою юрисдикції адміністративних судів.

Встановлення протиправного втручання у права чи інтереси особи у сфері земельних правовідносин є необхідною умовою для отримання правового захисту, а зміст захисту визначається як сутністю такого права чи інтересу так і формою втручання (порушення, оспорення або невизнання) та здійснюється через застосування відповідних засобів і способів захисту.

Дослідження категорій «засіб» та «спосіб» у відношенні до захисту прав та інтересів, а також формулювання загальних висновків з цього приводу, здійснено у межах доктрини цивільно-процесуального права, очевидно зважаючи на те, що цивільний процес тривалий час залишався єдиним видом судового провадження у радянській правовій системі для захисту особи.

Доволі тривалий час, словникова схожість етимології слів «засіб» та «спосіб» зумовлювало їхнє ототожнення дослідниками-правознавцями для цілей характеристики складових елементів системи правового захисту. [32, с.508-510]

Однак, еволюція нормативно-правового регулювання та теоретичної думки, яка його спонукала та супроводжувала, а також потреба забезпечення уніфікації правової термінології зумовила своєрідну матеріалізацію поняття «засіб» у відношенні до правового регулювання. «Засіб» доцільно розглядати у праві з позиції сукупності дій та/або об'єктів матеріального світу, які дозволяють досягнути певної мети чи виконати будь-яке завдання. При застосуванні наведеного підходу до правових відносин, засобами захисту пропонується вважати правові норми або різномірні інституційні суб'єкти їхнього застосування. Основний його зміст полягає у окресленні об'єктів, які забезпечують досягнення певної мети чи поставленого завдання, що робить його правове значення ближчим від способу до іншої категорії у праві – «знаряддя». [81, с.110-111;241, с.64]

Аналогічні підходи до розуміння засобів правового захисту можна знайти і у більш вузьких галузевих наукових розвідках, у яких на підставі узагальнення

доктринальних визначень засіб захисту прав розглядається з позицій юридичного інституту, який передбачає недопущення порушення прав громадян, а також полягає у проведенні активних заходів протистояння реальному правопорушенню та відновленню порушених прав, свобод та інтересів осіб.

У цьому контексті засоби захисту прийнято класифікувати за їхньою інституційною природою на дві групи – юрисдикційні та неюрисдикційні.

Першими прийнято вважати діяльність уповноважених державою органів та посадових осіб щодо захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав (суд, прокуратура, органи виконавчої влади, місцевого самоврядування або інші публічні суб'єкти тощо), а також захист суб'єктивного права від можливих посягань (нотаріат). Серед юрисдикційних засобів захисту виділяють загальні (судовий) та спеціальні (адміністративний та нотаріальний) засоби захисту. Захист прав суб'єктів правовідносин у суді займає головне місце серед юрисдикційних засобів захисту, має універсальний характер, гарантується Конституцією України та є найбільш пристосованим до вирішення спорів.

Водночас, другу групу засобів захисту прав та інтересів особи становлять неюрисдикційні засоби – це діяльність самих фізичних та юридичних осіб із захисту прав та охоронюваних законом інтересів, яка здійснюється ними самостійно, без звернення за допомогою до компетентних органів. [60, с.155]

Вважаємо, що на сьогодні, чинне нормативно-правове регулювання та порядок його застосування дозволяють повністю погодитися і підтримати такий підхід до розмежування та встановлення визначення відповідних понять.

Велика Палата Верховного Суду звернула увагу на той факт, що чинний ЦК України розмежовує способи захисту цивільного права та інтересу на дві групи – судові (ст. 16 ЦК України) та позасудові (ст.ст. 17-19 ЦК України) (п. 15 постанови ВП ВС у справі № 310/11024/15-ц від 29.05.2019 р. [141]).

Звертаючись до наведених нормативних приписів можна відзначити, що у них чітко розмежовується поняття, власне, «способи захисту прав та інтересів», залежно від компетенційних можливостей інституцій щодо здійснення впливу на спірні правовідносини – Президентом України, органами державної влади,

органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування згідно зі ст. 17 ЦК України, нотаріусом на підставі ст. 18 ЦК України чи самою особою, потерпілою від порушень і протиправних посягань, у відповідності до ст. 19 ЦК України.

Кожен із перелічених варіантів суб'єктного втручання, як і суди, у порядку здійснення захисту, володіють притаманним лише йому інструментарієм та порядком його реалізації, на чому наголошує законодавство. Таким чином, порядок застосування цього інструментарію (шляхом реалізації компетенції чи застосування прав) з позиції здійснення впливу на зміст спірних правовідносин (права, інтереси та обов'язки сторін) щодо усунення порушення права чи інтересу і слід визначати як спосіб захисту. У той же час, функціонування судових установ чи інших можливостей для захисту прав та інтересів у державі слід вважати засобами захисту.

Підтвердження цього знаходимо і у положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 35 якої серед умов прийнятності звернень про захист до Європейського суду з прав людини першочергово визначає вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту, згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права [69] та у кореспондуючій їй статті 55 Конституції України про право кожної особи після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [71].

Фактично, досліджуючи зміст автономного застосування цих положень, оцінка використання засобів захисту передбачає першочергове встановлення використання особою національних інституційних складових системи правозахисту, серед яких судова знаходиться на провідних позиціях.

Правило вичерпання національних засобів юридичного захисту, закріплене у ст. 35 Конвенції, зобов'язує тих, хто подає до Європейського суду з прав людини скаргу проти держави, спочатку використати засоби юридичного захисту, передбачені національною правовою системою. Отже, держави звільняються від

необхідності відповідати за свої дії перед міжнародним органом до тих пір, поки вони не використають можливість виправити ситуацію за допомогою своєї власної правової системи. Правило ґрунтується на припущенні, відображеному у ст. 13 Конвенції, з яким воно тісно пов'язане, що існує ефективний засіб юридичного захисту, здатний по суті вирішити «небезпідставну скаргу» за Конвенцією та забезпечити належне відшкодування (п. 44 рішення ЄСПЛ у справі «Соколовський проти України» (*Sokolovskyy v. Ukraine*) від 04.07.2019 р., заява № 6433/18). [218]

У подальшому ж, дослідження питання прийнятності скарги особи з приводу порушень конвенційних зобов'язань щодо неї, передбачає аналіз потенційних та реальних можливостей цих систем забезпечити такий захист через визначення компетенції та порядку її застосування. Так, Європейський суд з прав людини дотримується усталеної позиції, за якою, вирішуючи питання про прийнятність, звертає увагу на те, що заявники повинні вичерпати лише ті наявні національні засоби захисту, до яких вони мають доступ безпосередньо і які на час подій були ефективними як теоретично, так і практично, тобто які були доступними, здатними забезпечити відшкодування завданої їм шкоди і які передбачали перспективи успішного розгляду справи (рішення у справі «Сейдович проти Італії» (*Sejdovic v. Italy*) від 10.11.2004 р., заява № 56581/00 [226], «Паксас проти Литви» (*Paksas v. Lithuania*) від 06.01.2011 р., заява № 34932/04 [*Paksas v. Lithuania*]). Таким чином, досліджуються як системи засобів (інституцій), так і застосовуваних способів (визначених їхньою компетенцією) захисту.

На підставі дослідження приписів Глави V ЗК України, З.В. Яремак приходить до висновку, що врегульовані у ній інститути мають характер гарантій захисту прав на землю, а не загальних гарантій прав, закономірно включаючи і за змістом і за формою до групи перших гарантій вирішення земельних спорів (ст.ст. 158-161 ЗК України). Відповідно до ч. 1 ст. 158 ЗК України земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а ч.ч. 2-5 визначає компетенцію кожного з них. Таким чином, на думку дослідниці, законодавець визначив загальні питання юрисдикції (підвідомчості) земельних

спорів та основні форми врегулювання спору – судову та позасудову (адміністративну), тим самим закріплюючи механізм реалізації цієї гарантії. Вирішення земельного спору є правовою гарантією захисту прав на землю, що забезпечується (реалізовується) за допомогою органів державної влади в межах визначених законом повноважень приймати рішення, яке відновлюватиме порушене, невизнане чи оспорюване право.[301, с.101-102,106]

Вказані висновки є повністю релевантними до наведених узагальнень щодо засобів правового захисту прав, свобод та інтересів у правовій системі України, що свідчить про можливість застосування класифікації на судові та позасудові засоби захисту земельних прав та інтересів осіб. Водночас, дослідниця уникає віднесення до засобів захисту самозахисту чи інших сучасних альтернатив, які не передбачають залучення судів чи інших органів державної влади або місцевого самоврядування для досягнення бажаного результату.

Очевидна причина такої неповної позиції вбачається у «історичних коренях» концепції правозахисту, яка у радянський час асоціювалася з можливістю звернення з позовом або іншими зверненнями до державних органів чи громадських формувань, а особа практично була позбавлена можливості здійснювати заходи щодо самостійного захисту та відновлення свого правового статусу. Тобто, ефективність захисту пов'язувалася лише із використанням сили державного примусу. З іншого боку, це цілком логічно обґрунтовувалося специфікою соціалістичної планової економічної системи, яка позбавляла суб'єкта будь-якого власного інтересу, а тому і необхідності прояву власної ініціативи, зумовлюючи істотне обмеження кола засобів і способів правового захисту поза межами державного апарату.[83, с.60]

З огляду на це, земельні права та інтереси, в межах позасудового захисту, крім діяльності органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та органів місцевого самоврядування, підлягають відновленню шляхом реалізації компетенції нотаріуса (наприклад, в разі задоволення вимог кредитора за рахунок звернення стягнення на предмет іпотеки, яким є земельна ділянка згідно зі ст. 33 Закону України «Про іпотеку» від

05.06.2003 р. [202]), договірних форм врегулювання спірних питань (наприклад, встановлення сервітуту та договірної зміни правовідношення у зв'язку із цим) чи шляхом самозахисту (наприклад, одностороннє розірвання договору у зв'язку із порушення зобов'язань контрагентом чи відрізання коренів та гілок дерев у випадку проникнення з однієї земельної ділянки на іншу, якщо таке проникнення є перепорою у використанні земельної ділянки за цільовим призначенням або ліквідація дерев на спільній межі, у порядку реалізації засад добросусідства на підставі глави 17 ЗК України [47]). Все перелічене відноситься до позасудових засобів захисту земельних прав та інтересів осіб в Україні.

Розглядаючи юрисдикційну судову діяльність як засіб захисту, однією із пропозицій реформування системи правозахисту у відповідній сфері є спеціалізація та створення спеціальних форм судочинства та судових органів. Однак, уже тривалий час у науковому та практичному просторі правозастосування дискутується пропозиція щодо створення в Україні системи спеціалізованих судів з розгляду, в першу чергу, саме земельних спорів (Д.В. Ковальський, [63, с.123-125] Л.В. Лейба, [87, с.15] А.М. Мірошніченко [96, с.60] та інші), наводячи успішний досвід функціонування спеціальних органів земельної юрисдикції та управління в іноземних державах (Великобританія, Австралія, Нова Зеландія (земельні суди), Франція (суди сільськогосподарської оренди) [111, с.97], Німеччина (сільськогосподарські палати, які консультують відомства та суди через сільськогосподарську експертизу та висловлювання своєї думки щодо законів) [57, с.29], Мексика (аграрні суди) [34, с.207] та інші).

Звичайно, що у сьогоденних умовах часткової юрисдикційної невизначеності, використання послуг правосуддя громадянами при захисті їх земельних справ було б полегшено шляхом того, що визначення предмету їхнього спору, який впливає з земельних правовідносин, однозначно спонукало б їх до звернення саме до спеціалізованого земельного суду. Однак, зважаючи на попередні зауваження, питання обрання процесуальної форми звернення та відповідного регулювання провадження – залишалося б актуальним і для позивачів, і для суду, а тому, напевно

чи вказане є достатнім обґрунтуванням викликів, які зумовить реалізація ідеї створення спеціальних судів для захисту земельних прав.

На нашу думку, в умовах сьогодення, пропозиція створення спеціалізованих судів для захисту саме земельних прав не містить оптимальний варіант вирішення проблеми, оскільки навіть за наявності відповідних нормативних, кадрових та матеріально-технічних ресурсів, початок їх діяльності зумовить чергове розпорошення судової юрисдикції, проблеми нормативного регулювання діяльності земельних судів, ускладнення користування послугами правосуддя для осіб тощо. Чинна система судочинства цілком здатна задовольнити запит у правосудді у випадку покриття кадрового дефіциту шляхом заповнення вакансій у загальних судах України, вирішення питання юрисдикційних спорів між адміністративним, цивільним та господарським судочинством, підвищення якості нормативно-правового регулювання та формування обґрунтованих і послідовних правових правозастосовних позицій Верховним Судом у сфері земельних правовідносин.

У теорії сформульовані доволі різноманітні підходи щодо розуміння змісту поняття спосіб захисту прав чи інтересів. У основному вони стосуються цивільно-правового аспекту, що зумовлюється тривалістю наукових пошуків саме у цій сфері. Водночас, результати таких досліджень у загальному можуть бути застосовані і для сфери спорів у публічно-правовій сфері, оскільки йдеться про єдині вихідні засади функціонування державного апарату та механізму правового регулювання при охороні та захисті прав та інтересів особи.

Концептуальне загальне визначення способу захисту надає З.В. Ромовська, яка під цим поняттям розуміє концентрований вираз змісту (суті) міри державного примусу, за допомогою якого відбувається досягнення бажаного результату [243, с.494]. Таким чином, спосіб захисту найбільш чітко прив'язується до механізмів забезпечення державою засад правопорядку як бажаного результату функціонування державно-організованої системи суспільних відносин.

Розвиваючи цей загальний підхід, Н. Шевченко та А. Сергєєв, під способами захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання розуміють закріплені

законом матеріально-правові засоби примусового характеру, за допомогою яких здійснюється відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав та вплив на правопорушника. [29, с.284] З аналогічного розуміння способу захисту виходить і О.О. Кармаза [60, с.156]. У класичному визначенні поняття М.І. Брагінського та В.В. Вітрянського, визначення способів захисту цивільних прав та інтересів конкретизується додатковою вказівкою на суб'єктів їхнього застосування, якими можуть бути не лише елементи державного апарату, але й самі особи – жертви порушень, що, тим не менше, забезпечується примусовою силою держави від імені якої потерпілий вживає відповідних заходів, які спрямовані на припинення, попередження, усунення порушень права, його відновлення та/або відшкодування збитків, заподіяних порушенням права. [20, с.641]

Зрозуміло, що у цьому випадку означення примусу має широке значення, передбачаючи силу державного впливу в результаті позитивного ефекту правового регулювання на поведінку особи, в тому числі, в результаті переконання, а не лише реального примушування діяти всупереч власній волі відповідної особи під впливом загрози юридичних санкцій.

У цьому аспекті ми не можемо погодитися з висловленим у літературі ототожненням способів захисту та заходів відповідальності за сформульованою ознакою «примусовості». Натомість, очевидно, що способи захисту прав можуть включати у себе відповідні санкції за допущені порушення прав, свобод чи інтересів особи, [102, с.76] однак, якщо такі зумовлюють досягнення мети захисту – задоволення потреб особи у спірних правовідносинах за рахунок відновлення, визнання та створення передумов безперешкодної реалізації наданих їй прав та інтересів.

Відповідно до цього, вважаємо за доцільне погодитися із наданим визначенням способів захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права або законного інтересу, яке надане В.В. Петрунью (з певними змінами щодо універсалізації суб'єктної ознаки), як сукупності передбачених законом, договором або таких, що не суперечать принципу верховенства права діянь уповноважених державних органів або відповідних осіб, за допомогою яких може бути досягнуто

припинення, запобігання, усунення порушень прав, відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав, відшкодування збитків та здійснено вплив на правопорушника. [116, с.4]

Аналогічний підхід щодо визначення способу захисту рецесійований і у правозастосовній практиці. Пункт 14 постанови Великої Палати Верховного Суду у справі № 310/11024/15-ц від 29.05.2019 р. дає визначення способу захисту цивільного права чи інтересу як дії, яка спрямована на попередження порушення або на відновлення порушеного, невизнаного, оспорюваного цивільного права чи інтересу. Спосіб захисту цивільного права чи інтересу має бути доступним та ефективним. [141]

Узагальнюючи озвучені підходи, Ю.В. Мягкоход пропонує під способом захисту земельного права розуміти певну умовну матеріально-правову модель захисту як примусової реалізації суб'єктивного земельного права, в межах якої визначається потенційна можливість застосування до правопорушника примусових заходів, вчиняються дії осіб – учасників матеріальних правовідносин та/або компетентних державних чи недержавних органів, спрямованих на відновлення порушених суб'єктивних земельних прав учасника правовідносин, та настають правові наслідки у вигляді відновлення порушеного права. [105, с.7]

У своєму взаємозв'язку із предметом дослідження саме цієї наукової розвідки в рамках юрисдикційного судового засобу захисту прав чи інтересів земельних прав, говорячи про відповідні діяння (дії чи бездіяльність), однозначно, що повинно йтися про реалізацію компетенції відповідних юрисдикційних органів щодо здійснення впливу на спір та спірні правовідносини, з яких він виник.

У процесуальних кодексах існує суттєва різниця між способами захисту, які застосовуються адміністративними судами та судами при розгляді спорів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних, житлових, господарських та інших правовідносин, в тому числі, земельних – за змістом ч. 1 ст. 19 ЦПК України та справ у спорах щодо права власності чи іншого речового права на майно (рухоме та нерухоме, в тому числі землю), за п. 6 ч. 1 ст. 20 ГПК України – які відносяться до юрисдикції цивільних та господарських судів.

Наведені у ч. 1 ст. 5 та ч. 2 ст. 245 КАС України способи захисту опираються на природу та форми діяльності суб'єктів владних повноважень, визначаючи заходами примусу, які можуть застосовуватися у судовому порядку способи протидії протиправній реалізації компетенції органами державної влади чи місцевого самоврядування як основних відповідачів у адміністративному процесі. Вважаємо, що концептуально це зумовлено тим, що «підкорегувавши» протиправний порядок реалізації їхніх повноважень, владні суб'єкти, в рамках дії спеціально дозвільного принципу, утримаються від допущених порушень у майбутньому, з мінімальним фактичним втручанням у проблему розподілу влад і компетенцій між гілками державної влади.

Натомість, нормативні приписи ч.ч. 1 та 2 ст. 5 ЦПК України та ч.ч. 1 і 2 ст. 5 ГПК України, які аналогічні за своїм змістом, визначають, що здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, державні та суспільні інтереси у спосіб, визначений законом або договором.

У випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту порушеного, невизнаного або оспореного права, свободи чи інтересу особи, яка звернулася до суду, суд відповідно до викладеної в позові вимоги такої особи може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону.

Таким чином, цивільне та господарське судочинства у визначенні способів захисту в основному відсилає до змісту спеціального законодавства, яке регулює спірні правовідносини, а отже – визначає порядок реалізації прав, свобод та інтересів особи та можливі шляхи їх відновлення за допомогою примусової сили держави. Такий підхід, очевидно є більш правильним, зважаючи на матеріально-правову природу порушених прав, свобод чи інтересів та зумовлену цим природу способів захисту, які слід застосовувати для їхнього відновлення.

Для чинного стану нормативно-правового регулювання, першочергово невичерпний перелік способів захисту прав на земельні ділянки міститься у ч. 3 ст. 152 ЗК України [47], ч. 2 ст. 16 ЦК України [286], ч. 2 ст. 20 ГК України.

Аналіз змісту способів захисту прав на земельну ділянку показує, що їх роль і значення неоднакові: кожен спосіб захисту має свої особливості, різне функціонально-цільове спрямування та умови застосування.

Як визначено доктриною земельного права, одні з них безпосередньо спрямовані на захист права власності на земельну ділянку чи права землекористування, інші – опосередковано. Всі зазначені способи захисту прав на землю можна класифікувати на окремі, відносно самостійні групи: речово-правові, зобов'язально-правові та спеціальні способи захисту земельних прав. Речово-правові способи захисту прав на землю безпосередньо спрямовані на захист суб'єктивного права власності на землю чи права землекористування осіб, які на момент порушення права не перебувають у зобов'язальних відносинах з порушником (витребування земельної ділянки з чужого незаконного володіння (віндикаційний позов); вимога власника земельної ділянки або землекористувача усунути порушення у здійсненні їх прав, які не пов'язані з позбавленням володіння земельною ділянкою (негаторний позов) і таке інше). Зобов'язально-правові способи захисту мають на меті захист прав суб'єкта як учасника зобов'язальних відносин (відшкодування збитків, заподіяних невиконанням або неналежним виконанням умов договору; повернення власникові земельної ділянки, наданої у користування за договором оренди, тощо). Спеціальні способи захисту земельних прав стосуються особливих випадків порушення прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Вони зумовлені особливим колом уповноважених чи зобов'язаних осіб та надзвичайними обставинами (визнання угоди щодо земельної ділянки недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які порушують права власників земельних ділянок і землекористувачів тощо). [48, с.402; 46, с.143; 300, с.120]

У літературі відзначається, що визначення способів у ЗК України як юридичних гарантій захисту прав на землю покладає на них функціональне навантаження – відновити права, які було порушено, усунути перешкоди у їх реалізації тощо. [300, с.120]

Як бачимо, способи захисту, які застосовуються адміністративними судами та в порядку цивільного чи господарського судочинства є істотно відмінними, за винятком визнання недійсними (що тотожне протиправності) рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє припускати існування нормативно-формальної різниці об'єктів правового захисту в порядку різних видів судочинств.

У правовій системі України цьому можна знайти велику кількість підтверджень як у правотворчості, так і офіційному правозастосуванні. Останнє найбільш яскраво представлено розвитком та активним застосуванням концепції «спору про право цивільне» як підставу розмежування судових юрисдикцій зі спорів, що виникають щодо прав, свобод та інтересів осіб у сфері земельних правовідносин. На думку суддів Великої Палати Верховного Суду, яка послідовно ними імплементувалася при розгляді справ з елементом юрисдикційного спору, критеріями відмежування справ цивільної юрисдикції від інших є, по-перше, наявність у них спору про право цивільне, а по-друге – суб'єктний склад такого спору (однією зі сторін у спорі є, як правило, фізична особа). Натомість юрисдикцію адміністративних чи господарських судів у спрощеному вигляді можна визначити так: перші мають повноваження вирішувати публічно-правові спори, а другі – спори, що виникають при здійсненні господарської діяльності. [61]

Виправдання такої різниці у підходах знаходимо і у доктринальних спробах пояснити існування різниці між спорами із земельних правовідносин публічно-правового та приватноправового характеру, що відображається, відповідно, і на застосовуваних способах захисту судами.

Публічний інтерес у земельному спорі становлять об'єктивно наявні життєво необхідні та найважливіші прагнення усього суспільства чи його значної частини щодо володіння, користування та розпорядження землею як загальнонаціональним благом, а також щодо збереження та захисту її природного стану від впливу негативних природних та штучних факторів, які визнаються державою та закріплюються у нормах публічного права, й обов'язок стосовно забезпечення та захисту яких покладається на компетентного суб'єкта публічної адміністрації.

Про публічний характер такого майна свідчить можливість кожного громадянина користуватися земельними об'єктами, а також взяття державою на себе зобов'язань щодо охорони такого майна. Тобто призначення такого майна – сприяння повсякденній реалізації суспільного інтересу. [261, с.232]

Однак, така різниця є зовнішньою атрибутивною ознакою, що має значення радше для організації системи судоустрою, ніж для судочинства як форми існування правосуддя для захисту прав, свобод та інтересів осіб. Як ми вже згадували попередньо, метою будь-якої з форм судочинства в Україні, у тому числі, адміністративного, є ефективний захист прав, свобод та інтересів особи, щодо якого вона і звертається до суду.

Право на звернення до суду (право на доступ до судової процедури), не є абстрактним. Воно пов'язане з правом конкретної особи, в інтересах якої виникає судовий процес, і з її переконанням у тому, що держава (в особі органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб) протиправно втрутилася у її права або свободи. Обов'язковою ознакою публічно-правового спору є те, що особа вважає, що має місце порушення її прав та свобод внаслідок виконання або невиконання владних управлінських функцій. Для звернення до суду особа (позивач) повинна мати матеріально-правову заінтересованість у вирішенні спору.

Будь-який публічний інтерес не є превалюючим щодо визначення права на звернення до суду для конкретної особи, оскільки вона не має права звертатися «в інтересах суспільства», а лише задля захисту власних прав, свобод чи інтересів, які повинні бути належним чином підтверджені, об'єктивовані та юридично формалізовані, можливо потенційно перебуваючи «у протидії» публічним основам правовідносин, представленим формально у діяльності суб'єктів владних повноважень – відповідачів. У спорах у сфері земельних правовідносин, це очевидно об'єктивується, в першу чергу, через існування прямого (право) чи опосередкованого (інтерес) речово-правового зв'язку із відповідним об'єктом, навіть, якщо це спори з приводу реалізації владної компетенції щодо управління цим же об'єктом з режимом публічного майна.

Додатково вважаємо за необхідне навести практично хрестоматійний висновок дослідників, які стояли біля витоків адміністративного судочинства в Україні, І.Б. Коліушка та Р.О. Куйбіди: «Характер же суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції взагалі немає жодного значення – у Кодексі адміністративного судочинства ніде не зазначено, що адміністративні суди захищають лише публічні права особи. Для адміністративного суду важливо, що право (байдуже, публічні чи цивільні) порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ним своїх повноважень». [67, с.6]

Як зміст позовних вимог розуміють запропоновані позивачем способи захисту свого публічного права, свободи чи інтересу, а обставинами, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, є конкретні юридичні факти, з настанням яких суб'єкти публічного права вступають з фізичними чи юридичними особами у спірні правовідносини. Позовні вимоги і обставини на їх обґрунтування мають викладатися лаконічно, чітко, зрозуміло, з використанням прийнятої юридичної термінології (п. 25 постанови ВП ВС від 19.05.2021 р. у справі № № 9901/29/21 (адміністративне провадження № 11-118зai21)). [150]

Таким чином, при зверненні до адміністративного суду, матеріальний та юридичний інтерес особи позивача знаходиться не у сфері абстрактних прав у публічній сфері щодо забезпечення контролю за законністю діяльності державного апарату, а саме у правах, свободах та інтересах щодо конкретної земельної ділянки, її безперешкодного володіння, користування чи розпорядження, що порушується діяльністю при реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень.

Науковці визначають способи захисту права, як передбачені законом дії, що безпосередньо спрямовані на захист відповідного права. Такі дії є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій щодо усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав або припинення правопорушень, відновлення становища, яке існувало до порушення. Саме застосування конкретного способу захисту порушеного чи запереченого права і є результатом діяльності по захисту прав. [207]

З нормативної точки зору, ч. 2 ст. 19 ЦК України містить доволі вичерпну формулу оцінки застосування належних способів захисту (щоправда, відноситься до обрання способів самозахисту): вони мають відповідати змісту права, що порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідками, що спричинені цим порушенням.

Таким чином, зміст порушених земельних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правовій сфері, при здійсненні публічно-владних управлінських функцій, відіграє не менш важливу роль при визначенні питання обрання відповідних способів захисту, ніж характер вчиненого порушення із застосуванням відповідної форми реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень.

Водночас, питання способів захисту прав особи у суді тісно пов'язане із визначенням повноважень суду при розгляді та вирішенні відповідної справи. Останнє О.З. Хотинська-Нор відносить до одного з двох структурних елементів права на справедливий суд, що передбачене ст. 6 Конвенції – юрисдикційну складову, під якою дослідниця розглядає обов'язок суду діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції, - та не лише визначає засади організації легітимної судової влади у державі, а й перебуває у тісному взаємозв'язку з її процесуальним режимом.[277, с.185] Суди, будучи частиною державного апарату, при реалізації власної компетенції підкоряються дії аксіоматичних положень конституційного устрою ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України з дотримання принципу функціонального розподілу влади.

У зв'язку із цим, мета судочинства не може використовуватися для абсолютного виправдовування будь-яких застосовуваних засобів, оскільки при недотриманні визначених законом рамок повноважень та компетенції це здатне зруйнувати основи конституційного ладу.

Водночас, наприклад, ч. 2 ст. 5 КАС України передбачає, що захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує

ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Вказане положення дозволяє суду діяти зі значним ступенем свободи правозастосування, обираючи спосіб захисту, який прямо процесуальним законодавством не передбачений, але впливає із природи права, про захист якого звертається особа у публічно-правовому спорі, що належить до юрисдикції адміністративних судів, та його нормативно-правового регулювання, з урахуванням вимог ефективності захисту.

Обираючи між загальними способами захисту права (передбаченими законодавством) або спеціальними, адміністративним судам необхідно не допустити зловживання правом на захист та порушення прав відповідачів, багаторазове порушення справ за тими ж самими по суті, але формально відмінними вимогами, а також не ускладнити виконання рішень у справах. Тобто, встановивши порушене право заявника, суд має захистити його право, а з іншого боку, суд не повинен допустити хаосу у правозастосуванні.

З наведеного випливає, що для ефективного поновлення порушеного права необхідно, щоб існував чіткий зв'язок між правопорушенням та способом захисту права. Іншими словами, метою заявлених позовних вимог має бути усунення перешкод у здійсненні права, а її досягненням – визначений спосіб захисту права, який би вичерпував себе. [207]

У цьому контексті, оцінюючи ч. 1 ст. 5 КАС України та ч. 2 ст. 245 КАС України щодо способів захисту та повноважень адміністративних судів, детального дослідження потребує вирішення питання, наскільки визначені у них заходи, про які особа може звертатися до адміністративного суду, а останній – застосовувати їх, здатні забезпечити відповідність наведеним критеріям ефективності судового захисту у разі виникнення земельного спору із елементами публічно-правового характеру. Про це мова піде у наступному підрозділі цієї наукової розвідки.

Розглядаючи правову характеристику юрисдикційних (судових) способів захисту, особливо в рамках здійснення адміністративного судочинства, на окрему увагу заслуговує питання визначення таких способів при розгляді судами справ у

публічно-правових спорах, за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом (п. 5 ч. 1 ст. 19 КАС України).

Однозначно, що у цій категорії спорів звична базова модель підходів до характеристики судової діяльності відчуває істотні зміни. Про це свідчить хоча б і той факт, що тривалий час на рівні онтологічних дискусій у теорії та на практиці заперечувалася будь-яка можливість віднесення такої категорії справ до юрисдикції адміністративних судів, з обґрунтуванням їхньої невідповідності за юридичною природою та цільовим призначенням адміністративної юстиції, тим реальним каральним функціям, коли вона розглядає справи за позовом суб'єкта владних повноважень до особи.[1, с.10-11; 11, с.124-125]

Однак, досвід функціонування інституту адміністративного судочинства переконав у необґрунтованості останніх заперечень, їхній невмотивованості, коли за основу своєї аргументації були взяті поверхневі зовнішні атрибутивні ознаки проваджень, розпочатих з ініціативи суб'єктів владних повноважень. Замість цього, слід погодитися з висновками, що детальне вивчення категорій справ та підстав їх розгляду у судах, навпаки, дозволяє говорити про повніше виконання адміністративним судочинством свого призначення, завдяки розгляду таких спорів – воно повинно запобігти порушенню прав людини шляхом судового контролю за здійсненням «втручальних» повноважень органів влади.[2, с.33]

Основоположні приписи КАС України, якими окреслено завдання і принципи цієї форми здійснення правосуддя у ст.ст. 2 та 5 КАС України, вказують на універсальний обов'язок суду використовувати процесуальні можливості та повноваження з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб у процесі розгляду публічно-правових спорів адміністративної юрисдикції. При зверненні представників влади до адміністративного суду, коли лише ухвалення судового акту дозволяє їм реалізувати надані повноваження, у випадках встановлених законом, суд перевіряє діяльність представника влади. У таких випадках, суд фактично надає дозвіл на примусове виконання управлінського акта, а тому перед ним знову ж постає питання перевірити легітимність документа, що передбачає

оцінку поведінки не стільки особи, щодо якої застосовується примусовий захід, скільки дотримання представником влади вимог, які ставляться до правових актів управління. [16, с.79-80]

У цій категорії справ складно виділити традиційний підхід до визначення способів захисту, які використовують суди у інших спорах – «проти суб'єкта владних повноважень».

У рішеннях за зверненнями суб'єктів владних повноважень суди у резолютивній частині не визнають діяльність органу влади протиправною з визнанням нечинності або скасування акту, не зобов'язують до певних дій чи до утримання від їхнього вчинення. Натомість, доволі часто рішення про задоволення звернень суб'єкта владних повноважень навпаки здатні породити сумнів – кого ж захищають суди у конкретній справі, надаючи дозвіл на примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 267 КАС України).

Однак, не зважаючи на зовнішню форму результату, внутрішній зміст судової діяльності першочергово спрямований на оцінку правомірності рішень (актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які потенційно ведуть до втручання у сферу прав, свобод та інтересів особи. Її остаточний результат, щодо факту встановлення правомірності чи протиправності таких зумовлює задоволення судом відповідного звернення чи відмову у такому задоволенні, що у кінцевому підсумку санкціонує публічно-владну управлінську діяльність.

З поданого вище визначення способів захисту як діянь уповноважених державних органів, за допомогою яких може бути досягнуто запобігання порушень прав, така судова діяльність якнайкраще відповідає наведеному означенню. Вона володіє потенціалом надання ефективного захисту в аспекті недопущення порушення, яке негативно відобразиться на сфері прав, свобод та інтересів особи, превентивно убезпечивши такі від негативного впливу діянь суб'єктів владних повноважень.

У цивілістичній теорії захисту прав, свобод та інтересів осіб звертається увагу, що наведений у ст. 16 ЦК перелік способів захисту, наприклад, житлових прав не є

вичерпним. До «інших способів» захисту також можна віднести судову діяльність, яка носить характер попереднього судового контролю. Тобто, коли для вчинення тієї чи іншої дії, яка може потягнути правові наслідки і торкнутися прав та законних інтересів уповноваженої особи, необхідно попередньо звернутися до суду. Так, відповідно до положень Конституції України ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше, як на підставі закону за рішенням суду (ст. 47). [60, с.156]

На думку О.В. Ільницького, для земельних правовідносин, вказана категорія справ є однією з найістотніших за значенням щодо реалізації повноважень адміністративних судів по здійсненню контролю за дотриманням прав людини, що визначається конституційним принципом непорушності права власності та виключності підстав його примусового відчуження (ст. 41 Конституції України). [53, с.207]

У зв'язку із цим, наприклад, ст. 143 ЗК України, визначаючи підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку, як імператив вказує на забезпечення саме судового порядку оцінки наявності фактичних та нормативних підстав для такого втручання у сферу земельних прав, свобод та інтересів особи, частина з яких здійснюється за зверненням саме суб'єкта владних повноважень у порядку адміністративного судочинства, про що йтиме мова у подальших підрозділах дисертаційного дослідження.

2.2. Ефективність як критерій обрання адміністративними судами способів захисту земельних прав

Мета судочинства, яка формулюється через ознаку «ефективності» здійснення судового захисту, потребує встановлення нормативного визначення цієї ознаки. Тим більше, що вона на сьогодні має важливе правозастосовне значення, яке межує із гарантією права на судовий захист. Суддя Верховного Суду О. Ступак відзначає, що раніше правозастосовна практика оперувала поняттями «належний спосіб захисту» чи «неналежний спосіб захисту». А сьогодні процесуальний закон

говорить, що спосіб захисту має бути ефективним. Ефективним способом захисту слід вважати такий, що спричиняє потрібні результати, наслідки, тобто матиме найбільший ефект для відновлення порушених прав, свобод та інтересів настільки, наскільки це можливо¹.

Непоодинокими випадками у практиці Верховного Суду є відмова у задоволенні позову з обґрунтуванням неефективності застосування обраного способу захисту прав особи, який визначений нею у сформульованих позовних вимогах, оскільки такий не веде до відновлення порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод чи інтересів позивача (п. 52 постанови ВП ВС від 02.02.2021 р. у справі № 925/642/19) [148]. Можна констатувати, що таким чином не виконується завдання судочинства, а це веде до оцінки судами питання, а наскільки такий спір у цьому випадку є юридичним і належить до судової юрисдикції згідно із ст. 124 Конституції України.

Таким чином, Я. Берназюк серед чотирьох категорій позовів, які взагалі не підлягають судовому розгляду, на підставі практики Великої Палати Верховного Суду, виділяє у окрему групу позови, в яких заявник обрав неефективний (передчасний) спосіб захисту за наявності альтернативного ефективного способу захисту. За приклад дослідник наводить категорії справ про визнання протиправним та скасування рішення про затвердження акта щодо визначення і відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, а також розміру таких збитків, завданих внаслідок користування земельною ділянкою, з огляду на те, що такі вимоги самі собою не сприяють ефективному відновленню порушеного права. Повноваження відповідачів у цьому випадку обмежуються лише обчисленням розміру збитків у встановленому порядку; виявлені збитки не можуть бути примусово відшкодовані на підставі рішення відповідача, оскільки вони відшкодовуються у добровільному порядку або шляхом звернення до суду з

Примітка

¹ Ольга Ступак пояснила, чому щодо земель лісового фонду подається віндикаційний позов, а щодо водного – негаторний. Офіційний сайт Верховного Суду. Прес-центр. Новини та події. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1303096/?fbclid=IwAR2VsRmrqJPo32OD2IubQC-JMaaEOrQ0RxZNRi0xoZSQWe3x_CwGWPuJ2EM (дата звернення: 07.08.2022 р.)

відповідним окремим позовом [14]. Підтвердженням цьому слугують постанови ВП ВС від 29.08.2018 р. у справі № 219/5238/17 [133], від 10.10.2017 р. № 210/5803/13-а [153].

Фактично, судова практика ототожнює на сьогодні ефективність та належність способу захисту, або хоча б розглядає перше елементом загального поняття належного способу судового захисту, за логікою чого, обрання належного способу захисту забезпечуватиме швидкий і ефективний захист порушеного земельного права, а також правильний вибір форми судового захисту (очевидно, з позицій обрання судової юрисдикції – *авт.*). І якщо при обранні неналежного способу захисту справа ще може бути розглянута судом, з негативним матеріально-правовим наслідком у формі неможливості захистити порушене право за результатами судового провадження та постановленого рішення, що веде до відмови у задоволенні позову, то при обранні неправильної форми суд однозначно відмовляє у відкритті провадження або закриває вже відкрите. [45, с.153] Аналогічні висновки продемонстровані у правозастосуванні щодо оцінки обраних способів захисту при вирішенні спорів з приводу прав на землю у постановках Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі № 372/5635/13-ц [137] та від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16, [134] які розглянуті у різних судових юрисдикціях з формулюванням відступів від правових позицій, саме з підстав взаємозв'язку ефективності захисту в рамках різних судових юрисдикцій і відповідних їм способів захисту.

Положення про забезпечення ефективності судового захисту також відповідає гарантіям прав особи, які викладені у ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях, аналізуючи національні системи правового захисту на предмет дотримання права на ефективність внутрішніх механізмів в аспекті забезпечення захисту, вказував, що для того, щоб бути ефективним, засіб захисту має бути незалежним від будь-якої вжитої на розсуд державних органів дії, бути безпосередньо доступним для тих, кого він стосується (див. рішення від 06.09.2005 р. у справі «Гурепка проти України» (*Gurepka v. Ukraine*), заява № 61406/00, п. 59

[219]); спроможним запобігти виникненню або продовженню стверджуваного порушення чи надати належне відшкодування за будь-яке порушення, яке вже мало місце (див. рішення від 26.10.2000 р. у справі «Кудла проти Польщі» (Kudla v. Poland), заява № 30210/96) (п. 29). [304]

Засіб юридичного захисту має бути «ефективним» в теорії права та на практиці, зокрема, в тому сенсі, що можливість його використання не може бути невинновано ускладнена діями або бездіяльністю органів влади держави-відповідача (рішення ЄСПЛ від 18.12.1996 р. у справі «Аксой проти Туреччини» (Aksoy v. Turkey), п. 95) [303].

При оцінці ефективності необхідно враховувати не тільки формальні засоби правового захисту, а й загальний правовий і політичний контекст, в якому вони діють, й особисті обставини заявника (рішення ЄСПЛ від 06.11.1980 р у справі «Ван Остервійк проти Бельгії», п.п. 36-40 [38]). Отже, ефективність засобу захисту оцінюється не абстрактно, а з урахуванням обставин конкретної справи та ситуації, в якій опинився позивач після порушення.

Питання ефективності правового захисту аналізувалося й у рішеннях національних судів. Зокрема, у рішенні від 16.09.2015 р. у справі № 21-1465a15 Верховний Суд України дійшов висновку, що рішення суду, у випадку задоволення позову, має бути таким, яке б гарантувало дотримання і захист прав, свобод, інтересів позивача від порушень з боку відповідача, забезпечувало його виконання та унеможливлювало необхідність наступних звернень до суду [152]. Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання, або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення.

Верховний Суд у своїй практиці неодноразово покликався на те, що «ефективний засіб правового захисту» у розумінні ст. 13 Конвенції, повинен забезпечити поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату. Винесення рішень, які не призводять безпосередньо до змін в обсязі

прав та забезпечення їх примусової реалізації – не відповідає зазначеній нормі Конвенції (Постанова ВП ВС від 28.03.2018 р. у справі № 705/552/15-а [129], постанови Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/14016/16 [155], від 11.02.2019 р. у справі № 2а-204/12 [160]).

Обраний позивачем спосіб захисту має бути спрямований на відновлення порушених прав, захист законних інтересів і, у випадку задоволення судом його вимог, рішення повинно мати наслідком реальне відновлення тих прав, за захистом яких позивач звернувся до суду (п.п. 27-31 постанови Верховного Суду від 04.08.2020 р. у справі № 340/2074/19 [175]).

Таким чином, оперуючи вказаною категорією як одним із ключових нормативних критеріїв у питаннях оцінки результативності власної діяльності, а також забезпечення судового захисту, судова влада використовує його у формі оціночного загального поняття з гранично широким потенціалом визначення змісту за посередництвом судового розсуду. Це, на думку дослідників, робить актуальною необхідність легітимного закріплення критеріїв ефективності способів захисту, які б давали можливість особі обрати найбільш оптимальний спосіб захисту порушеного права чи інтересу. [300, с.121] Однак, навряд чи з такою пропозицією можна погодитися, враховуючи те, що ефективність способу захисту має процесуальну природу, яка при цьому ж визначається обставинами конкретної справи, як підкреслено судовою практикою Верховного Суду та Європейського суду з прав людини.

У цьому аспекті доцільно звернути увагу на те, що використання оціночних понять як елементів формулювання компетенційних правових норм слід оцінити з позиції дотримання вимог щодо правової визначеності через належну «якість закону», в розумінні дотримання принципу верховенства права. Водночас, концепція застосування критерію «якості закону» як елементу правової визначеності для забезпечення верховенства права, що розкривається у практиці Європейського суду з прав людини, серед іншого ґрунтується на підході, за яким абсолютна точність формулювань недосяжна і у жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини, через що необхідно уникати надмірної

жорсткості у формулюваннях та відповідати обставинам, що змінюються, означає, що багато законів неминуче мають більшою або меншою мірою нечіткі формулювання. Тлумачення та застосування таких актів залежить від практики (п. 49 Рішення ЄСПЛ у справі «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства» від 26.04.1979 р. [38]; п. 61 Рішення ЄСПЛ у справі «Олссон проти Швеції» від 25.03.1988 р. [38]) (п.п. 34-35 Рішення ЄСПЛ у справі «Реквенї проти Угорщини» від 20.05.1999 р.) [228].

Місце вищої судової інстанції у апараті держави, порядок формування її складу і гарантії подальшої діяльності при здійсненні правосуддя, згідно із загальновизнаною практикою є такими, що дозволяють вищим судам з високим ступенем авторитетності здійснювати тлумачення і визначення застосування норм законодавства в рамках національної правової системи. Європейський суд з прав людини, оцінюючи звернення осіб з приводу ймовірнісних помилок у правозастосуванні вищими судовими інстанціями України, відмовляв у предметному дослідженні чи належним чином застосовувались відповідні норми національним судом, оскільки такі, на його думку, є більш компетентними тлумачити норми національного процесуального законодавства (п. 37 Рішення ЄСПЛ у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» від 21.12.2010 р. (заяви №№ 17160/06, 35548/06) [224]), погоджуючись, навіть, у виняткових випадках з обґрунтованим виходом вищими судовими інстанціями за межі повноважень та ухваленням рішення, яке не було чітко визначене законом (п. 27 Рішення ЄСПЛ у справі «Сокурєнко та Стригун проти України» від 20.07.2006 р. (заяви №№ 29458/04, 29465/04) [225]). Однак у цих випадках, обов'язковому дотриманню підлягає застосування процесуальних повноважень вищими судовими інстанціями з позицій передбачуваності (прогнозованості) з точки зору учасників справи (п. 41 Рішення ЄСПЛ у справі «Мушта проти України» від 18.11.2010 р. (заява № 8863/06) [223], п.п. 29-30 рішення ЄСПЛ у справі «Мельник проти України» від 28.03.2006 р. (заява № 23436/03) [217]).

Натомість, критерії, з урахуванням яких можна говорити про визначеність розуміння ефективних способів захисту прав, свобод та інтересів судами, вже

тривалий час є предметом наукових узагальнень. Так, на думку В.В. Петруні ступінь ефективності визначається з урахуванням відповідності способу захисту змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням, відповідністю законодавству, договору, принципам права та призначенню судового захисту, доцільністю та ефективністю, адекватністю (співрозмірністю, еквівалентністю) стосовно правопорушення, наявністю механізму реалізації (виконання), недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів. [116, с.4]

Однак, напевно чи вказані формування є більш чіткими і дозволяють абсолютно визначено встановити межу ефективності застосування способів захисту.

Водночас, у постанові ВП ВС від 29.09.2020 р. у справі № 378/596/16-ц сформульовано правовий висновок, який визначає, що застосування конкретного способу захисту цивільного права залежить як від змісту права чи інтересу, за захистом якого звернулася особа, так і від характеру його порушення, невизнання або оспорення. Такі право чи інтерес мають бути захищені судом у спосіб, який є ефективним, тобто таким, що відповідає змісту відповідного права чи інтересу, характеру його порушення, невизнання або оспорення та спричиненим цими діями наслідкам [145] (аналогічні висновки викладені в п. 58 постанови ВП ВС від 22.10.2019 р. у справі № 923/876/16 [142], а також у постановах Великої Палати Верховного Суду від 05.06.2018 р. у справі № 338/180/17 [131], від 11.09.2018 р. у справі № 905/1926/16 [136], від 30.01.2019 р. у справі № 569/17272/15-ц [138]). З цією метою суд повинен з'ясувати характер спірних правовідносин сторін (предмет та підставу позову), характер порушеного права позивача та можливість його захисту в обраний ним спосіб.

Неправильно обраний спосіб захисту зумовлює прийняття рішення про відмову в задоволенні позову незалежно від інших встановлених судом обставин (постанова ВП ВС від 29.09.2020 р. у справі № 378/596/16-ц). [145]

Узагальнивши наведені у теорії та практиці підходи очевидно, що першочергове значення для визначення ефективності способу захисту має його взаємозв'язок із порушеним, оспорюваним чи невизнаним правом, свободою або

інтересом, за захистом якого особа звертається до суду, а також характер посягання (порушення). Таким чином, під ефективним засобом (способом) слід розуміти такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, «дає найбільш відчутний ефект». Тому ефективний спосіб захисту повинен забезпечити поновлення порушеного права до первісного (доделіктного) стану, бути адекватним наявним обставинам.

Застосування ефективного способу захисту приводить до реального поновлення порушеного права (забезпечує припинення його невизнання чи оспорювання) або припиняє неможливість задоволення інтересу, а у випадку неможливості вказаного – забезпечує отримання відповідного відшкодування; ефективний спосіб захисту спричиняє потрібні результати, наслідки, тобто матиме найбільший ефект по відновленню відповідних прав, свобод та інтересів на стільки, на скільки це можливо. [262]

Ефективність отриманого захисту прав, свобод та інтересів за наслідками звернення до суду – складне збірне поняття, яке в найбільш загальних рисах, можна охарактеризувати як здатність забезпечувати реальний вплив судового рішення на правовий статус особи у спірних правовідносинах шляхом відновлення, визнання, встановлення порушених, оспорюваних, невизнаних прав, свобод чи інтересів особи до первинного стану, з приводу захисту яких вона і звернулася до суду, з урахуванням спірних правовідносин.

В.М. Кравчук критеріями ефективності судового захисту виокремлює реальність захисту прав, швидкість та доступність (в контексті грошових витрат). При цьому реальність залежить від якості, помножене на негайне виконання рішення. В свою чергу, якість рішення, на його ж думку, полягає у зрозумілості, дієвості, «виконуваності» та її незалежності, при цьому, від позивача. Крім того, рішення має включати запобіжники від повторення порушень та утворення нових спорів. [75]

Суд має розглядати лише такий спір, у якому позовні вимоги можуть бути або задоволені, чим спір по суті буде вичерпано, або в їх задоволенні може бути відмовлено. У тому ж разі якщо за змістом заявлених позовних вимог (а не з огляду

на обставини справи) задоволення позову є неможливим, тоді немає, як видається, підстав стверджувати про наявність юридичного спору. Суд повинен ухвалювати рішення, яким вичерпувати конфлікт між сторонами, а не давати одній зі сторін за відсутності для цього юридичних підстав сподівання на те, що вона в майбутньому отримає бажане для неї рішення (п. 7.40 постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.10.2020 р. у справі № 369/10789/14-ц). [146]

Однак, чи означає означений у правозастосуванні категоричний взаємозв'язок між характером порушення та допустимими способами захисту, можливість і додаткову необхідність проведення розмежування між видами судових юрисдикцій, залежно від арсеналу способів захисту, які застосовують при вирішенні спорів адміністративні, господарські чи загальні суди у порядку цивільного судочинства.

Безперечним об'єктом захисту з боку сторін у справах, які виникають з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо розпорядження публічним майном (в тому числі, земельною власністю) є права на це майно.

Інструментарій матеріально-правових повноважень адміністративних судів спрямований на вирішення питань відновлення правомірності публічного управління з дотриманням гарантій конституційного устрою (наприклад, в частині концепції функціонального розподілу гілок влади). При вирішенні питання належного здійснення компетенції, результат її реалізації теж є одним з критеріїв судової оцінки. Однак для сторони, цей алгоритм має зворотню схему – вона захищає власне право, свободу чи інтерес, який повинен бути забезпечений органом державної влади чи місцевого самоврядування у їхній діяльності.

У схемі оцінки діяльності суб'єкта владних повноважень, суди постають перед численними проблемами компетентності, дискреції, публічного правонаступництва в результаті реорганізації механізму держави. Судове рішення, за посередництва «загальних» способів захисту адміністративного судочинства, визначених у ст.ст. 5 та 245 КАС України, надає оцінку порядку реалізації повноважень, спрямовуючи відповідача-суб'єкта владних повноважень у правове

русло його діяльності. Лише відносно нещодавно адміністративні суди масово зайняли проактивну позицію, згідно з якою сама лише констатація у судовому рішенні наявності неправомірних дій у сприяючих щодо особи процедури з боку управлінця самодостатньо не поновлює прав такого позивача. Для цього адміністративний суд наділений відповідними повноваженнями, зокрема, ч. 4 ст. 245 КАС України визначено, що у випадку, визначеному п. 4 ч. 2 цієї статті, суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. З огляду на це, тривала бездіяльність відповідача в порушення нормативних вимог реалізації його компетенції та вимоги необхідності забезпечення ефективного захисту, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, зумовлюють задоволення вимог про необхідність зобов'язати відповідача вчинити певні дозвільні дії або прийняти уповноважуючі (ті, які надають (засвідчують) відповідне право) рішення (п.п. 58-60 постанови ВС від 02.04.2021 р. у справі № 813/5074/17 [177]).

Тим більше, у випадку, коли попередня недобросовісна поведінка суб'єкта владних повноважень свідчить про відсутність його наміру прийняти обґрунтоване та законне рішення у формі, передбаченій чинним законодавством, з урахуванням позиції суду. Оскільки процес надання позивачу відмов у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою з формальних підстав без прийняття відповідного владного управлінського рішення (згідно з ст. 118 ЗК України) може бути досить тривалим, на що вказує протиправна поведінка відповідача, який на виконання судового рішення неодноразово допускає аналогічні порушення прав позивача, то у даному випадку належним способом захисту порушеного права є саме зобов'язання землевпорядний орган надати дозвіл на розроблення проекту землеустрою (п. 55 постанови ВС від 30.04.2020 р. у справі № 812/1313/18 [168]).

З практики правозастосування, навіть задоволення таких позовів не є запорукою відновлення порушених прав, оскільки рішення суду не буде

безпосередньою підставою для здійснення технічної діяльності у сфері землеустрою. О. Снідевич зауважувала, що тут цілком обґрунтовано вбачається можливість порушення прав людини на ефективний судовий захист, гарантований ст. 13 Конвенції. Прийняття таких актів відповідним органом є лише затягуванням розвитку землевпорядного процесу. Нічого нового акти цих органів в регулювання земельних відносин не вносять. Вони є лише зайвою ланкою цього процесу. Крім того, такі рішення можуть бути примусово виконані лише самими органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування. [250, с.72] Зазначене ж суперечить сформованим позиціям гарантій ефективності судового захисту.

Розглядаючи відповідні категорії справ про незаконні відмови або ж бездіяльність органів управління земельним фондом, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду зазначає, що ефективний спосіб захисту прав та інтересів особи в адміністративному суді має відповідати таким вимогам: забезпечувати максимально дієве поновлення порушених прав за існуючого законодавчого регулювання; бути адекватним фактичним обставинам справи; не суперечити суті позовних вимог, визначених особою, що звернулася до суду; узгоджуватися повною мірою з обов'язком суб'єкта владних повноважень діяти виключно у межах, порядку та способу, передбаченого законом (п. 66 Постанови ВС від 23.12.2021 р. у справі № 480/4737/19 (адміністративне провадження № К/9901/11050/20)). [180]

Однак, обравши за основну «ціль» законність порядку здійснення компетенції суб'єктом владних повноважень, застосовувані адміністративно-процесуальні способи захисту вступають у формальну суперечність із нормативним завданням судочинства щодо пріоритетності саме прав, свобод чи інтересів особи, які порушуються такою публічно-владною управлінською діяльністю щодо публічного майна.

Цей висновок знаходить своє опосередковане підтвердження і у правових позиціях Великої Палати Верховного Суду. Наприклад, при дослідженні застосування серед способів захисту речових прав на земельну ділянку спільного для цивільного та адміністративного судочинства – визнання незаконним та

скасування рішення органів державної влади та місцевого самоврядування – Суд вважав такий спосіб захисту неефективним, оскільки він не може призвести до захисту або відновлення порушеного речового права позивача (у разі його наявності), зокрема повернення у його володіння або користування спірної земельної ділянки, відшкодування шкоди.

Способи захисту речових прав визначені у Цивільному кодексі України.

Судовий захист повинен бути повним та відповідати принципу процесуальної економії, тобто забезпечити відсутність необхідності звернення до суду для вжиття додаткових засобів захисту.

Задоволення позовних вимог про визнання незаконним та скасування спірного рішення про передачу в оренду земельної ділянки третій особі, яке вже було реалізоване і вичерпало свою дію, не призведе до поновлення прав позивача, відновлення володіння, користування або розпорядження ним зазначеним майном, потребуватиме додаткових засобів захисту.

Виходячи з обставин цієї справи належним способом захисту позивача буде звернення до суду з вимогами про витребування майна із чужого незаконного володіння, якщо позивач був позбавлений права володіння земельною ділянкою, або усунення перешкод у здійсненні права користування та розпорядження майном, якщо позивачу чиняться перешкоди у реалізації цих прав.

Також Велика Палата Верховного Суду звертає увагу на те що відповідно до обраного позивачем способу захисту належним відповідачем, крім суб'єкта владних повноважень, може бути фізична особа, якій передано земельну ділянку (п.п. 47-54 постанови ВП ВС від 02.02.2021 р. у справі № 925/642/19 [148]).

На думку Т.О. Третяка дослідження визнання законності чи незаконності правового акту дає підстави вважати, що він не є окремим способом захисту і самотійного значення не має. Вирішення цього питання під час захисту права на земельну ділянку потрібне для визначення прав і обов'язків, які має позивач і відповідач після прийняття рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Захист цих прав може, без будь-якої шкоди для позивача та

суспільства, здійснюватися іншими способами захисту. [260, с.75] Аналогічну думку підтримує і А.М. Мірошніченко. [95]

Все це веде до свідомого та цілеспрямованого обмеження можливостей ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи саме за допомогою інституту адміністративного судочинства, робить його більш віддаленим від тих реальних потреб особи, задля забезпечення яких вона і звертається до суду, закріплює домінуюче значення щодо вирішення «спору про право» за цивільним і господарським судочинством, залишаючи для адміністративних судів контроль за об'єктивною законністю діяльності механізму держави, всупереч засадам, логіці та нормативним приписам.

На наведених прикладах можемо простежити, що для цивільного і господарського судочинства критерієм ефективності захисту стає найкоротший шлях особи до одержання чи відновлення її права. Очевидно, що це актуально і для адміністративного судочинства. Однак, застосування визначених у КАС України способів захисту (повноважень адміністративних судів) не завжди здатне виконати це завдання, враховуючи заперечення речово-правової природи порушених прав, свобод та інтересів за ознакою характеру публічно-правового відношення у сфері здійснення управлінських функцій.

Слід відзначити, що у питаннях розширеного застосування способів захисту на шляху забезпечення ефективності правосуддя, цивільне та господарське судочинства перебувають «у авангарді», саме за рахунок використання як основи діяльності потреби відновлення порушеного, оспореного або невизнаного права, свободи чи інтересу.

Надаючи правову оцінку належності обраного зацікавленою особою способу захисту, судам належить зважати і на його ефективність з точки зору статті 13 Конвенції. Так, у рішенні від 15.11.1996 р. у справі «Чахал проти Об'єднаного Королівства» Європейський суд з прав людини зазначив, що згадана норма гарантує на національному рівні ефективні правові засоби для здійснення прав і свобод, що передбачаються Конвенцією, незалежно від того, яким чином вони виражені у правовій системі тієї чи іншої країни. [229]

Суть цієї статті зводиться до вимоги надати людині такі засоби правового захисту на національному рівні, що дозволили б компетентному державному органу розглядати по суті скарги на порушення положень Конвенції й надавати відповідний судовий захист, хоча держави-учасниці Конвенції мають деяку свободу розсуду щодо того, яким чином вони забезпечують при цьому виконання своїх зобов'язань.

Аналіз наведеного дає підстави для висновку, що законодавчі обмеження матеріально-правових способів захисту цивільного права чи інтересу підлягають застосуванню з дотриманням положень статей 55, 124 Конституції України та статті 13 Конвенції, відповідно до яких кожна особа має право на ефективний засіб правового захисту, не заборонений законом.

Вимога на захист цивільного права має відповідати змісту порушеного права та характеру правопорушення, забезпечити поновлення порушеного права, а у разі неможливості такого поновлення – гарантувати особі можливість отримання нею відповідного відшкодування.

Тобто, ефективний спосіб захисту має бути таким, що відповідає змісту порушеного права, та таким, що забезпечує реальне поновлення прав особи, за захистом яких вона звернулася до суду, відповідно до вимог законодавства (постанова Верховного Суду від 28.05.2020 р. у справі № 910/7164/19).[170]

У продовження викладеного п. 31 постанови Судової палати для розгляду справ щодо земельних відносин та права власності Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 22.06.2020 р. у справі № 922/2155/18 [173] вказує на те, що з огляду на встановлені статтею 152 ЗК України способи захисту прав на земельні ділянки та визначені статтею 5 ГПК України вимоги щодо ефективності способу захисту права, позивач у спорі про захист прав на земельну ділянку може пред'явити будь-яку позовну вимогу, яка не передбачена законом або договором, а суд може захистити порушене право у заявлений спосіб, у тому числі й шляхом визнання відсутнім права, але за умови, що такий спосіб захисту прав на земельну ділянку, обраний позивачем, відновлює (захищає) порушене право позивача або нівелює негативні для нього наслідки у зв'язку з порушенням права, тобто, є

ефективним способом захисту і виключає у подальшому необхідність пред'явлення інших позовів для захисту (відновлення) порушеного права.

Як вже було стверджено попередньо, у межах визначених принципів конституційного ладу, питання способів захисту, які застосовує суд, крім оцінки їхньої ефективності, ґрунтується на необхідності дотримання засад визначеності законної компетентності. Для адміністративних судів, сфера діяльності яких неодмінно перетинається із сферою компетенції решти суб'єктів владних повноважень – відповідачів, це питання набуває особливої актуальності та стає причиною обґрунтування сутнісної різниці між підходами щодо принципів застосування способів захисту у порівнянні з іншими видами судочинства. З огляду на це, при вирішенні спорів адміністративними судами як непорушний імператив застосовується перелік способів захисту та повноважень адміністративних судів, які визначені у ст.ст. 5 та 245 КАС України, що визначає законодавчо встановлені межі втручання адміністративного суду у сферу компетенції відповідачів та, потенційно, діяльність решти державного апарату.

Водночас, наприклад, ч. 2 ст. 5 КАС України передбачає, що захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Питання законодавчого обмеження застосовуваних способів захисту у цивільному та господарському процесах, замість їх розширення для забезпечення повноти та ефективності судового захисту, пояснювалося нерозвиненістю інституту незалежності судової влади та недовірою до суддівського розсуду, який мав би у цьому разі визначати зміст захисних засобів. [88, с.45]

Однак, експертні дослідження з цього питання обґрунтовували зворотню тенденцію. [89, с.2] Її обґрунтовували тим, що законодавче обмеження способів захисту не гарантує правильного правозастосування, а стає перешкодою до реального захисту майнових прав особи. Останнім суд може відмовити у позовних

вимогах у зв'язку із невідповідністю з передбаченими у законі способами захисту. Перелік способів захисту є значним, але навіть у цьому випадку виписати у законі підстави та порядок застосування кожного з них є практично неможливо. Суд вимушений пристосовувати положення закону до реальних суспільних відносин, наприклад, шлях відновлення порушеного права до змісту вчиненого порушення – у цьому випадку шляхів відновлення порушеного права стільки ж, скільки способів його порушення. Вирішення питань способів захисту на підставі формальних приписів закону, замість верховенства права призводить до негативних явищ: прихована відмова від здійснення правосуддя, захист інтересів держави (а швидше особи, яка повноважна приймати рішення від її імені), замість прав та законних інтересів особи від свавільної реалізації владної компетенції. [122, с.190-191]

«У світлі положень ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та тлумачення її змісту Європейським судом з прав людини в контексті дослідження ефективності способів захисту земельних прав видається можливим зробити висновок про те, що ефективним буде той засіб захисту, за допомогою якого можна запобігти, припинити, усунути порушення права, відновити та компенсувати збитки, заподіяні їх порушенням. При цьому орган, що розглядає скаргу по суті, для захисту порушеного права вправі використовувати всі способи, які передбачені у національному праві. Тому внесені зміни у процесуальне законодавство щодо можливості суду самостійно визначати *спосіб захисту, який не суперечить закону* (виділення – авт.), є виправданими.» - вважає З.В. Яремак. [300, с.121]

До появи адміністративних судів, залежно від способу захисту земельних прав позивача, позови у справах, що виникають із земельних правовідносин у літературі поділяли на позови про визнання, про присудження та правоперетворювальні позови та вони розглядалися у порядку цивільного чи господарського судочинства. [251, с.99-100] У свою чергу, способи захисту земельних прав та інтересів були визначені ст. 16 ЦК України та ст. 152 ЗК України. Натомість, вже тоді звучали ідеї про те, що ефективним способом захисту земельних прав осіб судами буде передача судам повноважень з паралельного прийняття рішень, що є предметом

спору або ж презюмування юридичного факту (шляхом визнання права), встановлення якого пов'язано із реалізацією повноважень суб'єктами владних повноважень. Фактично ж йшлося про передачу судам повноважень активного управління. [250, с.72; 53, с.191]

Створення адміністративних судів, практика їх діяльності та специфіка способів захисту, похідна від нормативної природи спорів, лише додали питань про те, наскільки вони здатні ефективно захистити права та інтереси особи у сфері її майнових вимог щодо землі та чи мають суди можливість застосовувати традиційний інструментарій захисту саме майнових прав на землю, з приводу яких виникають адміністративні судові справи.

Захист речових прав у сфері земельних правовідносин завжди був та залишається однією з основних сфер наукової та практичної дискусії про ефективність способів захисту. Наприклад, О. Подцерковний звертав увагу: «...судові органи відмовляють у задоволенні позовів землекористувачів до органів місцевого самоврядування про визнання права власності на земельні ділянки з огляду на те, що такий спосіб захисту не передбачений Земельним кодексом, а вирішення цих питань відноситься до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Виходить, що право власності у взаєминах із приватними особами можна захистити реально, зокрема, визнанням права, а у стосунках із публічними органами треба чекати «милості» цих органів. Зрозуміло, що подібне порушує баланс між публічними та приватними інтересами, підриває довіру до вітчизняної правової системи.» [123, с.37]

У п. 4 Листа Верховного Суду України від 29.10.2008 р. № 19-3767/0/8-08 «Щодо розгляду земельних спорів» [296] було заперечено можливість набуття права власності на земельну ділянку за рішенням суду шляхом встановлення факту, що має юридичне значення, таким чином, ствердивши недопустимість прирівнювання судового рішення та відповідного рішення компетентного суб'єкта управління як юридичного факту виникнення прав на землю в непозовних провадженнях. Це фактично означає, що рішення суду дає оцінку правовідносинам лише у спірній ситуації щодо існування прав на землю, і не може бути

самодостатнім актом щодо встановлення таких прав, в обхід органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Однак у випадку, коли особа звертається за захистом права на землю, суд не може обмежуватися оцінкою загальної законності рішень, дій чи бездіяльності, які це право порушують, але й вжити заходів до його захисту. Навіть, якщо порушником є суб'єкт владних повноважень.

Продовження цієї концепції можемо знайти у постанові Верховного Суду від 12.03.2020 р. у справі № 483/731/19, за змістом якої Суд прийшов до висновку, що належним способом захисту в разі порушення права при приватизації майна є визнання безпідставною відмови органу приватизації передати у приватну власність таке майно з державного житлового фонду з покладенням обов'язку на останнього оформити приватизацію житлового приміщення, а не вимога визнання права власності на таке майно, оскільки відповідно до ст. 8 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» приватизація державного житлового фонду здійснюється уповноваженими на це органами, створеними місцевою державною адміністрацією, та органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, організаціями, установами, у повному господарському віданні або оперативному управлінні яких знаходиться державний житловий фонд. Враховуючи, що передача у власність приватизованого житла відбувається на підставі рішення органу приватизації, оформляється свідоцтвом про право власності на житло, яке реєструється органом приватизації, цей орган приватизації у будь-якому випадку має бути залучений до участі у справі як відповідач. [167]

Причиною обмеження виходу адміністративними судами за межі ст. 5 та 245 КАС України, на нашу думку, є не лише формальні вимоги закону, але й системне утвердження відсутності самостійного правового значення майнових вимог у справах адміністративної юрисдикції, а також високий рівень дискреції суб'єктів управління у справах, об'єктом яких є публічне майно, і недопустимість втручання судів у цю сферу. Однак обидва аргументи, за умови їхнього правильного аналізу, є недостатніми для виключення з арсеналу способів захисту адміністративного судочинства ефективних речово-правових інструментів.

Якщо дискреції та її межах у питаннях управління суб'єктом владних повноважень публічним майном (в тому числі при вирішенні питань щодо розпорядження земельним фондом), які можуть і повинні бути предметом контролю судів, присвячено окремий підрозділ роботи, то щодо майнового характеру публічно-правових спорів вважаємо за необхідне вказати на наступне.

За певних обставин «легітимне очікування» на отримання «активу» також може захищатися статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Так, якщо суть вимоги особи пов'язана з майновим правом, особа, якій воно надане, може вважатися такою, що має «легітимне очікування», якщо для такого права у національному законодавстві існує достатнє підґрунтя (див. *mutatis mutandis* рішення у справі «Суханов та Ільченко проти України» від 26 червня 2014 року (*Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine*, заяви № 68385/10 та № 71378/10, § 35 [220])).

Статтею 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) Конвенції передбачено, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах (абзац 10 пункту 9 Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 [236]).

При цьому, під ефективним засобом (способом) слід розуміти такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект.

Відтак ефективний спосіб захисту повинен забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам.

Враховуючи такі міркування, з урахуванням природи порушеного права, а також умов допущеного порушення, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12.02.2019 р. у справі № 826/7380/19 визначила як належний та ефективний спосіб захисту – стягнення з Державного бюджету суми грошового відшкодування [139]. Це при тому, що попередня практика передбачала право суду зобов'язати

відповідного суб'єкта владних повноважень лише вчинити необхідні дії щодо проведення виплати таких сум.

Вважаємо, що вказані висновки можуть бути екстрапольовані і до сфери спорів щодо управління земельною власністю, але, у цьому випадку, враховуючи зміст спірних правовідносин, слід обов'язково врахувати, про захист якого саме права чи інтересу особи йдеться.

Вимоги майнового характеру з відповідними речово-правовими способами захисту можуть бути розглянуті та задоволені адміністративними судами у тому випадку, коли предметом розгляду у справі, що відповідає ознакам адміністративної, було саме право особи на відповідне індивідуалізоване майно, а не просто право на його отримання у значенні «законного (легітимного) очікування» у контексті захисту статті 1 Першого Протоколу до Конвенції.

На підставі детального наукового дослідження застосування способів захисту земельних прав, Ю. Мягкоход прийшов до висновку, що, наприклад, використання визнання права як способу його захисту буде досить ефективним тоді, коли земельне право у особи відповідно до норм земельного законодавства виникло, однак в силу різних обставин не знайшло свого офіційного оформлення та оспорується. Натомість, ст. 152 ЗК України передбачає можливість визнання прав лише на земельну ділянку, при цьому, не містячи вичерпного переліку способів захисту, що застосовуються при захисті прав на земельні ділянки. Таким чином, її в жодному разі не можна тлумачити у той спосіб, що відносно захисту інших суб'єктивних земельних прав визнання прав не може застосовуватися.

Визнання земельного права автор пропонує розглядати як загальний спосіб захисту будь-якого земельного права, відповідно до якого у випадку оспорування, заперечення або порушення земельного права суб'єктом правовідносин це право підтверджується (визнається) судом на підставі фактів, що свідчать про його виникнення та існування. При цьому цей спосіб захисту може бути застосований лише у випадку, коли саме по собі визнання права здатне призвести до його захисту та усунути реально існуючу перешкоду для його реалізації. У аспекті вказаного, рішення юрисдикційного органу, постановлене за наслідком розгляду позову про

визнання права, не передбачає примусового його виконання. Відтак, у тих випадках, де за фактичними обставинами потрібне буде примусове виконання цього рішення, визнання права як способу захисту не призведе до відновлення прав особи. Однак, використання визнання права як способу його захисту буде досить ефективним тоді, коли земельне право у особи відповідно до норм земельного законодавства виникло, однак в силу різних обставин не знайшло свого офіційного оформлення та оспорується. [104, с.8-9]

Однозначно, що такий висновок актуальний і у тому випадку, коли йдеться про перешкоди у легалізації права особи на землю через неналежне здійснення повноважень суб'єктами владних повноважень при здійсненні публічно-владних управлінських функцій.

Таким чином, застосування адміністративним судом визнання права можливе, але лише щодо встановлених майнових об'єктів, коли рішення суб'єкта владних повноважень є лише фактом, який легалізує право особи на відповідний об'єкт власності, та знаходиться поза межами дискреції органу влади при здійсненні управління публічним майном на цій стадії виникнення права у особи (наприклад, на завершальних стадіях передачі сформованих земельних ділянок з державної чи комунальної власності у приватну в порядку приватизації). Це відповідатиме принципам ефективності судового захисту речового права, порушеного суб'єктом владних повноважень, замість ставити у залежність право позивача від додаткових процедур виконання рішення суду відповідачем, при зобов'язанні останнього повторно розглянути питання та прийняти рішення щодо легалізації права особи.

При цьому, слід звернути увагу, що згідно з актуальною редакцією п. 9 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. [201] судові рішення, що набрали законної сили, щодо набуття, зміни або припинення права власності та інших речових прав на нерухоме майно є однією з підстав державної реєстрації права власності та інших речових прав, крім державної реєстрації права власності на об'єкт незавершеного будівництва. А тому, визнання права за особою-позивачем буде достатньою підставою для формального встановлення наявності права за домінуючою

концепцією «книжного володіння», [121, с.51] що відповідатиме вимогам ефективності наданого захисту праву, щодо якого особа звернулася до суду.

В цьому випадку, характер вимоги, зумовлений обставинами справи, який дозволяє розмежовувати спір щодо **права на майно (землю) чи права на визначений об'єкт власності (земельну ділянку)** підлягає обов'язковому врахуванню судом як щодо порядку розгляду справи (в тому числі, визначення предмету та порядку доказування у суді) так і при оцінці допустимих ефективних способів захисту прав особи. Натомість, способи захисту (в тому числі такі, які відповідають вимогам ефективності) повинні визначатися характером порушеного права, свободи або інтересу, а не судової процедури, в рамках якої відбувається її захист та незалежно від юрисдикції, такий повинен бути наданий у повному обсязі.

Висновки до Розділу 2

1. Відсутність ефективного захисту зумовлює втрату будь-яким суб'єктивним правом необхідної його володільцю впевненості у безперешкодній реалізації наданих чи санкціонованих державою можливостей, які і визначають зміст цього права для особи. Кінцевою метою захисту прав та інтересів є можливість особою задовольнити власні правомірні потреби у первинних спірних правовідносинах, щодо визначеного об'єкту, протиправне втручання у які, шляхом порушення, невизнання або оспорювання, унеможлиблює або ускладнює досягнення особою-правоволодільцем запланованого результату у формі матеріальної або іншої визначеної або передбачуваної вигоди. Зміст же захисту права полягає в усуненні відповідних перешкод між поведінкою особи та її результатом у формі задоволення потреб.

2. Земля як вид «публічного майна» зі специфічним правовим режимом, зумовленим публічно-правовим статусом основного національного багатства (ч. 1 ст. 14 Конституції України) та права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13 Конституції України), що визначає поєднання особливостей її використання як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п.

«а» ст. 5 ЗК України), зумовлює правозастосовний потенціал обґрунтування захисту інтересів осіб у відносинах управління земельним фондом та відіграє субсидіарне значення у випадку, коли право конкретної особи щодо конкретного майнового об'єкту ще не формалізоване.

3. Для розмежування юрисдикції та визначення засад засобів і способів захисту онтологічне значення має розуміння, що будь-які спори, що розглядаються у адміністративному судочинстві не є спорами про об'єктивну законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень-відповідачів, а першочергово виникають з необхідності захисту та стосуються різних груп прав або інтересів (в тому числі, щодо речових прав на землю або немайнових прав у сфері земельних правовідносин) осіб у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування або іншими належними відповідачами при здійсненні публічно-владних управлінських функцій або надання адміністративних послуг щодо конкретної земельної ділянки, її безперешкодного володіння, користування чи розпорядження.

4. Створення спеціалізованих судів для захисту саме земельних прав не є оптимальним варіантом, оскільки початок їх діяльності зумовить чергове розпорошення судової юрисдикції, проблеми нормативного регулювання діяльності земельних судів, ускладнення користування послугами правосуддя для осіб тощо.

5. Наведені у ч. 1 ст. 5 та ч. 2 ст. 245 КАС України способи захисту опираються на природу та форми діяльності суб'єктів владних повноважень, та є заходами примусу, які можуть застосовуватися у судовому порядку, способами протидії протиправній реалізації компетенції органами державної влади чи місцевого самоврядування як відповідачів у адміністративному процесі.

Водночас, ч. 2 ст. 5 КАС України дозволяє суду діяти зі значним ступенем свободи правозастосування, обираючи спосіб захисту, який прямо процесуальним законодавством не передбачений, але впливає із природи права, про захист якого звертається особа, характеру порушення та нормативно-правового регулювання, з урахуванням вимог необхідності забезпечення ефективності захисту.

6. Способи захисту, які застосовуються адміністративними судами та в порядку цивільного чи господарського судочинства є істотно відмінними, що дозволяє припускати існування нормативно-формальної різниці об'єктів правового захисту в порядку різних видів судочинства. Однак, виходячи з нормативної та фактичної спільності завдань судочинства в Україні, незалежно від його виду, така категорична диференціація не завжди є виправданою і зумовлює питання ефективності захисту земельних прав та інтересів особи.

7. У справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, реалізуються спеціальні способи захисту прав та інтересів особи. Незважаючи на зовнішню форму результату, внутрішній зміст судової діяльності першочергово спрямований на оцінку правомірності рішень (актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які потенційно ведуть до втручання у сферу прав, свобод та інтересів особи. Така судова діяльність володіє потенціалом надання превентивного ефективного захисту в аспекті недопущення порушення, яке здатне негативно відобразитися на сфері прав, свобод та інтересів особи.

8. Ефективність отриманого захисту прав, свобод та інтересів за наслідками звернення до суду – складне збірне поняття, яке в найбільш загальних рисах, можна охарактеризувати як здатність забезпечувати реальний вплив судового рішення на правовий статус особи у спірних правовідносинах шляхом відновлення, визнання, встановлення порушених, оспорюваних, невизнаних прав, свобод чи інтересів особи до первинного стану, з приводу захисту яких вона і звернулася до суду, з урахуванням спірних правовідносин.

Незважаючи на його прикладний та теоретично складний характер, легітимне закріплення критеріїв ефективності способів захисту прав, свобод та інтересів не відповідатиме необхідності врахуванню процесуальної природи, яка при цьому ж визначається обставинами конкретної справи. Домінуюче значення тут має формування саме правозастосовної практики вищою судовою інстанцією.

9. Судова практика ототожнює ефективність та належність способу захисту, або хоча б розглядає перше елементом загального поняття належного способу судового захисту. З огляду на це, обґрунтування неефективності застосування

обраного способу захисту прав та інтересів позивача, який визначений ним у сформульованих позовних вимогах, є підставою для відмови у задоволенні позову, оскільки такий не веде до відновлення порушених, оспорюваних або не визнаних прав, свобод чи інтересів позивача, а отже – не виконується завдання судочинства.

10. Причиною обмеження виходу адміністративними судами за межі ст. 5 та 245 КАС України є не лише формальні вимоги закону, але й системне утвердження відсутності самостійного правового значення майнових вимог у справах адміністративної юрисдикції, а також високий рівень дискреції суб'єктів управління у справах, об'єктом яких є публічне майно, і недопустимість втручання судів у цю сферу.

11. При розгляді в адміністративній справі вимоги про захист права на визначений об'єкт права власності (в тому числі, земельну ділянку), враховуючи речовий характер порушеного права, а також якщо порушення вчинене рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, яке є лише фактом, який легалізує право особи на відповідний об'єкт власності, та знаходиться поза межами дискреції органу влади при здійсненні управління публічним майном, адміністративний суд повноважний застосовувати речово-правові способи захисту.

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ У ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ СПРАВ

3.1. Захист земельних прав громадян України при реалізації суб'єктами владних повноважень дискреційних повноважень

Засада розподілу влад як один з фундаментальних принципів побудови демократичної та правової держави зумовлює чіткий розподіл повноважень між законодавчою, виконавчою і судовою гілкою влади, що тягне диференціацію законотворчості, адміністрування (управління) та судочинства як відповідних їм форм реалізації влади. З огляду на це, чітке дотримання структури розмежування відповідної компетенції у вибудованій системі протизаг між елементами державного апарату є недосяжною метою. Так, наприклад, діяльність суду при вирішенні адміністративних спорів, має багато спільного з безпосереднім здійсненням публічного управління та є однією з форм державного впливу на суспільні відносини. У цих умовах різко зростає загроза втручання одного суб'єкта у сферу повноважень іншого, а отже – порушення монополії реалізації влади у тій чи іншій сфері тією чи іншою гілкою.

У багатьох випадках, при здійсненні адміністрування, рішення про застосування правової норми у фактичних обставинах ґрунтується на адміністративному розсуді, а втручання судів у цю діяльність розглядається суб'єктами публічного адміністрування як наступ на їхню автономію в рамках системи розподілу влад. Така тенденція зумовлює і підвищену обережність самих суддів, які із обґрунтованою пересторогою підходять до застосування своїх процесуальних можливостей.

Питання розсуду та повноважень, що реалізуються на його підставі, є однією з глибинних проблемних теоретичних дискусій, яка характеризується існуванням значного наукового доробку, що успішно реалізовувався у судовому

правозастосуванні, а з 17 лютого 2022 року знайшов і своє нормативне закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру» [195].

Оминаючи тривалу теоретичну дискусивність питання визначення дискреційного повноваження [101; 9; 40; 216; 12; 280; 245], зважаючи на його нормативне закріплення на сьогодні, слід звернути увагу, що п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначає їх як повноваження, які надані адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Водночас, розкриваючи вимогу законності при оцінці здійснення дискреційного повноваження, ч. 3 ст. 6 цього ж Закону надає додаткові конститутивні ознаки таких повноважень.

Одне з уніфікованих судових розумінь дискреційних повноважень, наведене у п.п. 49-50 постанови Великої Палати Верховного Суду від 15.09.2021 р. у справі № 640/33771/20 (провадження № 11-215зai21) [151], розкривало їхнє розуміння як сукупності прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох альтернативних варіантів управлінських рішень, кожен із яких є законним. Суб'єкти владних повноважень застосовують надані їм в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами (дискреційні повноваження).

Із зазначеного можна зробити висновок, що законодавство та судова практика інституціоналізували дискреційне повноваження, вказавши на його залежність та зумовленість законодавчою формою визначення, встановленими процедурними гарантіями порядку їхньої реалізації, а також нормативною новелою стало обов'язкове врахування попередньої адміністративної практики відповідного правозастосовного органу.

Основним джерелом можливості виправданого втручання суду у сферу повноважень публічної адміністрації є аксіома про законодавче регулювання діяльності усіх елементів апарату держави та піднесення закону як вищого вияву державного інтересу, що дозволяє йому виступати мірилом суспільно необхідної та бажаної діяльності – ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує, так звану, дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом. Закон стоїть на перешкоді свавілля, суб'єктивізму. Вільний розсуд, через який реалізуються дискреційні повноваження, повинен здійснюватися в легальних межах. Орган публічної адміністрації, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні факти і застосовувати до встановлених фактів чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. [258, с107]

С.О. Шатрава зазначає, що дискреційним правом або дискреційною владою є надана особі свобода діяти на свій розсуд, тобто, оцінюючи ситуацію, вибирати один із кількох варіантів дій (або утримуватися від дій) чи один із варіантів можливих рішень. Воно надає можливість посадовій особі диференціювати ситуації залежно від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати у нормі права. Окрім того, науковець також акцентує увагу на тому, що, використовуючи такі повноваження, посадова особа зобов'язана передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою і покладення особистих корисливих інтересів в основу мотивації вибору. [290, с.276-277]

О. Лагода визначає, що дискреційність у загальносуспільному значенні, як діяльність на власний розсуд, за власним переконанням, суперечить її правовому змісту, адже йдеться не про безконтрольну, безвідповідальну роботу посадових осіб, а про реалізацію повноважень у межах, визначених законом. [79, с.88]

Французький вчений Г. Бребан вважає, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати за ними рішення,

надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона вправі діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій. Проте вчений зауважив, що навіть при формальному існуванні дискреційного права свобода адміністрації не є абсолютною, на неї впливає ціла низка обмежень, і вона здійснюється в рамках законності і тому не є ані повною, ані безконтрольною. [21, с.98]

Б.М. Лазарєв цілком справедливо розглядає «розсуд» як вольовий бік співвідношення доцільності та законності, що призначений сприяти індивідуалізації прийнятих рішень та, разом з тим, не допускати виходу правозастосувача за межі, закріплені у правових приписах. [80, с.92] Натомість, інша частина дослідників звертає у своїх висновках увагу саме на інтелектуально-вольовий аспект розсуду [211; 9]. З таким акцентом погодитися не можемо.

Адміністративний розсуд, та визначені на його підставі дискреційні повноваження є певною нормативно-фікційною конструкцією, оскільки відсутність власної суб'єктивної волі у суб'єкта публічного управління при реалізації компетенції зумовлює підкорення його якщо не формальній нормі закону, то хоча б його «духу», сформульованому у принципах та засадах. Це дає підстави для існування положень про можливість застосування у процесі розгляду та вирішення спорів аналогії права. Встановити ж конкретну правову норму та її зміст – умова правозастосовної діяльності будь-якого суб'єкта, в тому числі, необхідний елемент здійснення судочинства згідно з п. 3 ч. 1 ст. 244 КАС України, довкола якого потенційно можлива ревізія у рамках самої судової гілки аж до касаційної інстанції, предметом інтересу якої є винятково питання права, а не факту.

Комплексно аналізуючи вказаний підхід, слід звернути увагу, що говорячи про розсуд у сфері реалізації повноважень, ми присвоюємо йому ознаку «адміністративний». Це свідчить про те, що такий розсуд не є звичайним результатом інтелектуально-вольової діяльності у свідомості конкретного службовця, що реалізує повноваження, а є заснованим на законі продуктом діяльності відповідного суб'єкта владних повноважень за посередництвом

фізичних осіб, які його представляють. Ототожнюючи себе з державою та її силою і авторитетом при реалізації наданих законом повноважень, фізична особа не може бути привілейована монополією на вчинення дій «за власним розсудом». Такий зумовлений якщо не прямою статтею закону, то принципами і засадами права як державного веління на шляху до організації соціального буття в державно-організованому суспільстві. У зв'язку з цим, встановлення норми та її конкретного змісту – не монополія службовця, а повинно бути доступним та зрозумілим для будь-кого, кого така діяльність стосується (з чого випливає вимога якості нормативного регулювання у широкому сенсі) та для чого функціонують альтернативні контрольні механізми, які діють від імені держави. [54, с.109,111]

Крім законності та форми здійснення, Закон України «Про адміністративну процедуру» ще однією межею законності реалізації дискреційних повноважень визначив практику відповідного адміністративного органу.

Безспірним фактом на рівні міжнародних та національної системи правозахисту України є те, що принцип правової визначеності, як складовий елемент верховенства права (ст. 8 Конституції України), має загальне значення для функціонування усього механізму держави та покликаний забезпечувати перш за все стабільне правове становище індивіда шляхом вдосконалення процесів не лише правотворчості, але й правозастосування. [193, с.54] Очевидно, що, в тому числі, означення правозастосування для забезпечення вимог визначеності у результатах діяльності стосується не лише судової діяльності, але й адміністративної процедури, підп. 1 ч. 1 ст. 4 Закону про яку спеціально розкриває як окремі елементи принципу верховенства права – законності та юридичній визначеності.

Принцип правової визначеності має на меті забезпечення адаптації поведінки індивіда до нормативних умов правової дійсності, впевненість особи у своєму правовому становищі та захист її від свавільного втручання з боку держави. Ідентичною є мета й іншого принципу, який, як і правова визначеність, є однією із найважливіших складових верховенства права та правової держави – принципу правової безпеки, який *inter alia* передбачає захист довіри особи до надійності свого правового становища. Аналіз практики Європейського Суду з прав людини

доводить, що, вживаючи термін «правова визначеність» (англ. legal certainty), суд вдається до певного роду поєднання вимог правової визначеності та вимог принципу правової безпеки. [65, с.7]

Крім того, аналізуючи у аспекті дотримання гарантій Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у діяльності органів публічної влади, Європейський суд з прав людини усталено підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (див. рішення у справах «Баєлер проти Італії» [ВП] (Bayeler v. Italy [GC]), заява № 33202/96, п. 120; «Онер'їлдіз проти Туреччини» [ВП] (Oneryildiz v. Turkey [GC]), заява № 48939/99, п. 128; «Magadat.com S.r.l. проти Молдови» (Magadat.com S.r.l. v. Moldova), заява № 21151/04, п. 72, від 08.04.2008 р. і «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), заява № 10373/05, п. 51, від 15.09.2009 р.) (п. 70 рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України», заява № 29979/04 від 20.10.2011 р. [221]). Очевидно, що послідовність дотримання практики адміністративним органом у цьому випадку має одне з першочергових значень.

Двома прямими приписами, які зараз надають практиці адміністративного органу обов'язкового значення правозастосовного джерела є ч. 4 ст. 8 Закону, яка розкриває вимогу обґрунтованості, вимагаючи надати належне обґрунтування у адміністративному акті, якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, а також, підп. 4 ч. 3 ст. 6 цього ж Закону про згадані критерії законності здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження.

Будь яке управлінське рішення стосовно особи ухвалене суб'єктом владних повноважень незалежно від способу прийняття, рівня і місця органу у відповідній системі, правових підстав, мотивів, способу та форм ухвалення підлягає судовому контролю.

Суддя Верховного Суду, д.ю.н. Н. Блажівська зазначає, що завдяки дискреції забезпечується індивідуалізація та справедливість вирішення тих або інших справ, адже вони розглядаються в межах конкретних обставин, які можуть бути враховані відповідним суб'єктом. Такі повноваження сприяють адміністративній гнучкості, дозволяючи адміністративним органам адаптуватися до мінливих обставин і пріоритетів. Також дискреція дає змогу максимально повно врахувати права, свободи та інтереси приватної особи, особливо під час їх зважування з публічним інтересом. [17]

Дискреція є необхідною та безальтернативною для управлінської діяльності адміністративного органу юридичною конструкцією, завдяки якій вирішується низка важливих завдань, центральними з яких є забезпечення справедливої, ефективної та орієнтованої на індивідуальні потреби приватної особи правозастосовної та правотворчої діяльності названих суб'єктів. А тому дискреція є необхідним та невід'ємним механізмом здійснення публічної влади при адмініструванні.

Зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень.

Таким чином, дискреція – це елемент управлінської діяльності. Вона пов'язана з владними повноваженнями і їх носіями – органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Дискрецію не слід ототожнювати лише з формалізованими повноваженнями, вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта.

Тобто, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору з будь-ким (п.п. 44, 46, 49-50 постанови Верховного Суду від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18 (адміністративне провадження № К/9901/2762/19) [179]).

Незважаючи на частково розкриті передумови об'єктивних складнощів, дискреційні повноваження та результати їхньої реалізації відповідно теж необхідно є об'єктом судового контролю, виходячи з наведених міркувань і критеріїв.

За висновком Е. Шмідта-Ассманна розсуд не означає повної «свободи вибору». Органи публічної адміністрації роблять вибір не вільно; як органи влади, що в усьому диригуються правом, вони повинні керуватися критеріями, закладеними в законі і дорученому завданні, та самостійно зважувати ці масштаби у рамках своїх повноважень. Таке розуміння сутності розсуду дозволило дійти обґрунтованого висновку, що уповноваження адміністративних органів на прийняття остаточних рішень не виключають судовий контроль, однак звужують його інтенсивність у порівнянні з рештою «ординарних» рішень адміністративних органів. [293, с.239,253]

Забезпечення судового контролю за сферою дискреційних повноважень має ще один аспект – визначення стандартів «повного рівня юрисдикції» судової влади над виконавчою, особливо у питаннях управління публічним майном, яким є земельний фонд. А отже, здатність державного механізму апріорі забезпечити повний та ефективний захист прав, свобод та інтересів у відповідних сферах реалізації адміністративного розсуду.

Стосовно «повного рівня юрисдикції» зауважимо, що за твердженням Європейського суду з прав людини, «судом» може вважатися лише орган, уповноважений вирішувати правові конфлікти по суті. Це означає, що останньому мають бути забезпечені можливості з перевірки всіх питань факту і права, які мають відношення до розглядуваного спору. [302] Так, при з'ясуванні питань факту суд повно і всебічно досліджує обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому він перевіряє, чи підтверджені вони належними, допустимими, достовірними та достатніми доказами. Вирішуючи питання права, суд надає правову оцінку встановленим ним обставинам, посиленням на які сторони спору обґрунтовують правомірність своїх позицій, та формулює висновок по суті спірних питань.

Аналіз норм КАС України дозволяє прийти до висновку, що адміністративні суди України мають широкі можливості щодо перевірки всіх питань факту і права, які стосуються розв'язуваних ними публічно-правових спорів. Водночас залишається остаточно не вирішеним питання про те, чи не слід вбачати винятку із цього загального висновку, що обумовлений віднесенням до юрисдикції означених судів справ щодо оскарження управлінських актів, прийнятих внаслідок реалізації суб'єктом влади дискреційних повноважень.

Адміністративний суд у змозі перевіряти дотримання суб'єктом владних повноважень лише правових вимог і не може втручатися у його дискрецію (власний розсуд). У протилежному випадку, виникає ризик порушення конституційного принципу поділу влади та перебирання судом на себе повноважень щодо вирішення питань, які законодавством віднесено до компетенції іншого державного органу. Виходить, що певні фактичні аспекти рішення, прийнятого «на власний розсуд», не можуть контролюватися судом, а тому останній, будучи часткою звичайного судового механізму, не виглядатиме як інституція, що має «повний рівень юрисдикції». Так, наприклад, ЄСПЛ у деяких своїх рішеннях дійшов висновку, що інституції, інтегровані у національні судові системи, не мали «повного рівня юрисдикції», а тому не сприймалися судами у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції: у рішенні в справі «Обермейер проти Австрії» адміністративний суд був визнаний таким, що не мав «повного рівня юрисдикції», оскільки був уповноважений лише на встановлення відповідності адміністративних актів об'єкту та меті закону. [305]

Натомість, у рішеннях ЄСПЛ склалася практика, яка підтверджує, що дискреційні повноваження не повинні використовуватися свавільно, а суд повинен контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно (див. рішення у справі «Хасан і Чауш проти Болгарії» («Hasan and Chaush v. Bulgaria») від 26.10.2000 р., заява № 30985/96 [308]).

Міркуючи з приводу цього припущення, зазначимо, що наведені вище формулювання не нівелюють можливості суду, який контролює законність дискреційного адміністративного акта, перевіряти також і його суть.

У рішенні в справі «Сігма Радіо Телевіжн Лтд проти Кіпру» ЄСПЛ виокремив три вимоги, що мають бути дотримані одночасно. Перша зводиться до того, що суд, який оцінює адміністративне рішення, ухвалене «на свій розсуд», повинен якнайглибше досліджувати так звані «прості» факти, тобто ті, що не потребують спеціальних знань. Друга – полягає в тому, що суду слід враховувати процедурні гарантії, які мали місце при постановленні рішення суб'єктом адміністрування: якщо заявник впродовж адміністративної процедури використовував гарантії, які відповідають правилам статті 6, то це може обґрунтувати «полегшену» форму судового контролю. І, нарешті, третя полягає в тому, що суд зобов'язаний (а) вислухати всі доводи заявника, а також (б) переглянути всі факти, що посідають центральне місце у його (заявника) справі. [306]

Іншими словами, навіть, якщо закон не уповноважує суд на вирішення питань факту, останні мають розглядатися задля того, щоб забезпечити достатній обсяг судового перегляду акта, прийнятого суб'єктом управління «на свій розсуд».

Комітет Міністрів Ради Європи, звертаючись до практики ЄСПЛ, також намагався окреслити оптимальні шляхи і засоби забезпечення ефективного контролю за адміністративними актами. У своїх рекомендаціях він торкнувся і проблеми визначення меж такого контролю.

Наприклад, у Рекомендації щодо судового перегляду адміністративних актів Комітет Міністрів наголосив, що всі адміністративні акти підлягають судовому перегляду, а суд повинен мати можливість розглянути всі питання права і фактичні обставини, які мають значення для представленої сторонами справи. [212]

У тексті зазначеної Рекомендації не йдеться про особливості перегляду дискреційних актів. Однак у роз'яснювальному коментарі до цієї Рекомендації відзначено, що відносно адміністративних актів, які є результатом реалізації дискреційного повноваження, хоча такі повноваження, в принципі, судовому перегляду не підлягають, суд може з'ясовувати питання, чи вийшов відповідний адміністративний орган за дозволені межі, коли користувався такою свободою розсуду, і чи припустився яких-небудь очевидних помилок. За позицією Комітету Міністрів, дискреційний акт може бути скасований судом, якщо, ухвалюючи його,

адміністративний орган вийшов за межі своїх повноважень. При цьому суд має перевірити правильність застосування закону до фактів справи.

Пункт 9 Рекомендації № R (80) 2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень передбачає, що акт, прийнятий під час реалізації дискреційних повноважень, може бути перевірений на предмет законності судом або іншим незалежним органом. Такий контроль не виключає можливості проведення попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого вирішувати питання як стосовно законності, так і щодо суті такого акта. [213]

У свою чергу в роз'яснювальному коментарі, традиційно доданому до цієї Рекомендації, зазначено, що наведене формулювання не нівелює можливості того, що суд, який контролює законність дискреційного адміністративного акта, може контролювати також суть такого акта; абзац 2 пункту 9 Рекомендації прямо передбачає, що «контроль як законності акта, так і його суті з боку правомочного адміністративного органу, не мають тлумачитися як такі, що виключають додатковий, подвійний контроль з боку суду чи іншого незалежного органу». [242, с.450]

У продовження визнання допустимості і необхідності контролю судової гілки влади за реалізацією дискреційних повноважень, цікавим, на нашу думку, є висновок суду господарської юрисдикції з урахуванням підходів європейського правозахисного механізму, який цілком може мати загальне значення та виступати орієнтиром для українського правозастосування.

У постанові від 07.07.2022 р. у справі № 910/886/19 колегія суддів Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду звернула увагу, що у практиці ЄСПЛ вироблено низку принципів і тестів, які дають судам орієнтири під час судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень уповноваженими органами. [183]

Аналіз норм статей 124, 19 Конституції України, норм процесуального права, які закріплені в ГПК України щодо компетенції суду, дає підстави дійти висновку, що останній не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе

повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу (у тому числі, делеговані повноваження).

Водночас, зазначаючи про виключну дискрецію Укрпатенту у вирішенні питання щодо реєстрації торговельної марки, суд апеляційної інстанції не врахував того, що суди уповноважені контролювати як відповідність реалізації дискреції закону (праву), так і узгодженість рішень/дій, прийнятих на підставі дискреції, з правами особи, загальними принципами прийняття рішень, процедурними нормами, обставинами справи, наявними ресурсами тощо.

Отже, дискреційні повноваження Укрпатенту у прийнятті рішень за заявками про реєстрацію знаків для товарів і послуг мають узгоджуватися з конституційним принципом верховенства права та такими його елементами, як юридична визначеність і заборона свавілля.

Висновок суду апеляційної інстанції у справі про прийняття рішення Укрпатентом у межах наданих йому повноважень та у спосіб, передбачений Законом, з посиланням виключно на дискрецію Укрпатенту у вирішенні питання щодо реєстрації торговельної марки, - є певною мірою декларативним та таким, що не узгоджується з повноваженнями суду у розгляді відповідної категорії спорів.

Однак, одним із коренів проблеми ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи із суб'єктами публічної адміністрації є й правильна кваліфікація відповідних повноважень як дискреційних, що визначає допустимість застосування тих чи інших способів захисту. Практика Верховного Суду (Великої Палати) дозволяє зробити висновки, що для перевірки, чи діяв орган на підставі та в межах своїх повноважень, першочергово доцільно з'ясувати, зокрема, чи є ці повноваження дискреційними; якщо так, то чи їхня реалізація (нереалізація) може бути об'єктом судового контролю, чи ж дискреція адміністративного органу має виключний характер. [17]

Так, наприклад, вже загальною стала правова позиція Верховного Суду з приводу оцінки реалізації повноважень органами управління земельним фондом з приводу надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення йому земельної ділянки у власність або відмови у наданні такого. Верховний Суд звертає

увагу, що повноваження щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою чи надання мотивовано відмови у його наданні, регламентовано ч. 6 ст. 118 ЗК України. Умови, за яких орган відмовляє у наданні дозволу, визначені законом. Якщо такі умови відсутні, орган повинен надати дозвіл. Ці повноваження та порядок їх реалізації передбачають лише один вид правомірної поведінки відповідного органу – надати дозвіл або не надати (відмовити). За законом у цього органу немає вибору між декількома можливими правомірними рішеннями. Тому зазначені повноваження не є дискреційними (п. 49 Постанови ВС від 28.05.2020 р. у справі № 819/654/17 (адміністративне провадження № К/9901/24661/18)). [169]

Проаналізувавши нормативні та доктринальні підходи, В Перепелюк звернув увагу на лексеми, які застосовуються при наділенні органу дискреційними повноваженнями, що відбувається найчастіше шляхом закріплення в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі, нормі із невизначеною гіпотезою. Для позначення дискреційного повноваження законодавець використовує, зокрема, терміни «може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «встановлює», «визначає», «на свій розсуд». Однак наявність такого терміну у законі не свідчить автоматично про наявність у суб'єкта владних повноважень дискреційного повноваження; подібний термін є приводом для докладного аналізу закону на предмет того, що відповідне повноваження є дійсно дискреційним. [115]

Натомість, у справі про визнання протиправним та скасування витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, видану органами Держгеокадастру та зобов'язання видати витяг з технічної документації про нормативно грошову оцінку земельної ділянки із застосуванням зміненого коефіцієнту функціонального призначення, який характеризує функціональне використання земельної ділянки (Кф) у розмірі 1,2., при перегляді рішення судів попередніх інстанцій, Верховний Суд звернув увагу, що ними не враховано, що вчинення дій щодо застосування у витязі з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки певного коефіцієнту функціонального використання земельної ділянки належить до повноважень відповідача. Тобто, такі

дії є частиною процесу реалізації повноважень, наданих відповідачу чинним законодавством, а саме повноважень щодо визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Результатом реалізації цих повноважень є затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою виготовленої технічної документації нормативної грошової оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, яке породжує юридичні наслідки для позивача, як платника податків, оскільки нормативна грошова оцінка земельних ділянок є базою оподаткування земельним податком, в той час, як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки є тільки засобом (підставою) для встановлення такої оцінки.

Перевірка, аналіз та оцінка технічної документації нормативної грошової оцінки земельної ділянки, а саме витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки на предмет його відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи, входить до компетенції Держгеокадастру та територіальних органів Держгеокадастру в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Відтак, суди не вправі втручатися у діяльність державних органів, що застосовують надані їм у межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження в будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Втручання в дискреційні повноваження суб'єкта влади виходить за межі завдань адміністративного судочинства.

Однак, навіть у цьому випадку, Верховний Суд звернув увагу, що дискретність природи таких повноважень не виключає їх повністю з-під судового контролю. Натомість, актуалізує питання обрання належного способу захисту, яким пропонує вважати оскарження рішення міськради, яким затверджено технічну документацію щодо нормативної грошової оцінки землі, або оскарження дій відповідача щодо застосування при розрахунку нормативної грошової оцінки земельної ділянки відповідних локальних коефіцієнтів, з якими позивач не погоджується, після

застосування процедури спростування висновків державної експертизи, яка проводиться в позасудовому порядку. [178]

Таким чином, відповідно до визначених форм і видів дискрецій щодо взагалі права суб'єкта владних повноважень самостійно вирішити, чи буде або не буде він приймати рішення/діяти, здатності ним обирати одну з можливостей прийняти одне з юридично допустимих рішень або вчинити одну із юридично допустимих дій чи самостійно вирішити, яким чином він буде діяти у конкретній ситуації. Однак, у жодному випадку не можна вважати дискреційним повноваженням діяти згідно з адміністративним розсудом у випадку, якщо визначена законом адміністративна процедура реалізації компетенції передбачає взаємовиключні форми поведінки адміністративного органу за відповідно встановлених вимог та умов.

Цей висновок особливо важливий для сфери земельних правовідносин, де продовжує панувати, на нашу думку, нерозуміння сутнісної природи повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не є рівними за своїм статусом власниками земельного фонду, а лише здійснюють управління (як публічно-владну функцію), в тому числі, приймаючи рішення про розпорядження земельними ділянками за правилами відповідної адміністративної процедури з елементами адміністративного, а не приватно-правового розсуду.

Отож, встановивши навіть факт реалізації дискреційних повноважень, суди повноважні переходити до сутнісних критеріїв оцінки реалізації адміністративного розсуду – чи переслідував орган легітимну мету, чи діяв прозоро і в якомога послідовніший спосіб; чи дотримав процедурні гарантії; чи належно вмотивував рішення; чи не є воно свавільним (довільним), нераціональним, не підтвердженим доказами або ж помилковим щодо юридичних фактів; необ'єктивним або явно несправедливим. [17] Та, в подальшому, розглядати питання визначення належного та ефективного способу захисту порушених прав, свобод та інтересів.

Виходячи із сформульованих ознак ефективного способу захисту прав, свобод та інтересів у попередніх підрозділах роботи, у поєднанні з формами допустимого законного втручання у діяльність публічної адміністрації адміністративними

судами, питання повноважень останніх при розгляді відповідних спорів уже тривалий час залишається надзвичайно дискусійним.

При вирішенні адміністративно-правових спорів суди не підміняють собою інші державні органи, не узурпують функції останніх, а лише захищають порушені, оспорювані або не визнані права, свободи чи інтереси позивача через реалізацію власних правомочностей, визначених у ст. 245 КАС України, які кореспондуються зі способами захисту, які закріплені у ст. 5 цього ж Кодексу.

Втручання суду має бути законним і не виходити за межі, встановлені у правовому регулюванні. У протилежному випадку створюються умови для конфлікту між судом та суб'єктом публічної адміністрації.

Встановлюючи порушення у реалізації власної компетенції суб'єктом владних повноважень суду очевидно недостатньо обмежитися констатацією порушення та визнання протиправним відповідного рішення, дії чи бездіяльності.

Втручання адміністративного суду в управлінський розсуд є вимушеним кроком. Воно здійснюється з метою захисту та відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватної особи. Зауважимо, що чітких меж втручання суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації закон не установлює і ці межі визначаються судом самостійно з урахуванням певних чинників. [284, с.268]

Характер порушення є одним з ключових елементів визначення ефективного способу захисту. З огляду на це, дослідники вже тривалий час звертають увагу, що залежно від того, в результаті чого відбулося порушення прав, свобод чи інтересів при реалізації дискреційних повноважень, способи захисту мають відповідати відповідним обставинам.

При здійсненні дискреційних повноважень адміністративний орган може вийти за межі адміністративного розсуду. Допустимими способами захисту в цьому випадку є відновлення правового становища суб'єкта, яке існувало до порушення його права; покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку вчинити дії у межах наданого адміністративного розсуду; покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку утриматися від дій, які виходять за межі адміністративного розсуду. [10, с.195-196]

У своєму висновку В. Перепелюк узагальнив та визначив можливі способи захисту і у разі порушення процедури ухвалення дискреційного рішення (визнання процедурного рішення (дії) протиправним; покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку повторно прийняти процедурне рішення (вчинити дію) або утриматись від подальшого здійснення процедури, що була б заснована на протиправному рішенні (дії)) або ж від протиправного дискреційного рішення чи дії (визнання такого рішення (дії) протиправним та скасування; покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку повторно розглянути питання; заборона подальшої реалізації протиправного дискреційного рішення чи продовження вчинення дії; покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку прийняти дискреційне рішення певного конкретного змісту, вчинити певну конкретну дискреційну дію; стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправним дискреційним рішенням, дією). [115]

Водночас, центральною є проблема порушення прав, свобод та інтересів особи двома способами – пасивним (порушення шляхом нерозгляду питання щодо реалізації прав) та активним (шляхом відмови у реалізації прав особи). Це найчастіше обґрунтовується саме через дискретність та наявність у суб'єкта владних повноважень можливостей самостійно вирішувати відповідні питання і обирати форму власної поведінки у спірних правовідносинах.

У обидвох цих випадках відновлення порушеного права Позивача вимагає не лише визнання протиправними дій (бездіяльності), але й оскільки така діяльність прямо суперечить Конституції України, законам та спеціально-дозвільним принципам діяльності суб'єктів владних повноважень, то захист повинен відбуватися шляхом спонукання до виконання компетенційного обов'язку легалізувати своїм рішенням чи дією передбачене право особи. [54, с.110]

У випадку, якщо з боку адміністративного органу має місце протиправна бездіяльність щодо нездійснення дискреційного повноваження, доцільно говорити про повноваження адміністративного суду в порядку п. 4 ч. 2 ст. 245 КАС України – визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

З цього приводу Велика Палата Верховного Суду, переглядаючи судові рішення про зобов'язання міської ради внести зміни до рішення у частині визначення цільового призначення земельної ділянки комунальної власності звернула увагу, що згідно з чинним нормативним порядком у ЗК України така зміна цільового призначення землі проводиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення природоохоронного та історико-культурного призначення.

Суд першої інстанції, з рішенням якого погодився і суд апеляційної інстанції, задовольняючи цей позов, не врахував положення наведеного вище законодавства, оскільки, задовольняючи позов, суди попередніх інстанцій не врахували права органу місцевого самоврядування вирішувати питання щодо зміни цільового призначення земельної ділянки, оскільки відповідно до вимог чинного законодавства України до компетенції судів віднесено розгляд вимог виключно про спонукання розглянути подане зацікавленою особою клопотання без визначення змісту самого рішення.

Як наслідок, зобов'язавши міськраду внести зміни до чинного рішення міськради, суд перебрав на себе повноваження органу місцевого самоврядування та вийшов за межі своїх повноважень. Так, оскаржуваними судовими рішеннями фактично змінено цільове призначення земельної ділянки із земель водного фонду на землі житлової та громадської забудови (постанова ВП ВС від 11.09.2018 р. у справі № 712/10864/16-а [135]).

Натомість, на практиці має масовий характер відмова у реалізації своїх дискреційних повноважень, яка маскується під невизначені законом форми «залишення документів без розгляду», «повернення для доопрацювання», «зупинення (відкладення) прийняття рішення» тощо.

Однак у такому випадку постає очевидне запитання, чи можемо ми констатувати бездіяльність з боку суб'єкта владних повноважень, встановлення

протиправності якої дозволяє суду застосувати спосіб захисту у формі зобов'язання вчинити певні компетенційні дії (в тому числі, прийняти рішення).

Згідно з усталеною судовою практикою, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 06.11.2019 у справі № 509/1350/17, оцінюючи ефективність обраного судом способу захисту (зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву), зазначила, що суд має право визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправою та зобов'язати вчинити певні дії. Суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. При цьому застосування такого способу захисту вимагає з'ясування судом, чи виконано позивачем усі визначені законом умови, необхідні для одержання дозволу на розробку проекту землеустрою. Разом з тим наведених обставин судами не встановлено. Оцінка правомірності відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою стосувалася лише тих мотивів, які наведені відповідачем у оскаржуваному рішенні. Однак суди не досліджували у повній мірі, чи ці мотиви є вичерпними і чи дотримано позивачем усіх інших умов для отримання ним такого дозволу. Отже, як зазначила Велика Палата Верховного Суду, апеляційний суд дійшов правильного висновку про те, що належним способом захисту та відновлення прав позивача у цій справі буде зобов'язання відповідача повторно розглянути відповідну заяву позивача про надання йому дозволу на розробку проекту землеустрою (п. 36- 39). [143]

Тобто, застосування такого способу захисту прав та інтересів позивача як зобов'язання уповноваженого органу прийняти конкретне рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, є правильним, коли уповноважений орган розглянув клопотання заявника та прийняв рішення, яким відмовив у його задоволенні.

У такому разі суд, під час перевірки підстав прийняття рішення, перевіряє конкретні підстави відмови в наданні дозволу на розробку проекту землеустрою. У разі визнання незаконності підстав, що стали причиною прийняття рішення про

відмову в наданні дозволу на розробку проекту землеустрою, доцільним способом захисту є власне зобов'язання уповноваженого суб'єкта прийняти конкретне рішення, а не зобов'язання повторно розглянути клопотання. Оскільки клопотання вже було розглянуто, рішення прийнято, тому повторний розгляд клопотання не захистить прав заявника.

Водночас, за загальним правилом, відсутні підстави для зобов'язання відповідача надати дозвіл на розробку проекту землеустрою, якщо уповноважений орган не прийняв жодного рішення з числа тих, які він повинен був ухвалити за законом.

Щоправда, існує один суттєвий виняток. З огляду на необхідність обрання найбільш ефективного способу захисту порушеного права, Верховний Суд вже розглядав справи № 812/1312/18 та № 140/1992/18 з подібними правовідносинами (повторна відмова у наданні дозволу без урахування висновків постанови суду) і у постановях від 16.05.2019 р. та 06.08.2019 р. відповідно, та дійшов висновку, що повторна відмова у формі листа з підстав, не визначених ч. 7 ст. 118 ЗК України свідчать про відсутність наміру суб'єкта владних повноважень прийняти обґрунтоване та законне рішення у формі, передбаченій чинним законодавством, з урахуванням позиції суду. Оскільки процес надання позивачу відмов у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою з формальних підстав без прийняття відповідного владного управлінського рішення може бути досить тривалим, на що вказує протиправна поведінка відповідача, який на виконання судового рішення в іншій справі повторно допустив аналогічні порушення прав позивача, то в даному випадку належним способом захисту порушеного права є саме зобов'язання Головного управління Держгеокадастру надати позивачу дозвіл на розроблення проекту землеустрою (постанови Верховного Суду від 18.06.2020 р. у справі № 802/1827/17-а (адміністративне провадження № К/9901/50138/18) [172], від 28.05.2020 р. у справі № 819/654/17 (адміністративне провадження №К/9901/24661/18) [169], від 30.04.2020 р. у справі № 812/1313/18 (адміністративне провадження №К/9901/68206/18) [168]).

У зазначеному випадку, як вже зазначалося вище, основна проблема полягає у тому, наскільки правильно наведені приклади відносин і повноваження суб'єкта в них можна кваліфікувати як дискреційні, а відповідно висновок про спосіб захисту є релевантним до озвученої проблематики. Закон визначає лише дві форми законної поведінки суб'єкта владних повноважень у цьому випадку – надати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою або відмовити у його наданні. Таким чином, встановивши незаконність одного з прийнятих рішень або іншої форми бездіяльності суд, в межах п. 4 ч. 2 ст. 245 КАС України суд повноважний зобов'язати вчинити певні компетенційні дії.

При цьому, згідно з абз. 1 ч. 4 ст. 245 КАС України суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

Дискреційність повноважень суб'єкта владних повноважень є «вододілом» щодо можливості визначення судом змісту рішення або дії, яку повинен вчинити відповідач, таким чином втрутившись у розсуд.

Положення ст.ст. 5 та 245 КАС України про невичерпність визначених способів захисту, які повноважні застосовувати адміністративні суди, дають підстави вважати, що втручання адміністративного суду за підсумками розгляду та вирішення адміністративної справи може проявлятися, зокрема, у покладанні на суб'єкта владних повноважень: обов'язку прийняти адміністративний акт чи інше рішення; обов'язку вчинити дії у межах наданого адміністративного розсуду; обов'язку утриматися від дій, які виходять за межі адміністративного розсуду; обов'язку розглянути звернення чи питання особи; обов'язку повторно розглянути питання особи; обов'язку повторно прийняти процедурне рішення (вчинити дію); обов'язку утриматись від подальшого виконання процедури, яка б виконувалася на підставі рішення, яке визнане протиправним; обов'язку прийняти дискреційне рішення; обов'язку вчинити певну дискреційну дію; заборони подальшої реалізації протиправного дискреційного рішення чи продовження вчинення дії та ін.

У науковому середовищі тривалий час точаться дискусії з приводу того, чи має суд повноваження зобов'язувати суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення чи вчиняти певну конкретну дію, які той має відповідно приймати та здійснювати «на власний розсуд». У окремих випадках, автори наполягають на тому, що суд може для своєчасного захисту права особи зобов'язати відповідача прийняти рішення конкретного змісту чи вчинити конкретну дію. [284, с.270]

На противагу цьому, більшість дослідників все ж одностайні у тому, що недопустимим є прийняття судом рішення про покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку прийняти певний варіант саме дискреційного рішення: суди повинні дотримуватися загального правила без будь-яких винятків – суд не має права зобов'язувати суб'єкта влади вчиняти дію, яку за законом останній здійснює «на свій розсуд», не може вказувати, яке конкретно рішення (дії) необхідно приймати (вчиняти) відповідачу. [31; 78; 118]

У продовження цих міркувань, абз. 2 ч. 4 ст. 245 КАС України визначає, що у випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні. Вжиті формулювання нормативного припису є істотно відмінними від абз. 1 цієї ж частини ст. 245 КАС України, оскільки визначають за судом право зобов'язати відповідача «вирішити питання, щодо якого звернувся позивач» без конкретики щодо форми та змісту «вирішення» такого питання.

Як позитив нової редакції слід відзначити обов'язкову вказівку на необхідність врахування правової оцінки суду у рішенні, якщо суд лише зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання із застосуванням розсуду. При цьому, на нашу думку, цей аспект не стільки стосується адресата рішення – відповідача, рішення суду для якого і без цього є обов'язковим, як є сформульованою до суду вимогою надавати таку оцінку по суті результату

розгляду спірного питання суб'єктом владних повноважень, а не обмежуватися констатацією процедурних порушень. [54, с.112]

За наявності у певній процедурі специфічних вимог щодо проведення оцінки в реалізації компетенції, які вимагають спеціальних знань, вмінь, кваліфікації чи уповноваження (наприклад, дисциплінарні, кваліфікаційні, розпорядчо-управлінські щодо публічного майна), суд у разі встановлення порушення процедури здійснення повноважень може скасувати рішення органу та зобов'язати його повторно розглянути питання і прийняти рішення з наданням загальної оцінки процедури і обставин, які підлягають врахуванню. Разом з тим суд не має достатніх повноважень для самостійного вирішення усього обсягу питань для реалізації відповідної дискреційної компетенції – це мають робити кваліфіковані уповноважені особи, при цьому, як правило у складі колегіальних органів або ж багатоступінчастих процедур.

Цей висновок узгоджується з попередніми щодо перспектив підвищення рівня ефективності захисту прав, свобод та інтересів осіб у рамках захисту від порушень на завершальних етапах процедури приватизації чи інших форм передачі земель державної чи комунальної власності приватному землекористувачу, які не лише можуть зобов'язувати відповідача прийняти відповідне рішення, але й, можливо, легітимізувати право особи на підставі рішення суду.

3.2. Захист земельних прав громадян України у спорах за зверненням суб'єктів владних повноважень

Важливою категорією справ у земельних спорах, що розглядаються у межах адміністративного судочинства, є справи за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Така участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю забезпечити через суд здійснення ними своїх публічно-владних управлінських функцій у галузі земельних правовідносин, а також детермінування необхідної поведінки від інших суб'єктів права, спонукання

до якої вписується у межі повноважень суб'єктів владних повноважень, що при цьому має на меті ефективний захист суспільних інтересів.

Суб'єктам владних повноважень законодавчо надається право на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень або до суб'єкта приватного права, так як відповідно до ч.2 ст. 46 КАС України їх віднесено до числа позивачів в адміністративній справі. Однак, якщо звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень може здійснюватися з будь-якої підстави, тобто такої, що прямо не передбачена законом, але безпосередньо слідує з відповідних управлінських функцій цього суб'єкта, то щодо звернення з позовом до особи приватного права (громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації (юридичні особи), які не є суб'єктами владних повноважень), воно може відбуватися лише у визначених законом випадках. Так, статтею 19 КАС України визначено додаткову умову щодо надання їм права на звернення до суду для вирішення публічно-правового спору – пряма вказівка на це право у законі (п.5). [64]

Ключовою ознакою таких умов є правообмежувальний характер, що відповідає завданням адміністративного судочинства зі справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, яке у справах за позовами суб'єктів владних повноважень реалізується шляхом попередження необґрунтованого втручання та усунення порушень з боку суб'єктів владних повноважень. [156]

Категорією справ за позовом суб'єкта владних повноважень у публічно-правових земельних спорах з урахуванням з п. 5 ч. 5 ст. 46 КАС України, є **справи за позовами суб'єкта владних повноважень про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.**

Хоча чинне законодавство України побудоване на принципі захисту права власності на землю від посягань з боку будь-яких інших суб'єктів, однак норма ст.41 Конституції України допускає примусове відчуження об'єктів права

приватної власності, але лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі та в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. [71]

Загальні засади примусового відчуження земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності визначені у ст. 350 ЦК України та ст. 147 ЗК України, які містять бланкетну норму, що відсилає до спеціального Закону 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). [197]

Віднесення цієї категорії справ до юрисдикції адміністративних судів у загальній постановці проблеми зумовлено тим, що судова процедура примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах насамперед потребує розв'язання правового конфлікту, що виникає на рівні конституційних цінностей, охорона, забезпечення та захист яких покладаються на державу. Визначення переваги тієї чи іншої конституційної цінності в конкретних життєвих обставинах вимагає об'єктивної, незалежної і неупередженої оцінки та певної правової легітимації дій суб'єктів владних повноважень у сфері обмеженого державного впливу, що відповідає функціям судової влади. [62, с.109-110]

Доцільно зазначити, що, вирішуючи спір щодо вилучення земельної ділянки, та, досліджуючи наявність встановлених для цього підстав та умов, суд здійснює охорону прав її власника, яка полягає у тому, що у разі встановлення судом факту порушення прав та інтересів власника земельної ділянки планованим вилученням (зокрема, відсутність підстав для вилучення, порушення процедури вилучення чи відсутність належної компенсації у разі вилучення), це слугує підставою відмови у задоволенні відповідного позову.

Тож виходячи з розуміння того, що при примусовому відчуженні земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності неминуче відбувається посягання на приватні інтереси власників, держава запроваджує певні гарантії для попередження необґрунтованого втручання та усунення порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Їх юридичною базою є головна доктрина Конституції України,

закріплена у ст.3, яка полягає у тому, що права і свободи людини та їхні гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави, їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави. Це повною мірою стосується і прав громадян на захист від необґрунтованого втручання у їх право власності на земельні ділянки.

Так як розгляд цих категорій справ у судовому порядку визначається конституційним принципом непорушності права власності та виключності підстав його примусового відчуження,[51, с.160] то важливим для визначення моделі підвищення ефективності захисту земельних прав громадян у спорах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, є з'ясування основних елементів правовідносин, що підлягають дослідженню адміністративними судами при розгляді позовів у цій категорії справ.

Глава 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» присвячена встановленню особливостей розгляду окремих категорій спорів адміністративними судами. Зокрема, у ст. 267 КАС України під назвою «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» містяться норми, що виступають спеціальними щодо інших норм КАСУ, відповідно дослідження способів захисту земельних прав громадян у цих спорах вимагає їх застосування. Однак, слід зауважити, що у цій статті розкриті лише поодинокі формально-процесуальні аспекти провадження у справах за позовами про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, зокрема: законодавчо визначене коло позивачів; виключна підсудність; подання позовної заяви без сплати судового збору (слід вказати на існуючу у чинному законодавстві суперечність щодо застосування цього положення, зокрема із спеціальним Законом України «Про судовий збір»).

Однак, ст. 267 КАС України не містить механізму та закономірностей дослідження судами предмету провадження у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.

Оскільки згідно з п. 3 ч. 4 ст. 12, п. 3 ч. 4 ст. 257 та ч. 4 ст. 267 КАС України вирішення таких адміністративних справ здійснюється виключно за правилами загального позовного провадження, то для повноти дослідження слід виходити із загальних правил судового розгляду справ адміністративними судами у порядку позовного провадження з урахуванням визначених особливостей у цих справах.

Ст. 171 КАС України визначає алгоритм діяльності судді для відкриття провадження у справі. Так, нормативно визначено на першому місці у переліку дій судді при відкритті провадження перевірку адміністративної процесуальної дієздатності як умови звернення з адміністративним позовом.

Важливість встановлення суддею наявності належної адміністративної процесуальної дієздатності суб'єкта на звернення із вимогами про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, зумовлюється насамперед тим, що при визначенні кола справ, які розглядаються за зверненням суб'єктів владних повноважень, необхідно виходити з конституційного принципу, що органи влади діють тільки на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом (ст. 19 Конституції України), відповідно, суб'єкти владних повноважень можуть звертатися до адміністративного суду тільки у випадках, передбачених законом. Суд повинен встановити наявність права та визначити первинні нормативні підстави цього органу на звернення до адміністративного суду у такій справі.

Оскільки у ч. 1 ст. 267 КАС України визначення суб'єктів, повноважних звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, є неповним, а виклад цього у Законі про відчуження – не системний, то слід визначити «маркери» щодо виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень у цій категорії справ.

З адміністративним позовом можуть звернутися лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб, з урахуванням закріпленого у ст.ст. 8 та 9 Закону про відчуження диференційованого підходу в залежності від:

а) правового статусу суб'єкта владних повноважень (лише орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування). Законом не передбачене так зване делегування повноважень, що, як правило, має формулювання у рішеннях органів державної влади - «за дорученням», «на виконання». Таким чином, маємо справу з прикладом «виключної компетенції», що вчергове наголошує на особливій «правозахисній» природі цих справ;

б) галузевої правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, яка полягає у його повноваженнях щодо прийняття рішення про викуп земельної ділянки для конкретного виду та значення суспільної потреби (загальнодержавного чи місцевого).

Як зазначає І.І. Діткевич, через галузеву правосуб'єктність суб'єкт стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин й, отримуючи цей статус, посідає у процесі конкретне процесуальне місце серед інших осіб, які беруть участь у справі. [35, с.132] При цьому законодавчо обмежується перелік суспільних потреб, що можуть бути підставою звернення до суду (ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження);

в) територіальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, яка полягає у його повноваженнях щодо прийняття рішення про викуп земельної ділянки для суспільної потреби, виходячи із адміністративно-територіального розміщення запланованого об'єкта.

Так, Вищий адміністративний суд України у справах про примусове відчуження у державну власність з мотивів суспільної необхідності частини земельної ділянки (№ 875/72/16) вказав на його здійснення суб'єктом владних повноважень з недотриманням правила, яке слідує з адміністративно-територіального розміщення планованого об'єкту (зокрема, за матеріалами справи передбачається місце розташування об'єкта на території двох областей [265]). У такому разі рішення про викуп об'єкта для суспільних потреб приймає Кабінет Міністрів України (ч. 2 ст. 8 Закону) і відповідно право на звернення з позовом про примусове відчуження належить лише Кабінету Міністрів України, а не райдержадміністрації, як це мало місце у справі).

Окрім того, що прийняття рішення про викуп об'єктів для суспільних потреб органами виконавчої влади та місцевого самоврядування повинно відповідати межах їх повноважень, визначених спеціальними законами, важливим є здійснення правової оцінки змісту рішення суб'єкта владних повноважень. Так, у справі №875/28/18 судом було встановлено відсутність рішення про викуп земельної ділянки для суспільних потреб [231], у справі № 826/15750/14 суди помилково прийшли до висновку, що оскаржуване розпорядження, яке містить у собі лише перелік відповідних організаційних заходів, спрямованих на викуп або примусове відчуження земельних ділянок, має правовим наслідком примусове відчуження земельної ділянки позивача.[184]

Таким чином, суди повинні здійснювати належну оцінку правових наслідків рішень суб'єктів владних повноважень.

З метою забезпечення захисту прав громадян суд повинен взяти до уваги чи дотримано позивачем строк чинності рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб з підстав, які допускають примусове відчуження цих об'єктів з мотивів суспільної необхідності, (ч. 3 ст. 12 Закону) для звернення до суду з позовом про примусове відчуження цих об'єктів. Недотримання цього строку у багатьох випадках стало підставою для відмови у задоволенні позову. [265; 266]

Прийняття таких рішень неналежними суб'єктами та подальше звернення ними з позовом до суду є однозначною підставою для повернення позовної заяви на підставі п. 3 ч. 4 ст. 169 КАС України або залишення позову без розгляду на підставі п. 1 ч. 1 ст. 240 КАС України, якщо вказані обставини будуть встановлені вже після відкриття провадження у справі. Адміністративний суд у такий спосіб стежить за дотриманням меж допустимого втручання суб'єкта владних повноважень у право власності особи на земельну ділянку.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 171 КАС України суддя після одержання позовної заяви при відкритті провадження у справі перевіряє чи відповідає ця заява вимогам, які встановлені статтями 160, 161, 172 КАС України.

З огляду на необхідність подання повної інформації для підтвердження позовних вимог, А.Б. Наконечний вказує на потребу у «розширеній» формі такої позовної заяви. [106, с.159] А С.В. Бакуліна зауважуючи, що у чинному законодавстві певних особливих вимог до позовних заяв щодо примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності не визначається, але враховуючи судову практику, пропонує подання у позовній заяві фактично інформації з питань, що будуть відображені у постанові суду [6, с.137-138].

Цілком логічним є необхідність відображення у позовній заяві тих додаткових відомостей, які згідно з ч. 5 ст. 267 КАС України повинні бути відображені у рішенні адміністративного суду про задоволення позову про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. Тож не можна погодитись з підходом, відображеним у постанові ВАС від 28.01.2016 р. у справі № 874/3/15, у якій суд вказав, що умови попереднього та повного відшкодування вартості земельної ділянки, порядок виплати викупної ціни, строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку тощо мають бути визначені у судовому рішенні, а отже мають бути з'ясовані судом у ході розгляду спору, тобто не визначаються позивачем при поданні позову [185], однак такий підхід продиктований сьогоdnішнім нормативним формулюванням та має свої недоліки на практиці.

Обов'язковою умовою права на звернення з позовом є законодавча вказівка на необхідність дотримання досудової процедури. Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону про відчуження, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть звернутися до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів лише 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 Закону», що є визнаною доктринальною закономірністю для такої категорії справ – суб'єкт владних повноважень має право звернутися до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку [249, с.62].

Перевіряючи відповідність позовної заяви вимогам встановленим КАС України, суддя, як це слідує з п. 6 ч. 5 ст. 160 КАС України повинен з'ясувати дотримання досудового порядку урегулювання спору, що передбачає обов'язок суду перевірити: 1) подання суб'єктом владних повноважень відповідно до правил доказування у адміністративному судочинстві доказів (як додатків до позовної заяви) щодо звернення з пропозицією до власника про викуп об'єкта для суспільних потреб, 2) дотримання законності визначеної у нормативному порядку процедури (розділ II Закону) [51, с.158], у тому числі доказів отриманої письмової відповіді про згоду чи незгоду з пропозицією. [6, с.138] Тож слід погодитись із С.В. Бакуліною, яка розглядає необхідність перевірки суддею вимог до позовної заяви у комплексі з вимогами щодо дотримання досудового порядку вирішення спору.

Перевірці підлягає також належність доведення до відома власника земельної ділянки рішення про її викуп для суспільних потреб. У ст.10 Закону про відчуження міститься сукупність вимог до порядку повідомлення органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування, які прийняли рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, зокрема щодо строків, форми, змісту та так званого зворотного зв'язку – відповіді власника об'єкту.

Так, у справі № 876/7/17-а судом було встановлено, що орган місцевого самоврядування, який прийняв рішення про викуп, не здійснив повідомлення власника об'єкта про викуп, доручивши це підприємству, якому було надано функції замовника на проведення оцінки об'єкта нерухомого майна, який підлягає викупу для суспільних потреб» [188]. Таке повідомлення, виходячи з ч. 2 ст. 10 Закону про відчуження, було визнано неналежним.

У рішенні Харківського апеляційного адміністративного суду від 20.12.2018р. у справі № 879/2/18 встановлено, що позивачем подано до суду позов про примусове відчуження земельної ділянки до закінчення запропонованого ним відповідачу місячного строку для надання письмової відповіді щодо згоди на проведення переговорів щодо умов викупу або відмову від такого викупу, посилаючись на те, що відповідач був ознайомлений з первинним рішенням про

викуп і не погодився з викупом, а це фактично підтверджує, що він не збирався погоджуватися на викуп належних йому частин земельних ділянок з урахуванням внесених змін до рішення. Встановлені обставини стали підставою відмови у задоволенні позову.

Таким чином, недотримання законодавчо встановленої процедури слугує підставою відмови у задоволенні позову.

Окремої уваги у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності заслуговує повноваження суду за результатами підготовчого засідання постановити ухвалу про закриття провадження у справі з підстави, передбаченої у ст. 238 КАС України, зокрема, якщо позивач відмовився від позову і відмову прийнято судом.

Оскільки реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача є проявом принципу диспозитивності, зміст якого полягає у можливості вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмету спору, то суб'єкти владних повноважень, виступаючи позивачами в адміністративному процесі, наділені відповідними диспозитивними правами (ст. 47 КАС України), зокрема, правом на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову.

В ухвалі Львівського апеляційного адміністративного суду від 13.07.2011 р. у справі № 2а-6/11/9104 прийнята відмова від позову, яка мотивована тим, що відмова Львівської обласної державної адміністрації від заявленого раніше позову не суперечить вимогам законодавства, не порушує прав відповідачів, третіх осіб у справі чи інших осіб, оскільки, як зазначив представник позивача, в даний час відсутня необхідність у примусовому вилученні земельних ділянок приватної власності і спір врегульовано в позасудовому порядку. [267]

Встановлені ст. 54 КАС України обмеження щодо права закінчувати справу примиренням, діють виключно у тому випадку, коли суб'єкт владних повноважень, у випадках наданих законом звертається до суду в інтересах інших осіб. Що ж стосується здійснення повноважень суб'єктами владних повноважень у аналізованій категорії справ, то ці обмеження не діють, так як ці суб'єкти

вступають у справу у якості позивача з метою реалізації законодавчо закріпленого принципу домінування суспільного інтересу над приватним [298, с.126].

Ч. 3 ст. 183 КАС України встановлено, що за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду у випадку визнання позову відповідачем. Право визнати позов повністю або частково надано відповідачу відповідно до ч. 4 ст. 47 КАС України.

А.Б. Наконечний вказує на порушення судом норм процесуального права, якщо він задовольняє позов у випадку, якщо сторони досягли згоди щодо примусового відчуження земельної ділянки та якщо у сторін на певному етапі немає претензій щодо компенсації вартості останньої [106, с.172]. Такі міркування є дискусійними.

Як гарантію прав відповідача слід вважати закріплене у ч. 6 цієї ж статті право суду не прийняти визнання позову відповідачем і не визнати умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

До основних елементів цих правовідносин, які підлягають дослідженню судом, слід також віднести підстави для примусового відчуження об'єкту приватної власності з мотивів суспільної необхідності.

Необхідно вказати на те, що протягом тридцятиденного строку розгляду справи цієї категорії по суті, що обчислюється з дня початку розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 193 КАС України) перед судом стоїть вирішення важливого завдання – перевірити достатність підстав та фактичну обґрунтованість для примусового відчуження об'єкту приватної власності з мотивів суспільної необхідності – що є одним із елементів процесуальної діяльності суду при розгляді справи, і від чого безпосередньо залежить подальше рішення по суті.

Первинним для дослідження цього питання є аналіз ст. 15 Закону про відчуження, у якій прямо визначені підстави для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Зі змісту ч. 1 цієї статті слідує, що примусове відчуження може бути здійснено у державну чи комунальну власність лише як

виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під законодавчо визначені цільові об'єкти.

Враховуючи принципове значення вказаних підстав як законних передумов порушення конституційного права власності особи, їхнє однозначне розуміння та встановлення існування є гарантією забезпечення інтересів власників у досліджуваній категорії спорів. Тож насамперед суд повинен встановити приналежність потреб, для яких планується примусове відчуження до переліку таких, які належать до суспільної необхідності.

У судовій практиці зустрічаються випадки неналежного віднесення позивачами певної потреби до суспільно необхідної. Так, у справі № 876/7/17-а у задоволенні позову Львівської міської ради було відмовлено, оскільки «будівництво стадіону» не охоплюється виключним переліком об'єктів «суспільної необхідності», які містяться у ч. 1 ст. 15 Закону про відчуження [188].

Проблематика визначення переліку об'єктів у контексті суспільних потреб та суспільної необхідності широко обговорюється у науковій літературі – від необхідності закріплення вичерпного переліку, [99, с.31] конкретизації видів, які є у Законі [37, с.25; 255, с.309; 259, с.353] і аж до визнання ризикованості встановлення вичерпного переліку [26, с.162].

Дослідження масиву спеціального законодавства, що визначає правовий режим окремих об'єктів, зазначених у переліку Закону про відчуження, для розміщення яких допускається примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що розміщені на них, вказує на відсутність уніфікованої нормативної термінології.

Досить велика кількість рішень суду свідчить, що у разі встановлення приналежності об'єкта до переліку, визначеного у ст. 15 Закону про відчуження, таке відчуження проводиться автоматично, не доводячи його виключного характеру. Суди, відмовляючи у задоволенні позову щодо примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, здебільшого намагаються обґрунтувати це порушенням процедури відчуження, що не пов'язано з ґрунтовним доведенням «виключності» такого відчуження [255, с.26].

Однак навіть за умови чіткого законодавчого закріплення переліку об'єктів, з'ясуванню підлягають такі ключові критерії, які застосовуються законодавцем і для визначення можливості примусового відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що слідує із законодавчого визначення поняття «суспільна необхідність»: 1) наявність загальнодержавного інтересу або інтересу територіальної громади для задоволення якого допускається примусове відчуження об'єктів, що, власне і визначає цю необхідність; 2) виключність такої необхідності.

Питання загальнодержавного інтересу або інтересу територіальної громади для задоволення якого допускається примусове відчуження об'єктів, є надзвичайно складною юридичною конструкцією. З особливостей ж відносин, які є предметом судового розгляду слідує, що констатація суспільної необхідності вимагає встановлення виключного характеру такої необхідності. Тобто обґрунтування, що такі потреби не можуть бути забезпечені шляхом використання земель державної чи комунальної власності (ч. 1 ст. 2 Закону); що розмістити такі об'єкти можна виключно 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 в цілому, при цьому з дотриманням вимог екологічної безпеки, із забезпеченням подальшого раціонального використання земельних ділянок (ч. 4 ст. 4 Закону); лише в разі, якщо будівництво зазначених у частині першій цієї статті об'єктів передбачається здійснити із застосуванням оптимального варіанта з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та інших чинників (ч. 2 ст. 15), 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 (ч. 2 ст. 16) свідчать про покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку доказування та визначають предмет доказування, тобто ті факти, обставини, які входять до підстав позову.

Однак, приймаючи докази позивача і суд, попри особливий державно-правовий статус суб'єкта владних повноважень, повинен володіти достатньо переконливими аргументами на користь того, що подальше розміщення об'єктів, під які примусово відчужується земельна ділянка та інші об'єкти, становить інтерес саме для українського суспільства чи його окремої частини, а не для конкретного суб'єкта владних повноважень, який звернувся з позовом, та виключним характером необхідності задоволення цього інтересу через обмеження права власності особи.

Так, суди у своїх рішеннях звертали увагу, що ініціатором викупу (відчуження) земельної ділянки виступали приватні підприємства, які здійснюють господарську діяльність пов'язану з видобуванням корисних копалин для забезпечення власних комерційних інтересів, що свідчить, у першу чергу, про комерційний характер такої ініціативи (постанова КАС/ВС від 03.03.2020 р. у справі №850/8/19 [166]) Але посилання лише на цю обставину не завжди вказує на здійснення повного з'ясування суті інтересу.

Так, у справі, яка розглядалася Європейським судом з прав людини «Джеймс та інші проти Об'єднаного Королівства», заявники стверджували, що критерій «інтереси суспільства» при розгляді норми, яка стосується позбавлення права власності, дотримується лише у тому випадку, якщо власність вилучається для суспільного використання у спільних інтересах всього суспільства, і що, як наслідок, перехід власності від однієї особи до іншої лише в інтересах останнього при жодних умовах не може вважатися таким, що здійснений в «інтересах суспільства». Суд вирішив, що порушення статті 1 Протоколу № 1 було відсутнім, констатуючи, що хоч позбавлення власності, яке здійснюється лише з метою передачі тієї чи іншої приватної вигоди іншій приватній особі не може вважатися здійсненим «в інтересах суспільства», примусова передача майна від однієї приватної особи іншій може, залежно від обставин може становити собою законну мету сприяння таким суспільним інтересам. Суд зауважив, що заволодіння власністю для реалізації законної соціально-економічної або іншої політики може

здійснюватися «в інтересах суспільства», навіть якщо суспільство в цілому прямо не використовує цю власність або ж не користується її благами. [25, с.414]

Перевірка дотримання критерію виключного характеру суспільної необхідності та його доведення може бути здійснена судом на основі відповідної містобудівної та землепорядної документації, що повинні бути підставою прийняття рішення про викуп (ч. 2 ст. 7 Закону). Це відображено і у внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 р. змінах до ст. 147 ЗК, які вказують на необхідність дослідження судом комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, детальних планів території, в яких зазначаються відомості про межі територій, до складу яких входять земельні ділянки, необхідні для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. [198]

У справі № 876/1/14 про примусове відчуження об'єкту нерухомого майна для будівництва майданчику відпочинку Львівський апеляційний адміністративний суд, акцентував увагу на недотриманні принципу пропорційності відчуження його цілям, а аргументацією цього слугувало посилення на відкриті для загального доступу дані Публічної кадастрової карти України, з яких вбачається наявність біля об'єкту, що став предметом спору, значної належної громаді м. Львова території, що могла б бути використана для заявленої мети і без втручання у право приватної власності громадянина на оспорюваний об'єкт нерухомості. Обґрунтуванням стала і позиція ЄСПЛ у справі «Трегубенко проти України» (п. 53) та у справі «Федоренко проти України» (п. 28), у яких зазначається, що «...позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний, *inter alia*, «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом», і втручання має підтримувати «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та вимогами фундаментальних прав окремої особи, адміністративний суд зробив висновок, що «будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності, і справедливий баланс має бути дотриманий між вимогами

загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини; мають бути витримані розумні пропорції між використаними засобами і досягнутими цілями.» [189]

Такий комплексний критерій становить значне поле для дослідження з боку повноважних органів, оскільки для позитивного вирішення справи про примусове відчуження, суд, на підставі ретельного дослідження переліченої документації, повинен прийти до твердого переконання, що констатований суспільний інтерес не може бути задоволений у інший спосіб, крім як вилучення пропонованої земельної ділянки у її власника. [51, с.159]

При з'ясуванні цих питань суд повинен виходити з дії принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи у адміністративному процесі (ч. 4 ст.11 КАС України), в тому числі, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Однак, вважаємо, що у цьому випадку суд повинен чітко розуміти різницю між наслідками дії принципу офіційності та підміною собою однієї зі сторін. З огляду на це, суд може визначитися із необхідною доказовою базою для доведення наявності чи відсутності загальнодержавного інтересу чи інтересу територіальної громади, про який заявив та який обґрунтовує позивач, однак в жодному випадку він не може самостійно визначати та вказувати на наявність такого інтересу поза формулюванням позову суб'єктом владних повноважень і самостійно здійснювати дії по його доказуванню.

Аналіз прецедентної практики ЄСПЛ дозволяє сформулювати загальні вимоги сучасного тесту на наявність інтересів суспільства згідно з Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема: блага від примусового відчуження повинні перевищувати витрати на нього; цінність нового використання земельної ділянки має бути вищою за наявну; ціль примусового відчуження має бути важливою; цілі примусового відчуження можна задовольнити виключно окремо визначеною земельною ділянкою. [99, с.31]

У рішенні від 13.02.2019 р. у справі № 874/4/17 Верховний Суд у складі Колегії суддів Касаційного адміністративного суду вказав на відсутність мотивації позивачем загальнодержавного інтересу, який обумовлює виключну необхідність

примусового відчуження земельної ділянки, оскільки саме по собі розташування на ній корисних копалин загальнодержавного значення ще не свідчить про наявність такого інтересу [162], а у рішенні Першого апеляційного адміністративного суду від 04.11.2019 р. у справі № 850/8/19 звертається увага, що видобування корисних копалин має більш короткий строк за терміном, ніж сільськогосподарська діяльність на земельній ділянці, враховуючи, що розроблення родовищ полягає у підготуванні поверхні землі, а саме у видаленні родючого шару, його розкритті (спорудженні траншей), виконанні розкривних робіт (у тому числі відвальних робіт), після такої зміни стану земельної ділянки її родючість втрачається. Тобто, позивач, як суб'єкт владних повноважень не надав доказів переваг економічної ефективності від надання в оренду земельної ділянки для видобування корисних копалин у порівнянні з використанням земельної ділянки в сільськогосподарській діяльності [238].

Наявність у Законі про відчуження положення щодо відчуження за вимогою власника земельної ділянки всієї земельної ділянки, якщо решта її площі не може раціонально використовуватися за цільовим призначенням (ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження) та відсутність у чинному законодавстві норм, у яких би визначалися мінімальні граничні розміри земельних ділянок, що вказують на можливість їх використання за цільовим призначенням, призвело до утворення масиву судової практики.

На сьогодні сформована правова позиція Верховного Суду, що полягає у визнанні пріоритету саме волі власника земельної ділянки щодо вирішення питання про можливість раціонального використання решти її площі за цільовим призначенням. Згідно з абз. 2 ч. 5 ст. 3 Закону про відчуження можливість раціонального використання решти її площі за цільовим призначенням визначається власником, і за вимогою власника відчуженню підлягає вся земельна ділянка. Як вказав Суд, це вказує, що законодавцем не висувається вимог щодо необхідності доведення власником землі неможливості раціонального використання решти земельної ділянки і власник наділений правом самостійно

визначати можливість або неможливість використання решти земельної ділянки, а також звертатися з вимогою про відчуження всієї земельної ділянки. [171]

Певні варіанти вирішення питання у разі недосягнення згоди сторін пропонувалися науковцями, зокрема, зобов'язати позивача надати докази можливості раціонального використання відповідачем за цільовим призначенням решти площі земельної ділянки, на яку не звернено позов про примусове відчуження, [6, с.144] шляхом проведення експертизи з врахуванням чинних нормативних документів у галузі будівництва, санітарних норм та правил тощо. [52, с.114]

Результатом розгляду справи є рішення, зважаючи на те, що апеляційний суд розглядає позовні вимоги по суті як суд першої інстанції. Крім традиційної форми акта в порядку адміністративного судочинства (ст. 246 КАС України), ч. 5 ст. 267 КАС України визначає перелік додаткових необхідних реквізитів такого рішення:

1) об'єкт примусового відчуження. Потреба у максимальній індивідуалізації об'єкту (із зазначенням даних про його місцезнаходження, площу та кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель, що повинні вказуватись згідно з відомостями офіційної документації (Державного земельного кадастру та Державного реєстру права власності на нерухоме майно) є важливою як при позитивному вирішенні справи, так і при прийнятті рішення про відмову в задоволенні позову чи інших форм завершення провадження, оскільки такі є перешкодою для повторного звернення у суд (ч. 5 ст. 170, ч. 2 ст. 239 КАС України).

2) підстава, на основі якої здійснюється примусове відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що є особливо важливим з огляду на те, що це одна з обставин, встановлення якої виключає можливість повторного звернення у суд (ч. 5 ст. 170, ч. 2 ст. 239 КАС України), а також нормами Закону про відчуження в імперативній формі (ч. 5 ст. 4, ч. 3 ст. 18, ст. 19) вказано на цільове призначення подальшого використання вилученої земельної ділянки чи іншого нерухомого майна та є однією з найістотніших складових подальшого правового режиму відчуженої власності та умовою повернення її попередньому власнику.

3) строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені. Подекуди у судових рішеннях в якості такого строку вказується строк набрання рішенням законної сили [186], виплати/перерахування коштів власнику, [166] або ж взагалі не вказується.

З урахуванням норм ст.ст. 13, 17 Закону про відчуження та аналізу нами питання державної реєстрації права власності держави та територіальної громади на досліджувані об'єкти, цей строк повинен визначатись у взаємозв'язку із датою державної реєстрації прав. Тож потребує доповнення і ст. 16 Закону про відчуження вказівкою на граничний строк проведення державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на земельну ділянку. Адже навіть перелік прав власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо яких прийнято рішення про викуп для суспільних потреб, визначений у ст. 13 Закону про відчуження, вказує на обтяження правомочностей власника, а згідно з ч. 5 ст. 351 ЦК України власник має право на власний розсуд розпоряджатися житловим будинком, іншими будівлями, спорудами, багаторічними насадженнями, що розміщені на такій земельній ділянці лише до набрання законної сили рішенням суду про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.

4) 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.

Ключовий характер цього питання відображено на конституційному (ст. 41) та законодавчому (абз. 2 ч. 3 ст. 4 Закону про відчуження) рівнях, а також і у практиці ЄСПЛ. Так, у рішенні ЄСПЛ від 20.10.2011 р. у справі «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*), заява №29979/04, § 71) [221] вказується, виходячи з того, що дотримання балансу між загальним інтересом та вимогами щодо захисту індивідуальних основоположних прав є необхідною умовою позбавлення майна, що відсутність компенсації його реальної вартості є порушенням такого балансу та покладає надмірний тягар на заявника.

Слідуючи за дотриманням цього принципу при розгляді справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, під час судового розгляду адміністративний суд з урахуванням вимоги ч. 1 ст. 211 КАС України щодо безпосереднього дослідження доказів у справі, та, виконуючи свій обов'язок з визначення викупної ціни та порядку її виплати (ч. 3 ст. 16 Закону про відчуження), повинен з'ясувати ряд питань:

а) чи належно встановлена викупна ціна, оскільки згідно з ч. 1 ст. 5 Закону, до неї включається не лише вартість земельної ділянки (її частини), житлового будинку, інших будівель, споруд, багаторічних насаджень, що на ній розміщені, а також упущена вигода, у повному обсязі, тобто врахуванню підлягають збитки, що будуть завдані власнику у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами;

б) чи була надана власнику альтернатива вибору. Виходячи зі змісту ч. 6 ст. 4 та ст. 14 Закону про відчуження, у яких встановлена лише як альтернатива рівноцінній земельній ділянці, «якщо інше не погоджено з власником відчужуваної земельної ділянки», грошова форма, то завдання суду з'ясувати чи було запропоновано власнику інші форми компенсації.

Погоджуючись з В.П. Суєтновим, саме ця форма повинна бути визнана пріоритетною порівняно з грошовою, оскільки це гарантує конституційне право власності на землю. [254, с.17]

Однак це відображається лише у поодиноких судових рішеннях. Так, у справі № 874/4/17 встановлено, що відповідач згоди на добровільне відчуження чи заміну частини земельної ділянки, визначену у розпорядженні районної державної адміністрації (визначені умови заміни: відомості про земельну ділянку, що може бути надана замість відчужуваної частини) не надав. [187] У Постанові Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 15 січня 2015 р. у справі № 872/2а-4/14, зазначається, що «Згідно змісту протоколу №1 засідання комісії з визначення розміру викупної ціни земельних ділянок, які відчужуються шляхом викупу та перебувають у власності фізичних осіб для суспільних потреб

(розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин) від 23 травня 2014 р., зокрема, ОСОБА_1 відмовилася від пропозиції отримання іншої земельної ділянки (а.с. 114)». [186]

Тобто у разі, якщо власник земельної ділянки виявив бажання на отримання рівноцінної земельної ділянки замість відчужуваної, суд повинен розглянути це питання з урахуванням обставин наявності/відсутності інших вільних земельних ділянок більшої вартості (але не більше ніж на 10 відсотків від їх експертної оцінки), або меншої вартості, у межах територіальної компетенції суб'єкта владних повноважень, що можуть бути запропоновані власнику замість відчужуваної земельної ділянки.

У разі неможливості забезпечити заміну земельної ділянки через її відсутність розглядається питання грошової компенсації, але позивач повинен довести факт неможливості проведення заміни земельної ділянки на рівноцінну у разі, якщо власник земельної ділянки виявляє бажання отримати рівноцінну земельну ділянку взамін відчужуваної.

Якщо ж буде визначена можливість надання у власність іншої рівноцінної земельної ділянки чи об'єкта нерухомого майна, то їх вартість враховується при визначенні викупної ціни. Разом з тим відшкодуванню також підлягають інші витрати, зокрема вартість виготовленої документації, упущена вигода. Тож суд повинен з'ясувати питання щодо розміру цих відшкодувань з наступним відображенням у своєму рішенні;

в) чи дотримано порядок визначення викупної ціни. Згідно з ч.ч. 2, 3 ст. 5 Закону про відчуження, «вартість земельної ділянки, що відчужується або передається у власність замість відчуженої, визначається на підставі її експертної грошової оцінки, проведеної відповідно до закону», а «звіти з експертної грошової оцінки земельних ділянок, що відчужуються, підлягають рецензуванню, у порядку, визначеному законом»;

г) належність суб'єктів, які залучаються та які залучені для проведення такої оцінки. Як слушно зазначається у літературі, дослідження судом як змісту та

сутності, так і умов надання висновку експертної оцінки слід розглядати як обов'язкову процесуальну процедуру у межах даної категорії справ; [247, с.20]

г) дотримання порядку сплати вартості надання послуг з рецензування звітів з експертної грошової оцінки (за ч. 4 ст. 5 Закону про відчуження це повинно здійснюватися лише за рахунок коштів відповідних бюджетів);

д) чи реалізовано власником право, передбачене ч. 5 ст. 5 Закону про відчуження, на залучення іншого суб'єкта оціночної діяльності для визначення вартості нерухомого майна чи проведення рецензування звіту з оцінки такого майна, у разі, якщо він виступає проти відчуження свого нерухомого майна за оцінкою, проведеною суб'єктом оціночної діяльності, визначеним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування.

Хоча як слушно зазначає С.В. Бакуліна, 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,[6, с.38] однак викликають заперечення висловлені у літературі міркування щодо потреби у призначенні судом судової експертизи [77, с.80], з огляду на право власника на залучення іншого суб'єкта оціночної діяльності за власний кошт. Аналіз судової практики показує, що суди досліджуючи це питання, власне виходять з того, що незалучення власником іншого суб'єкта оціночної діяльності, знімає сумніви у об'єктивності інформації про експертну оцінку подану позивачем. [186]

У разі ж залучення власником іншого суб'єкта оціночної діяльності та розходженнях між експертними оцінками, відкритим залишається питання остаточного розміру, адже суддя не володіє ні фаховими знаннями, ні повноваженнями на проведення експертної оцінки з тим, щоб віддати перевагу одному з них. Вбачається, що саме за таких обставин виникає потреба у призначенні судової експертизи.

5) джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

Зважаючи, що підставою для державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що

на ній розміщені, є рішення суду про примусове відчуження цих об'єктів разом із документами, що підтверджують попередню та повну сплату колишньому власнику викупної ціни або державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого (ч. 4 ст. 16, абз. 2 ч. 1 ст. 18 Закону про відчуження), а часові рамки внесення коштів органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, на депозит нотаріальної контори або перерахування коштів на зазначений власником цих об'єктів банківський рахунок не отримало правового регулювання, це може спричинити порушення прав особи. Така ситуація може спричинити обмеження прав власника, яким все ще де-юре залишається особа, з невизначеною часовою перспективою; крім того, грошова сума може бути сплачена тоді, коли вже не відображатиме реальну вартість відчужуваних об'єктів.

Раціональнішою з точки зору завдань адміністративного судочинства є позиція Р.В. Крупника, який обґрунтовує доцільність закріплення у Законі про відчуження норм, відповідно до яких суд ухвалює рішення про примусове відчуження майна особи за умови попереднього внесення позивачем на депозитний рахунок суду як вартості цього майна, так і всіх інших пов'язаних із вилученням збитків, що відповідає конституційній гарантії попередньої компенсації за позбавлення особи права власності. [77, с.5-6]

Загалом погоджуючись з таким підходом, вважаємо за доцільне законодавчо передбачити обов'язок внесення цих коштів на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені. Це, у разі задоволення позову, позбавить суб'єкта необхідності додаткових операцій з коштами, а також можливих зволікань. Однак у Законі про відчуження не враховано того, що внесення коштів може бути здійснено і як за рахунок коштів відповідних бюджетів, так і коштів юридичних осіб, що ініціювали відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб (ч. 1 ст. 6 Закону про відчуження).

У зв'язку з цим пропонується доповнити ч. 5 ст. 267 КАС України нормою: «Суд ухвалює рішення про задоволення позову за умови попереднього внесення органом державної влади/органом місцевого самоврядування чи юридичними особами, що ініціювали відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, коштів у розмірі викупної ціни на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, або державної реєстрації права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого».

У рішенні ЄСПЛ у справі «Андрій Руденко проти України» визначено, що вимога попереднього платежу є не просто технічною складовою процедури відчуження майна, яка встановлена законом, а є основною вимогою, на якій має ґрунтуватися рішення суду про позбавлення особи майна без її згоди (п. 43). [222]

Вирішуючи справу по суті, адміністративний суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково (ст.245 КАС України). Хоча й у ч. 2 ст. 245 КАС України чітко вказується, які рішення може прийняти суд у разі задоволення позову, однак у цій категорії справ резолютивна частина позитивного рішення міститиме припис наступного характеру: «Позов задовольнити повністю. Примусово відчужити у власність (держави або територіальної громади села, селища, міста) земельну ділянку...» або «Відмовити у задоволенні позову».

Погоджуючись із висловленою окремими науковцями думкою, що рішення суду із формулюванням «примусово відчужити земельну ділянку з мотивів суспільної необхідності» означатиме перехід права власності на об'єкти приватної власності у комунальну чи державну власність [55, с.28], та впливає із приватно-правового характеру відносин, однак, таке рішення суду слід розглядати як спосіб захисту права приватного власника з точки зору забезпечення дотримання суб'єктом владних повноважень процедури з примусового відчуження земельної ділянки, визначеної законодавством, наслідком чого є забезпечення та попередження порушення земельних прав громадян під час та після примусового

відчуження, у тому числі захист від негативних майнових наслідків (забезпечення належної компенсації), недопущення протиправної поведінки щодо власника суб'єктами владних повноважень (тобто здійснення ними дій, лише у передбачених формах і межах).

Словесно-нормативна формула «Відмовити в задоволенні позову» фактично визначає дії суб'єкта владних повноважень як протиправні та містить зобов'язання утриматися ним від вчинення таких дій, встановлюючи наявність або відсутність повноважень у суб'єкта владних повноважень на такі дії, чим власне й здійснює захист прав власника земельної ділянки.

Крім справ про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності до категорії справ за позовом суб'єкта владних повноважень у публічно-правових земельних спорах, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи про вилучення земельних ділянок для суспільних потреб.

Однак відсутність чіткого законодавчого визначення понять «вилучення майна для суспільних потреб», «вилучення земельних ділянок для суспільних потреб» та нечіткість нормативних положень призводить до його різнотлумачення, та як наслідок розуміння під ним як припинення права користування земельною ділянкою, так і припинення права державної, комунальної та приватної власності на земельну ділянку. Так, Р.В.Крупник, спираючись на ч. 3 ст. 150 ЗК України та Закон України «Про природно-заповідний фонд», в якому передбачено організацію окремих об'єктів природно-заповідного фонду (регіональних ландшафтних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва) з вилученням земельних ділянок у їх власників чи користувачів, відстоює позицію, що законодавець передбачає можливість вилучення земельної ділянки не лише з користування, але і з власності, у тому числі приватної. [77, с.33] Перегукується з цим твердженням позиція відображена у поглядах О.М. Калітенко, яка пропонує серед підстав припинення права власності виділяти примусове вилучення у власника його майна, виділяє такий його різновид (групу) як вилучення майна, яке не залежить від поведінки власника та зумовлюється державними чи суспільними інтересами. [287, с.232] Водночас діаметрально протилежним є висновок А.Б. Наконечного щодо

неможливості застосовувати термін «вилучення» для позначення відчуження земельних ділянок із приватної власності, а лише для позначення й опису позбавлення права користування земельними ділянками. [106, с.71]

Аналізуючи зміст Закону про відчуження, можна зробити висновок про поширення його дії на відносини, що виникають у разі вилучення земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, у їх користувачів.

Судова практика ґрунтується на тому, що законодавець не ставить у залежність прийняття рішення про викуп земельної ділянки для суспільних потреб від волі користувача, а лише вказує, на обов'язок у відшкодуванні збитків, що були завдані користувачам внаслідок викупу земельної ділянки для суспільних потреб [230]. Хоча, згідно з ч. 2 ст. 11 Закону про відчуження, у разі якщо на час прийняття рішення про викуп земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, передані в оренду та/або заставу до участі в переговорах залучаються орендарі та/або заставодержателі. Однак, погоджуючись з Є.П.Суєтновим, Закон про відчуження наділяє лише власників земельних ділянок правом висловлювати свою позицію щодо відчуження земель. [256, с.157]

З комплексного аналізу цих норм Закону про відчуження слідує, що ці користувачі можуть бути залучені у процес розгляду справи про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності як треті особи на стороні відповідача. Тобто окремого звернення до них з позовом про вилучення з мотивів суспільної необхідності законодавство не встановлює, а ст. 31 Закону України «Про оренду землі» розглядає викуп земельної ділянки для суспільних потреб та примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності в порядку, встановленому законом, як підставу припинення договору оренди землі. [204]

Таким чином, право користування земельною ділянкою особи, якій вона надана у користування, у разі її примусового відчуження у приватного власника з мотивів суспільної необхідності припиняється автоматично з моменту переходу права власності до держави чи територіальної громади й не потребує вчинення додаткових дій, спрямованих на вилучення її у користувача; попри передбачене

Законом залучення користувачів до переговорів, отримання від них згоди не є обов'язковим; питання про вилучення земельної ділянки у користувачів розглядається в одному провадженні про примусове відчуження без звернення з окремим позовом до користувача; користувачі можуть бути залучені як треті особи на стороні відповідача, оскільки вони вправі вимагати відшкодування збитків, завданих припиненням їх прав; збитки, що будуть завдані власнику у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами підлягають включенню до викупної ціни (ст. 5 Закону про відчуження).

Тож в аспекті п. 8 ст. 19 КАСУ вилучення земель приватної власності для суспільних потреб не підлягає застосуванню.

Суспільні відносини, що виникають у разі вилучення (викупу) земельних ділянок, які перебувають у державній та/або комунальній власності, для суспільних потреб, зважаючи на імперативну вказівку Закону про відчуження щодо обмеження його дії на ці відносини, отримали окреме правове регулювання у ЗК України.

Згідно п. «б» ч. 1 ст. 141 ЗК України вилучення земельної ділянки у випадках, передбачених цим Кодексом, є підставою припинення права користування нею, а основні правила вилучення земельних ділянок, наданих у постійне користування із земель державної та комунальної власності, для суспільних та інших потреб встановлені у ст. 149 ЗК України.

На підставі комплексного та системного дослідження ЗК України та КАС України, з урахуванням судової практики, можна визначити ряд ключових положень для ефективного судового розгляду адміністративними судами справ за позовами про вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності, які надані у постійне користування громадян, для суспільних потреб:

1) об'єктом вилучення можуть бути земельні ділянки державної та комунальної власності, які надані у постійне користування;

2) попри законодавчо обмежений суб'єктний склад права постійного користування земельними ділянками державної та комунальної власності, що чітко визначений у ст. 92 ЗК України, слід вказати на актуальність дослідження цього питання у контексті захисту прав громадян за позовами суб'єктів владних

повноважень, враховуючи положення рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 [233];

3) рішення про вилучення вправі прийняти органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК, органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень (ч. 1 ст. 149 ЗК України) та з урахуванням особливостей правового режиму земельної ділянки, зокрема її приналежності на праві власності [98, с.397], територіальної прив'язки та потреб (цілей) подальшого використання (ст. 122 ЗК України);

4) вилучення може бути проведено для суспільних та інших потреб у значенні Закону про відчуження. Але для уникнення у майбутньому дискусій щодо правомірності застосування у цих випадках норм Закону про відчуження слід внести зміни до ст. 149 ЗК України, вказавши на можливість його застосування.

Виходячи із необхідності виконання основного завдання адміністративного судочинства та дотримання принципу пропорційності, закріпленого у ст.1 Першого протоколу до Конвенції суб'єкт владних повноважень повинен довести суспільну потребу та неможливість задоволення цих потреб без припинення права постійного користування;

5) процедура вилучення складається з етапів: прийняття відповідним органом рішення про вилучення, отримання згоди постійного користувача, вжиття заходів щодо компенсації збитків, завданих вилученням, припинення права користування та державна реєстрація припинення права. [289, с.128]

Рішення про вилучення земельної ділянки є документом, яким ініціюється процедура вилучення для суспільних потреб, та який повинен містити інформацію про об'єкт вилучення, його мету та умови вилучення. Саме з урахуванням всіх цих обставин землекористувач виявляє згоду чи незгоду з вилученням. Гарантією прав постійного землекористувача є запровадження норми щодо необхідності нотаріального засвідчення справжності підпису на документі, який підтверджує його згоду на вилучення земельної ділянки.

Р.В. Крупник зазначає, що у разі згоди землекористувача на вилучення суб'єкти звернення приймають рішення, на підставі якого безпосередньо

вилучають земельну ділянку і власне це рішення зумовлює для землекористувача припинення права постійного користування. [76, с.167]

У разі згоди землекористувача на вилучення, відповідні суб'єкти приймають рішення про припинення права постійного користування земельною ділянкою, що є підставою державної реєстрації припинення права;

б) у разі неотримання згоди землекористувача з вилученням питання вирішується у судовому порядку. Зазначене вказує на хибність висновку про необхідність додаткового прийняття рішення про примусове вилучення земельної ділянки для суспільних потреб, оскільки таке рішення не зумовлює таких правових наслідків у разі відсутності згоди як припинення права постійного користування, а є лише умовою звернення до суду.

Право на звернення до адміністративного суду належить тим самим органам, що приймають рішення про вилучення земельних ділянок для суспільних потреб.

У разі його відсутності рішення про вилучення та доказів повідомлення землекористувача про таке рішення для досягнення згоди щодо вилучення це повинно слугувати підставою відмови у задоволенні позову.

Оскільки строки надання згоди на вилучення законодавством не встановлені, за винятком ст. 12 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», то судам слід брати до уваги рішення органів, в яких можуть зазначатися строки;

7) у ст. 149 ЗК України відсутні положення, які б визначали обов'язок суб'єкта владних повноважень з відшкодування збитків. Водночас загальний аналіз норм Конституції, земельного та цивільного законодавства (у т.ч., ст. 27 Закону України «Про оренду землі») про захист прав користувачів нарівні з захистом прав власника вказує на необхідність доповнення законодавства цим положенням;

8) рішення суду про задоволення позову є підставою державної реєстрації припинення права постійного користування;

9) для цієї категорії справ, на відміну від справ у спорах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, не передбачено розгляду виключно за правилами загального позовного провадження. Якщо суд

дійде висновку про їх незначну складність, то відповідно віднесення їх до справ незначної складності, або пріоритетність їх швидкого вирішення, та розгляд справи про вилучення земельної ділянки для суспільних потреб може здійснюватися за правилами спрощеного позовного провадження.

Окреме правове регулювання отримало питання вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності, наданих в оренду, для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності у зв'язку з обставинами, переліченими п. «б» ч. 2 ст. 147 ЗК України. Ці умови включаються до договорів при їх укладанні, що вказує як на відсутність потреби в отриманні згоди орендаря на таке вилучення, так і відсутність перспектив судового розгляду таких справ.

Однак, передбачено судовий порядок в разі недосагнення сторонами згоди щодо розірвання договору оренди, що зумовлює потребу у доповненні ст. 32-1 Закону України «Про оренду землі» шляхом визначенням строків повідомлення орендаря про прийняття рішення, ведення переговорів щодо розірвання договору. Адже у випадку недотримання органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування вказаних обставин, у задоволенні позовних вимог про розірвання договору треба відмовляти повністю.

Відносини щодо розірвання договору оренди землі державної та комунальної власності для суспільних потреб мають публічно-правовий характер, хоча й пов'язані з правом користування земельною ділянкою. Беручи до уваги аналогічну правову природу відносин щодо вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб, й виходячи з того, що завданням адміністративного суду при розгляді справ про вилучення земельних ділянок для суспільних потреб є встановлення фактів, що свідчать про дотримання уповноваженими органами встановленої законом процедури з припинення права користування земельною ділянкою, ця категорія справ у спорах про розірвання договору повинна вирішуватися у порядку адміністративного судочинства.

Проведений аналіз Законів про відчуження, «Про оренду землі» та ЗК України вказує на необхідність внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 19 КАС України, виклавши його у такій редакції: Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи

у публічно-правових спорах, зокрема: «8) спорах щодо вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб або примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності».

Доповнення потребує і п. «г» ч. 1 ст. 143 ЗК України, виклавши у редакції «г) вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб або примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності».

Для низки підстав примусового припинення прав на земельну ділянку, що передбачені ст.143 ЗК України, які здійснюється у судовому порядку, окрім примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, також властиві такі ознаки участі адміністративного суду як у механізмах вилучення або примусового відчуження.

Відносинами з примусового припинення прав на земельну ділянку, які містять елементи публічно-владного характеру, зокрема, є ті, підставами яких є: використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; не усунення допущених порушень законодавства (забруднення земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, забруднення земель бактеріально-паразитичними і карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту, об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення встановленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також використання земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення) в строки, встановлені приписами органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (п.п. «а», «б» ч. 1 ст. 143 ЗК України); невідчуження земельної ділянки особами, яким вона не може належати на праві власності, або ж у зв'язку з порушенням нею обов'язку з відчуження у законодавчо встановлений строк (ст. 145 ЗК України).

При вирішенні питання щодо застосування заходів примусового припинення прав на земельну ділянку з цих підстав йдеться про обов'язок держави забезпечити загальні суспільні інтереси. Виходячи з положень Основного Закону держави, ціннісним орієнтиром сталого розвитку є конституційний обов'язок держави із забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16 Конституції України), який у системній інтерпретації з обов'язком кожного не погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 7 ст. 41), не заподіювати шкоду природі (ст. 66) забезпечує концептуальний конституційний формат правового регулювання земельних відносин в суспільних інтересах, адже «земля є основним національним багатством». Суспільні інтереси є конституційними цінностями. Це вказує на наявність публічної складової у цих відносинах.

Погоджуючись із М.А. Шепель, яка зазначає, що в основі віднесення правового конфлікту до категорії адміністративного спору, зокрема в сфері захисту права на безпечне довкілля, є встановлення наявності у таких відносинах порушення публічного інтересу, [292, с.43] слід зазначити, що суспільний інтерес є й визначальним для віднесення спорів щодо припинення прав на земельну ділянку з визначених вище підстав до адміністративних.

Тобто не втратила своєї актуальності наукова позиція, що порушення не тільки права громадян, але й суспільного інтересу може стати підставою для звернення з адміністративним позовом. [42, с.317] Саме суспільний інтерес визначається ключовим критерієм для відмежування предметної юрисдикції у працях таких науковців, як І.Я.Сенюта, А.М.Школик, Л.Б.Сало, Н.Є.Хлібороб та ін. [275, с.17]

Правова природа відносин з примусового припинення прав на земельну ділянку поєднує в собі норми як публічного, так і приватного права, оскільки вони хоча й впливають з приватно-правових відносин, так як пов'язані з правом власності чи користування земельною ділянкою, однак у них органи державної влади та органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження не як власники земельних ділянок, які розпоряджаються земельними ділянками шляхом припинення прав на них, а як суб'єкти владних повноважень, метою діяльності

яких є забезпечення суспільних інтересів, зокрема забезпечення раціонального використання та охорони земель, дотримання вимог екологічної безпеки, шляхом усунення порушень вимог закону, спричинених дією чи бездіяльністю фізичної або юридичної особи, а також дотримання вимог чинного законодавства України щодо неможливості знаходження у власності визначених осіб певних категорій земель.

Питання предметної юрисдикції цих справ має вагоме прикладне значення, оскільки неправильне визначення судової юрисдикції, матиме наслідком виникнення розрізненої судової практики щодо цієї категорії справ. Цей аспект взято до уваги науковцями, які виокремлюючи спори щодо примусового відчуження земельних ділянок в окрему специфічну групу, вказують на важливість визначення правильної юрисдикційності для однорідності правозастосування. [74, с.10]

З процесуальної точки зору у питанні про розгляд спору про примусове припинення прав на земельну ділянку з підстав, визначених п.п. «а», «б» ч. 1 ст. 143 ЗК України (далі – використання земельної ділянки з порушенням законодавства) слід дослідити коло суб'єктів звернення з позовом про примусове припинення прав на земельну ділянку до суду, предмет судового розгляду та завдання суду за результатами розгляду справи.

Насамперед слід зазначити, що зі змісту ст. 141 ЗК України слідує застосування цих підстав припинення лише щодо права користування земельною ділянкою.

При дослідженні питання суб'єктного складу у справах про примусове припинення прав на земельну ділянку підлягає врахуванню не лише статус суб'єкта владних повноважень (тобто орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт), але й здійснення ним у цих відносинах публічно-владних управлінських функцій щодо громадянина у межах своїх повноважень.

Згідно зі ст. 187 ЗК України забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України становить суть контролю за використанням та охороною земель. Як слідує зі змісту Закону

України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. [200] (далі – Закон про державний контроль) державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин. До повноважень Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка будучи таким органом, належить здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (ст.ст. 15-1, 188 ЗК України). Органом, що покликаний здійснювати державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, є Державна екологічна інспекція як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст.ст. 14-2, 188 ЗК України, ст. 7 Закону про державний контроль).

У ст. 144 ЗК України при визначенні порядку припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням вимог земельного законодавства, встановлено право органу державного контролю за використанням та охороною земель чи органу державного контролю за охороною навколишнього природного середовища на звернення до суду з позовом про припинення права користування земельною ділянкою, зокрема, про розірвання договору оренди земельної ділянки (емфітевзису, суперфіцію), договору про встановлення земельного сервітуту; про припинення права постійного користування земельною ділянкою.

Однак, у законодавстві, навіть з урахуванням нових змін, це не відображено. Так, серед повноважень посадових осіб Держгеокадастру та його територіальних органів, які є державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, визначених у ст. 10 Закону про державний контроль, у Положенні про неї, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 [125], передбачено право звертатися до суду з позовом щодо

відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, щодо повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився, при цьому не передбачається права на звернення до суду з позовом про припинення прав на земельну ділянку.

Чинним законодавством встановлено форми здійснення контролю Держгеокадастру, однією з яких слід визначити, відповідно до п. «б» ст. 6 Закону про державний контроль, - внесення до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування клопотань щодо припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону.

Порівняння положень ст. 144 ЗК України та ст.ст. 6, 7 Закону про державний контроль вказує на їх явну суперечність і потребує додаткового врегулювання шляхом внесення змін. Зокрема, закріпивши таку форму контролю як звернення до суду з позовом про припинення прав на земельну ділянку.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування слідують з конституційно-правового статусу територіальної громади. Відповідно до п. «і» ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 12 ЗК України, до повноважень виконавчих органів Київської і Севастопольської міських рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на їх території належить здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, визначеному законом.

Якщо раніше науковцями вказувалось на відсутність у таких органів компетенції звернення до суду з позовом про примусове припинення, пояснюючи це поширенням їх компетенції лише на земельні ділянки державної та комунальної власності відповідно, [39, с.96-97] попри закріплення у ст. 4 Закону про державний контроль в якості об'єкту державного контролю за використанням та охороною земель всіх земель в межах території України, а у ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесення до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, то внесення змін до земельного законодавства дає однозначну і цілком

виправдану відповідь. Так, відповідно до ч. 2 ст. 188 ЗК України (у редакції чинній з 26.05.2022 р.) повноваження зі здійснення саме державного контролю за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, закріплено за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, але лише у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю. Очевидно, вказане є наслідком впровадження децентралізації у публічному управлінні, в тому числі, земельними ресурсами, як територіально-просторовою та матеріальною базою здійснення місцевого самоврядування громадами.

Можливість виконавчих органів місцевих рад бути позивачем у судах загальної юрисдикції, зокрема, звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування закріплено у ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виходячи зі змісту ст. 144 та ст. 188 ЗК України вони належать до суб'єктів, які мають право звернутися з позовом про припинення прав на земельну ділянку.

Предметом публічно-правового спору може бути виключно питання пов'язане з реалізацією управлінських повноважень, тож відповідно предметом звернення до адміністративного суду можуть бути дії чи бездіяльність громадян щодо використання земельної ділянки, які, на думку суб'єкта владних повноважень, не відповідають закону, що було встановлено у процесі здійснення ним контролю.

Не погоджуючись з висновком Р.В. Крупника, що метою виникнення правовідносин щодо припинення права користування земельною ділянкою у зв'язку з її використанням всупереч вимогам законодавства є припинення порушення прав і в цих правовідносинах органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи виступають лише власниками земельних ділянок, права яких порушено і котрі звертаються до суду за захистом своїх прав [77, с.49], слід зазначити, що ці органи не виступають на рівних засадах з іншими учасниками відповідних відносин, а здійснюють публічно-владні управлінські функції, спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорони земель, дотримання вимог екологічної безпеки, наділені функціями

контролю за дотриманням земельного законодавства. Зміст відносин з примусового припинення прав на земельну ділянку передбачає наявність відносин влади і підпорядкування. Прийняття рішення про примусове припинення прав на земельну ділянку з цих підстав не перебуває у сфері дії цивілістичних принципів юридичної рівності сторін та диспозитивності їхньої участі в цивільних відносинах. Таке рішення виступає владно-управлінським актом, суть якого у підпорядкуванні користувача волі владного суб'єкта, що є ознакою публічно-правових відносин. Відповідно громадянин не може займати рівне становище з владним суб'єктом.

Оцінка природи норми права й спірних правовідносин у підсумку дозволяють зробити висновок, що у цих відносинах суб'єкт владних повноважень реалізує публічні повноваження, відповідно, спір належить до юрисдикції адміністративного суду.

Зрештою, у системному взаємозв'язку тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, положень п.п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗК та положень про юрисдикцію адміністративних судів, Конституційний Суд України офіційно витлумачив, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, в тому числі, при вирішенні питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності (рішення від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 [234]). На жаль, вказане рішення безпідставно та протиправно залишається непоміченим у практиці судових установ та недостатньо використовуване у теоретичних розробках. Ці висновки є референтними і щодо сьогоденішнього стану нормативно-правового регулювання в рамках предмету нашого дослідження. І тим більше підлягають застосуванню щодо справ, при

зверненні до суду в межах здійснення суб'єктами владних повноважень контрольних функцій у сфері управління земельним фондом.

Спеціальною підставою виникнення адміністративних спорів щодо примусового припинення прав на земельну ділянку є порушення норм чинного земельного законодавства України, що порушує чи може порушити стан земель, і як наслідок, не дотримується реалізація суспільного інтересу у належному стані земель.

Доречним є застосування підходу, висловленого Ю.О. Легезою, щодо доцільності віднесення до адміністративних такої категорії спорів як у сфері захисту права на безпечне довкілля з огляду на їх предмет, зокрема недотримання встановлених умов використання й охорони природних ресурсів, що відповідно до Конституції України, є стратегічною економічною і правовою основою реалізації права власності Українського народу на природні ресурси. [84, с.189] Зважаючи на цей критерій, А.В. Хоменко вказує не лише на доцільність віднесення таких спорів до адміністративних, але й обґрунтовує створення у перспективі спеціалізованої системи природоресурсних судів [276, с.139] Цей підхід стосується, у першу чергу, земельних відносин, об'єктом яких є «основне національне багатство».

Тому звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до громадянина в адміністративному судочинстві є закономірним та логічним. Більше того, таке звернення можна оцінювати як апеляцію до окремого громадянина щодо виконання ним суспільного обов'язку перед суспільством.

Законодавцем повинна бути обрана і послідовно впроваджувана концепція, за якою вирішення питання щодо примусове припинення прав на земельну ділянку у разі окремих порушень земельного законодавства покладається на адміністративний суд, що органічно прописується у формат, за якого охорона прав користувача безпосередньо полягає у встановленні підстав, умов та механізму припинення відповідного права з метою недопущення порушень прав та інтересів вказаних суб'єктів у процесі позбавлення права користування.

Оскільки вихід за межі наданих повноважень у публічно-правових відносинах при здійсненні управлінських функцій може призвести до порушення прав та

інтересів громадян, то розгляд таких справ адміністративним судом забезпечив б оцінку рішень щодо припинення прав на земельну ділянку з точки зору його прийняття у межах повноважень, у спосіб та з підстав, визначених Конституцією та законами України, з використанням повноважень для досягнення результатів, які відповідають меті діяльності суб'єкта, обґрунтованості, неупередженості, добросовісності, розсудливості, пропорційності.

На сьогодні вироблено позицію проф., суддею Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Я.Берназюком з обґрунтування широкого трактування випадків, за яких суб'єкт владних повноважень має право на звернення із позовом до адміністративного суду. Так, у виняткових випадках та з метою захисту суспільного інтересу, якщо це не суперечить закону та здійснюється для реалізації визначених законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права без наявності прямої вказівки на це у законі [13]. Позиція є неоднозначною, але наведені приклади законодавчих прогалин визначають її затребуваність для опрацювання та застосування на практиці.

Також вироблено певну судову практику. Одним із прикладів щодо визнання судами права звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до суб'єкта приватного права за відсутності про це прямої вказівки у законі, є правова позиція Великої Палати Верховного Суду, висловлена у постановках від 15.05.2018 р. у справі № 463/4564/16-а та від 12.12.2018 р. у справі № 826/7203/17 за позовом Державної архітектурно-будівельної інспекції про знесення самочинно збудованого об'єкта. Так, Суд вказав, що орган державної влади звертаючись до суду з позовом до особи про знесення об'єкта самочинного будівництва й мотивуючи це порушеннями архітектурних, містобудівних, пожежних, санітарних та інших подібних норм і правил, діяв з метою захисту не своїх приватних прав та інтересів, а прав та інтересів громади або невизначеного кола осіб від можливих порушень їхніх прав, а також з метою запобігти можливим суспільно значимим несприятливим наслідкам порушення відповідних норм і правил, тому зазначене

слід розуміти як звернення суб'єкта владних повноважень та свідчить про належність такого спору до юрисдикції адміністративних судів.

Вирішити цю правозастосовчу проблему можна двома логічно пов'язаними шляхами: перший – чітким визначенням категорій публічно-правових земельних спорів в КАС України, другий – закріпленням відповідної норми у ЗК України.

Однією з підстав примусового припинення прав на земельну ділянку, що здійснюється у судовому порядку, у ст. 143 ЗК України визначається конфіскація земельної ділянки (п. «в» ч. 1), яка відповідно до ст. 148 ЗК України, застосовується виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Із внесенням змін до ст.145 ЗК України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [199], крім санкції за вчинений кримінальний проступок чи адміністративне правопорушення, запроваджені підстави для застосування конфіскації як окремого виду правового примусу. Так, у разі 1) якщо відповідно до закону земельна ділянка не може належати особі на праві власності і власник земельної ділянки не відчужив її протягом певного строку, 2) порушення вимог статті 130 ЗК України щодо граничної площі земель сільськогосподарського призначення, що можуть перебувати у власності однієї особи, земельні ділянки, площа яких перевищує зазначені граничні розміри – така ділянка підлягає конфіскації за рішенням суду.

Слід вказати на відмінність правової природи запровадженої конфіскації від традиційної, яка передбачає подальше оплатне відчуження на земельних торгах.

Дослідження поняття конфіскації у ст. 145 ЗК України вказує на некоректне його застосування. Погоджуючись з Р.В. Крупником, замість терміна «конфіскація» у контексті цієї статті доцільно було залишити існуючий термін «примусове відчуження» або вжити термін «вилучення» [77, с.122].

На користь цього вказує і наявність обидвох статей у ЗК України – ст.145 ЗК, яка визначає випадки застосування конфіскації та ст.148 ЗК України.

Звернення з позовом про конфіскацію земельної ділянки у контексті ст.145 ЗК віднесено до повноважень органу, що здійснює державний контроль за

використанням та охороною земель. Відповідне повноваження Держгеокадастру дістало закріплення у Положенні, внаслідок внесення змін у 2020 році (п.25-11).

Це, в свою чергу, впливає і на характер спору, адже суспільні відносини, пов'язані зі зверненням органу, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель з позовом про конфіскацію є публічно-правовими, в основі яких захист суспільних інтересів, які повинен розглядати адміністративний суд.

У цих відносинах органи державної влади здійснюють свої повноваження як органи, що забезпечують реалізацію державою своєї правосуб'єктності з метою захистити суспільні інтереси, забезпечити правопорядок.

Вирішуючи спір, та, досліджуючи наявність встановлених для цього виду конфіскації земельної ділянки підстав та умов, суд здійснює, водночас, охорону прав її власника, оскільки головними завданнями суду при цьому є встановлення правового статусу особи-власника такої земельної ділянки, а також обставин щодо впливу річного строку, протягом якого особа була зобов'язана здійснити відчуження [106, с.170]. У разі, якщо суд встановить порушення, допущене суб'єктом владних повноважень щодо перевірки строків відчуження, наявності підстав для вилучення, порушення процедури такого вилучення, то це слугуватиме підставою відмови у задоволенні позову суб'єкта владних повноважень.

Провівши аналіз відносин з примусового припинення прав на земельні ділянки, слід виділити ознаки спорів про примусове припинення прав за позовом суб'єкта владних повноважень до громадянина як предмету юрисдикції адміністративних судів:

- суб'єктом спірних правовідносин виступає суб'єкт владних повноважень, який уповноважений на реалізацію законодавчо визначених публічно-владних повноважень управлінського характеру у сфері земельних правовідносин, зокрема щодо виконання функцій контролю за дотриманням земельного законодавства;

- сфера виникнення спору - публічно-правові земельні правовідносини, зокрема сфера діяльності суб'єкта владних повноважень, яка представлена у вигляді публічного адміністрування (сукупність певного виду відносин, у яких

суб'єкт владних повноважень, інші суб'єкти здійснюють повноваження, що мають на меті захист суспільних інтересів, тобто така що зумовлена реалізацією суспільних інтересів, що визначаються особливим конституційним режимом земель як «основного національного багатства»);

- предметом адміністративного-правового судового захисту виступає суспільний інтерес (безпосереднім) та суб'єктивне право особи, з тим щоб унеможливити неналежне виконання суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій, а також втручання у компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень (опосередкованим);

- предметом спору є діяльність суб'єкта владних повноважень у сфері земельних правовідносин, яка є волевиявленням на потенційне порушення права власності чи користування громадянина на земельну ділянку (є рішення цих суб'єктів, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси громадян), що виникають лише з юридично значущих дій суб'єктів владних повноважень;

Як наслідок, через перевірку законності рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих ними під час здійснення владних управлінських функцій суд може гарантувати забезпечення законності у процедурі примусового припинення прав на земельну ділянку, дотримання меж допустимого правомірного втручання держави у право приватної власності чи користування.

3.3. Захист земельних прав громадян України у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень

Конституція України 1996 року, визначаючи зміст і спрямованість діяльності держави, заклала правові передумови для участі в адміністративному судочинстві колегіальних суб'єктів владних повноважень, закріпивши у ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Сучасне конституційне положення цілком відповідає вектору розвитку України як правової демократичної держави, що повинна нести

відповідальність перед людиною, а оскільки від імені держави виступають органи державної влади, їх посадові особи, то «держава повинна відповідати за те, що не змогла належним чином забезпечити шляхом нормального функціонування державного апарату, та як наслідок сталося порушення прав приватних осіб.» [56, с.110]

Виходячи з того, що матеріально-правові підстави участі колегіальних суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві виражаються у конкретних діяннях суб'єктів права і життєвих обставинах, що призводять до виникнення, зміни чи припинення правовідносин, які знаходяться у сфері формально-юридичного впливу колегіальних суб'єктів владних повноважень, [283, с.72] та, беручи до уваги, що ефективність управлінської діяльності колегіальних суб'єктів владних повноважень створює важливі умови для належної реалізації й захисту земельних прав та свобод громадян, забезпечує виконання покладених на них завдань у галузі земельних відносин, то необхідним є проведення ґрунтовного дослідження способів захисту земельних прав громадян у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень.

Як слушно зазначається у науковій літературі, система органів влади у галузі використання та охорони земель, виходячи із суспільного призначення земельних ресурсів [4, с.353], є розгалуженою та діє в межах повноважень, що визначені як земельним, так й іншими галузями права України [72, с.97]. При цьому серед них виділяють представницькі та виконавчі органи. У основі діяльності ряду цих суб'єктів владних повноважень є колегіальність.

У юридичній літературі колегіальність розглядається як організаційно-правова форма (принцип) функціонування суб'єктів управління [68, с.19], згідно з яким керівництво державними й громадськими органами та організаціями здійснюється колегією – групою осіб, які мають рівні права й обов'язки або дорадчі права в розв'язанні питань, що належать до компетенції цього органу, організації. [297, с.148]

До суб'єктів владних повноважень у галузі земельних відносин, що характеризуються колегіальною структурою, належать органи, які є свого роду

колегією (Верховна Рада України, сільські, селищні міські ради); та суб'єкти, у яких наявні уповноважені на ухвалення рішення колегіальні структури (Кабінет Міністрів України).

Як зазначається у науковій літературі, колегіальність може виражатися і через наявність у складі єдиначального суб'єкта владних повноважень групових структурних підрозділів і/чи громадських формувань [278, с.143]. Зокрема, єдиначальними суб'єктами владних повноважень в галузі земельних правовідносин, у складі яких створюються колегіальні структурні підрозділи – колегії, є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та щодо здійснення державного нагляду (контролю) у цій галузі – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (п.14 Положення про нього, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 р. № 614 [127]); Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи (п.13 Положення про Держгеокадастр, п.11 Положення про Головне управління Держгеокадастру в області, затверджене наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.09.2016 р. № 333 [124]) та ін.

Згідно з п.1 Положення про колегію Держгеокадастру, затвердженого наказом Держгеокадастру від 06.09.2019 р. № 221 [126], колегія є консультативно-дорадчим органом, метою діяльності якого є узгоджене вирішення питань, що належать до компетенції Держгеокадастру, колективне і вільне обговорення найважливіших напрямів діяльності, у сукупності з визначеним переліком її функцій (п.4). Разом з тим встановлений порядок проведення засідань колегії, оформлення прийнятих рішень та безумовне введення їх у дію наказом Держгеокадастру (п.29) вказують на наділення колегії управлінськими повноваженнями у галузі земельних правовідносин.

Для прикладу, Колегія вирішивши затвердити і оприлюднити на офіційному сайті Держземагентства перелік земельних ділянок, права на які виставляються на

земельні торги (п.2.2. рішення № 2/2 від 14.10.2014 р. «Про продаж прав на земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва на конкурентних засадах»), окремо у п.2.3. вказала на необхідність «на регулярній основі виявляти земельні ділянки, що користуються попитом та права на які можуть бути продані на земельних торгах, включати такі земельні ділянки до вищезазначених переліків шляхом видання наказів про внесення змін і доповнень до них та оприлюднювати оновлені переліки на офіційному сайті Держземагентства України» [232]. Це рішення колегії було введено у дію наказом Держземагентства від 15.10.2014 р. № 328, [196] зобов'язавши територіальні органи Держземагентства виявляти й оновлювати переліки земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, права на які виставляються на земельні торги, і тим самим наділивши їх відповідними повноваженнями.

Оцінка правомірності повноважень територіального органу Держгеокадастру, що здійснювалися на виконання цього рішення колегії Держгеокадастру, стала ключовим правовим питанням у справі № 815/905/17 за позовом громадян до Головного управління Держгеокадастру в Одеській області про визнання протиправним та скасування його наказу № 262 від 29.11.2016 р. «Про доповнення переліку земельних ділянок, права оренди на які виставляються на земельні торги окремими лотами». [163]

Постановляючи рішення у справі № 815/905/17, суд взявши до уваги рішення колегії, вказав не лише на правомірність віднесення вказаного у ньому повноваження до кола повноважень територіальних органів Держгеокадастру як організаторів земельних торгів, але і на дотримання процедури введення у дію рішення колегії.

Неодноразово предметом судового розгляду ставали порушення земельних прав громадян внаслідок реалізації рішення колегії Держгеокадастру від 14.10.2014 р. № 2/1 «Про обов'язкове направлення на розгляд до місцевих рад питань щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності», яким передбачено, що при відведенні земельних ділянок

сільськогосподарського призначення державної власності, які не перебувають у їхньому користуванні, повинно забезпечуватися обов'язкове направлення на розгляд місцевих рад питань щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності на етапі надання згоди на розроблення відповідної документації із землеустрою. [203]

Так, у справі № 819/654/17 підставою звернення громадян стала відмова Головного управління Держгеокадастру у Тернопільській області у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки державної власності, зокрема, з підстави відсутності погодження можливості надання позивачу дозволу на розробку проекту землеустрою від Устечківської сільської ради. Суд при розгляді справи не взяв до уваги правило, встановлене у рішенні колегії № 2/1 щодо погодження, та цілком слушно зробив висновок, про вичерпність підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення документації із землеустрою, визначених у ст. 123 ЗК України і неправомірність застосування додаткових обмежень за рішенням колегії (постанова Верховного Суду від 28.05.2020 р. [169]).

Як дієвий механізм захисту порушених земельних прав слід застосовувати за таких обставин оскарження нормативно-правового акту особами, щодо яких його застосовано, а також особами, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт, шляхом реалізації ними свого права, наданого ч. 2 ст. 264 КАС України. У силу закріпленого у пп. 25 п. 11 Положення про Держгеокадастр порядку набуття юридичної сили рішеннями колегії, а також, виходячи із загального організаційно-розпорядчого характеру рішень колегії, слід зауважити, що рішення колегії не є предметом окремого оскарження в адміністративному судочинстві, оскільки вони не є юридично цілісним та структурно завершеним документом з огляду на необхідність наказу як кінцевого способу їх впровадження, так як лише через їх видання вводяться у дію рішення колегії, набуваючи ознак рішення суб'єкта владних повноважень як предмету оскарження у значенні п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України. Тож ефективним способом судового захисту земельних прав громадян у разі задоволення позову, передбаченим п. 2 ч. 2 ст. 245 КАС України,

буде визнання адміністративним судом протиправним та нечинним положень наказу Держгеокадастру, яким введено у дію рішення колегії.

Виходячи з розуміння правосуб'єктності організацій як такої, що знаходить свій вираз у компетенції їх органів, на основі Положення про Держгеокадастр, доречно стверджувати, що діяльність колегії відображає внутрішню процедуру дорадчого колективного вирішення питань управлінської діяльності в галузі земельних відносин, та зробити висновок, що колегія, будучи консультативно-дорадчим органом, хоча й наділена певними організаційно-управлінськими функціями, однак не має адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. Колегія не може виступати відповідачем у таких справах, які розглядаються судом у порядку, визначеному КАС України, так як належним відповідачем є відповідний орган – суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено вирішення питань у галузі земельних відносин, зокрема й введення у дію рішень колегії.

Зі змісту ст. 2 КАС України випливає, що суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися способу (процедури) прийняття рішення, і вчинення ним певної дії має відбуватися у встановленій правовій формі. Ці питання є особливим предметом перевірки адміністративним судом під час розгляду справи за позовом до колегіального суб'єкта владних повноважень.

Колегіальність як форма організаційного устрою колегіального суб'єкта владних повноважень передбачає застосування колективної/групової роботи [278, с.144], тобто група осіб, які спільно в межах повноважень, узагальнених законодавчо визначеною компетенцією, формують й ухвалюють рішення.

Як слушно зазначає Ю.І. Цвіркун, колегіальний підхід проявляється у координації діяльності суб'єкта публічної адміністрації, оскільки колегіальне ухвалення рішення означає узгодження і спрямування волі різних осіб на вирішення поставленого питання [282, с.74]. Тобто колегіальний характер суб'єкта владних повноважень визначає порядок розгляду та вирішення земельних питань, дотримання яких в аспекті вимог ч.2 ст.19 Конституції України, є обов'язковим.

Так, встановлення правомірності дій органу місцевого самоврядування щодо нерозгляду на сесії міської ради звернення громадянина щодо погодження вибору

місця розташування земельної ділянки та надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку з прийняттям рішення у відповідній, передбаченій законом, формі стало ключовим правовим питанням у справі №461/2781/17. [164]

Судом було встановлено, що надана громадянину відповідь у формі листа Управління земельних ресурсів Департаменту містобудування Львівської міської ради була надана без винесення питання на розгляд сесії ради, що обґрунтовувалося представниками Львівської міської ради встановленням підстав для відмови у наданні дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки ще на етапі перевірки питань й наданих документів, з підготовки проекту ухвали, пояснювальної записки, та ін, тобто етапу, який передуює розгляду питання на пленарному засіданні ради.

Недотримання колегіального розгляду клопотання на сесії ради у місячний строк, що встановлений законодавством, та відсутність рішення про надання дозволу або відмову у його наданні вказує на допущену протиправну бездіяльність органу місцевого самоврядування.

Належним способом захисту порушеного права у цій справі, що передбачений п.4 ч.1 ст. 5 КАС України, є визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Тож суди у своїх рішеннях слушно обрали такий спосіб захисту як зобов'язання відповідача розглянути заяву позивача та прийняти відповідне рішення, так як це матиме наслідком поновлення порушеного земельного права громадянина на отримання дозволу на виготовлення проекту землеустрою.

Таким чином, важливою є кваліфікація діяння органу місцевого самоврядування (так як застосування такого способу захисту як визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними пов'язується із його зобов'язанням утриматися від вчинення певних дій (п. 3 ч. 1 ст. 5 КАС України), а визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною – зобов'язання вчинити певні дії (п. 4 ч. 1 ст. 5 КАС України), а також проведення чіткого

розмежування між визначенням способу захисту земельних прав адміністративним судом і способом виконання рішення. Фактично спосіб виконання рішення є способом реалізації й здійснення способу захисту, встановленого ст. 5 КАС України. При цьому процесуальна можливість встановити спосіб виконання рішення не змінює суті способу захисту порушеного права, а має на меті вирішення питання про вжиття окремих заходів для належного виконання рішення і захисту порушеного права у визначений у рішенні спосіб.

У контексті порядку розгляду та вирішення земельних питань дослідження потребує і такий аспект як захист земельних прав громадян у разі недотримання колегіальним суб'єктом владних повноважень встановленого ч. 7 ст. 118 ЗК України строку розгляду клопотання особи щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Так, у справі №509/4156/15-а було встановлено допущене Авангардівською селищною радою порушення місячного строку розгляду клопотання у зв'язку зі зміною встановленого законом режиму (періодичності) проведення сесій рад у разі надходження на розгляд ради документів з питань відведення земельних ділянок (не менше одного разу на місяць). Однак Верховний Суд, з одного боку, оперуючи абз. 3 ч. 7 ст. 118 ЗК України зазначив, що відсутність рішення про надання дозволу чи відмову у наданні у межах встановленого строку свідчить про протиправну бездіяльність органу і надає особі право замовити проєкт землеустрою (але лише протягом визначеного в абз. 2 ч. 7 ст. 118 ЗК України часу – одного місяця від дня закінчення місячного строку з часу реєстрації клопотання у відповідному уповноваженому органі) за принципом «мовчазної згоди» (тобто без згоди уповноваженого органу), водночас, Суд вказав, що порушення цього строку не є безумовним свідченням протиправності прийнятого рішення. Пояснення цього вбачалося у тому, що законодавчо закріплено виключно право, а не обов'язок громадянина замовити розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки і без отримання такого дозволу. Це не позбавляє права громадянина на отримання від уповноваженого органу після спливу місячного строку дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної

ділянки або вмотивованої відмови у його наданні, а також права на судовий захист у випадку неможливості реалізації права на отримання відповідного дозволу (бездіяльності суб'єкта владних повноважень) або відмови у його наданні після спливу місячного строку, а також не позбавляє обов'язку суб'єкта владних повноважень розглянути заяву й прийняти відповідне рішення [159]. Така ж правова позиція викладена і у постанові Верховного Суду від 10.07.2018 р. у справі № 806/3095/17 [157].

Беручи за основу спосіб прийняття рішення, О.М.Семеній у своєму дисертаційному дослідженні визначає поняття колегіального органу публічної влади шляхом вказівки не лише на спосіб вирішення питання (колективне обговорення), але і на затвердження рішення на підставі правового акта, що підписується керівником цього органу. [244, с.29] Підписання акту колегіального суб'єкта владних повноважень його очільником прямо передбачене у ряді нормативно-правових актів (зокрема п. 7 ч. 1 ст. 42, ч. 5 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», п. 3 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Хоча визначальною для правової природи колегіального суб'єкта владних повноважень є, як та обставина, що його соціальна воля відмінна від волі окремих осіб, які входять до його складу, то ж вони не можуть бути самостійними носіями прав, які належать йому як цілому, [93, с.122] однак важливим є й з'ясування правових наслідків незгоди очільника з волею колегіального суб'єкта владних повноважень.

Незважаючи на законодавчі норми, які вказують, що волевиявлення очільника органу враховується нарівні з іншими, оскільки він включається до загального складу органу при прийнятті рішення (зокрема, ч. 2 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), йому надається право зупинення рішення і внесення на повторний розгляд із зауваженнями.

Так, у справі № 461/11571/15-а було встановлено, що Львівська міська рада у межах своїх повноважень прийняла ухвалу, згідно якої затверджено проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду для будівництва та

обслуговування житлового будинку, перевівши із земель, що не надані у власність або користування та земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення до земель житлової та громадської забудови, однак міським головою, з посиланням на п. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 62 Регламенту Львівської міської ради, ст. 35 ЗК України, було внесено зауваження до цієї ухвали, та зупинено її дію.

Як спосіб захисту свого порушеного права громадянин у цій справі обрав визнання незаконними дій міського голови та скасування його зауважень.

Верховний Суд, виходячи із законодавчо визначених повноважень міського голови у сфері земельних відносин, вказав, що учасником земельних відносин та повноважним суб'єктом на прийняття відповідних рішень у галузі земельних відносин виступає відповідна міська рада як колегіальний суб'єкт. Щодо зупинення рішення ради міським головою, то дане повноваження пов'язане з процедурою набрання чинності актів ради і не пов'язане із реалізацією ним владних управлінських функцій у галузі земельних відносин.

Враховуючи, що міський голова не наділений повноваженнями у сфері земельних відносин, за своїм змістом його зауваження щодо рішення міської ради з земельних питань не створюють для учасників таких відносин взаємних прав та обов'язків, не відповідають поняттю нормативного чи індивідуального акту і відповідно не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні КАС України. Тобто міський голова, зупиняючи дію зазначеної ухвали, фактично лише пропонує раді повторно її розглянути, вказавши на обґрунтовані застереження. [174]

На цьому аспекті слушно наголошує Т.О.Мацелик, зазначаючи, що законодавчо надана міському голові можливість «ветування» рішення органу місцевого самоврядування не веде до надання йому статусу окремого самостійного учасника земельних правовідносин. [91, с.79]

Отже міський, сільський, селищний голова не належить до числа учасників земельних правовідносин, а його зауваження щодо рішення ради не є рішеннями у сфері регулювання земельних відносин і не можуть бути піддані судовому контролю на предмет його відповідності нормам земельного законодавства.

Подібних висновків дійшов Верховний Суд і у постанові від 19.02.2020 р. у справі № 2а-2378/11 та у постанові від 13.02.2020 р. у справі № 560/495/19.

Таким чином, за з'ясованих обставин у справі № 461/11571/15-а можна дійти висновку щодо невірно обраного способу захисту порушеного права. Належним способом захисту може бути визнання бездіяльності ради протиправною та зобов'язання вчинити певні дії у разі не здійснення у двотижневий строк повторного розгляду радою рішення із внесеними обґрунтованими зауваженнями голови або ж у разі непідтвердження радою за результатами повторного розгляду свого попереднього рішення – визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень.

Ключовим для визначення правової природи спору із колегіальним суб'єктом владних повноважень є виконання ним владно-розпорядчих функцій. У науковій літературі при визначенні матеріально-правової природи колегіального суб'єкта публічної адміністрації цілком справедливо акцентується, насамперед, на здійсненні ним організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження управлінських рішень, надання послуг населенню. [278, с.144]

Так, слушним є застереження Ю.І.Цвіркуна щодо віднесення Верховної Ради України до суб'єктів публічної адміністрації у разі закріплення в адміністративному законодавстві положень щодо здійснення нею відповідних владних управлінських функцій у публічно-правовій сфері. [279, с.71]

Оскільки до обов'язкових критеріїв розгляду справ щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України необхідно віднести здійснення Верховною Радою України публічно-владних управлінських повноважень, то важливо зауважити, що виходячи з аналізу норм ст. ст. 85, 92 Конституції України та ст. 6 ЗК України, які визначають її правовий статус у галузі земельних відносин, що її повноваження, в основному, стосуються законотворчої діяльності.

Поширеними є рішення судів (зокрема ухвала Верховного Суду від 16.02.2018 р. у справі № 9901/435/18 [264]), у яких вказується, що дії Верховної Ради України з розгляду законопроектів не вважаються управлінськими, а відповідно не

підпадають під контроль суду адміністративної юрисдикції. У таких випадках до них застосовуються положення, що зумовлюють застосування інших юрисдикційних форм захисту від порушень прав й інтересів.

Окремої уваги потребує такий спосіб захисту порушеного земельного права як скасування індивідуальних актів колегіальних суб'єктів владних повноважень. Так, у справі № 521/17710/15-а особа звернулася з позовом про визнання протиправним та скасування пункту 1 рішення Одеської міської ради «Про скасування рішень Одеської міської ради» в частині скасування рішення цієї ради «Про затвердження технічної документації з інвентаризації земельної ділянки та оформлення особою документів, які посвідчують право постійного користування земельною ділянкою для експлуатації й обслуговування домоволодіння».

Визнаючи за органами місцевого самоврядування право на зміну та скасування власних рішень, виходячи зі змісту ст. ст. 19, 144 Конституції України, ст.ст. 26, 59, 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з яких слідує їх право самотійно вирішувати питання місцевого самоврядування через прийняття рішень у галузі земельних відносин, Верховний Суд вказавши, що ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, тож вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, підсумував, що відповідно вони не можуть бути скасовані або змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання. Це вказує на те, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередньо прийняті рішення, якщо відповідно до них уже виникли правовідносини, що пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення [158]. Як спосіб захисту порушеного земельного права було застосовано скасування рішення органу місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що встановлено факт виконання рішення, яке скасовується органом місцевого самоврядування, факт виникнення правовідносин, пов'язаних із реалізацією відповідних суб'єктивних прав та існують заперечення особи щодо припинення правовідносин, що виникли за первинним рішенням.

З діяльністю колегіальних суб'єктів владних повноважень тісно пов'язане питання дискреційності компетенції і здійснення її за адміністративним розсудом. Ефективність захисту в цьому випадку було предметом розгляду попередніх підрозділів роботи і фактично не має істотних відмінностей від сформованих висновків.

Важливою умовою ефективності судового захисту земельних прав громадян є належне виконання судових рішень, що визнається як невід'ємна частина судового розгляду у розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Однак особливості організаційної форми діяльності суб'єкта, що знеособлює винного у невиконанні, впевненість у безкарності через відсутність механізму застосування відповідальності до них, періодична зміна складу колегіальних органів у зв'язку з переобранням, та недоліки законодавчих норм, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах й здійснення судами контролю за цим [281, с.67], призвели до проблеми низької ефективності захисту земельних прав колегіальними суб'єктами владних повноважень через невиконання ними судових рішень.

На цей аспект проблеми вказав у своєму дисертаційному дослідженні О.В. Константий, зауваживши, що виконати судові рішення можливо тільки спільним голосуванням на засіданні вказаного органу депутатів, членів, інших посадових осіб, між тим їхньої колегіальної відповідальності за неприйняття відповідного рішення не існує [70, с.350]. Сумнівним є й виділення персональної відповідальності за прийнятті рішення членів колегіального органу [279, с.71].

Обов'язковість судового рішення як основна засада судочинства встановлена у ст. 129 Конституції, а у ст. 129-1 Конституції закріплено положення, відповідно до якого держава прийняла на себе обов'язок забезпечувати виконання судового рішення у визначеному законом порядку, а контроль за виконанням судового рішення покладається на суд. Але навіть прийняття спеціальних законів («Про виконавче провадження», «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень») не забезпечує вирішення проблеми.

Так, у адміністративній справі № 330/3189/13-а [190] за позовом громадянина до селищної ради щодо відмови у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, попри низку судових рішень, якими визнано протиправним та нечинним рішення суб'єкта владних повноважень та зобов'язано до вчинення дій з розгляду клопотання громадянина, постанову державного виконавця відділу примусового виконання рішень селищна рада, що є відповідачем у справі, повторно безпідставно прийняла рішення про відмову у затвердженні проєкту землеустрою.

Системний аналіз змісту судових рішень у справі та оспорюваного рішення селищної ради, що прийняте на їх виконання, вказує, що відповідач формально виконував рішення суду – розглянув питання щодо затвердження проєкту відведення земельної ділянки в оренду, але з'ясування по суті вказує на фактичне невиконання, оскільки рада здійснила відмову у затвердженні проєкту землеустрою, з посиланням на ті ж самі обставини (зокрема, обов'язковість проведення земельних торгів), що були предметом розгляду уже двох судових справ й визнані судами необґрунтованими та незаконними.

На жаль такі справи є непоодинокими і незважаючи на оновлене правове регулювання, здійснення судового контролю адміністративними судами (ст. ст. 287, 382, 383 КАС України), його здійснення за виконанням судових рішень залишається недостатньо результативним.

Погоджуючись з Ю. Бисагою, як юридичну гарантію виконання судового рішення слід розглядати встановлення законом відповідальності колегіальних суб'єктів владних повноважень за його невиконання [15, с.7]. Слушним є зауваження Ю.І. Цвіркуна, що ця відповідальність у справах адміністративної юрисдикції має невизначений характер і, як наслідок, залишається незабезпеченим відновлення порушеного права осіб і навіть прийняття законодавчих актів не охоплює гарантування виконання рішень судів відповідачами, зокрема представницькими органами місцевого самоврядування. [285, с.147]

Наочним свідченням такої ситуації є справа № 480/4549/19 (постанова Верховного Суду від 20.05.2021 р.), у якій предметом спору стала постанова

державного виконавця про повторне накладення штрафу за невиконання міською радою рішення суду про зобов'язання надати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку та господарських будівель. Так, Суд встановивши, що винесення питання на розгляд, але неприйняття радою протягом 2017-2021 років жодного рішення (про надання дозволу чи про відмову у наданні), що порушує вимоги ст. 118 ЗК України, не може вважатися поважною причиною невиконання рішення суду, а є лише ігноруванням рішення та ухилянням від його виконання, відповідно дійшов висновку про необхідність застосування наслідків, встановлених нормами ст.ст. 63, 75 Закону України «Про виконавче провадження», тобто притягнення до відповідальності ради як колегіального органу. Однак, положення ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з якого слідує, що відшкодування шкоди за рахунок коштів місцевого бюджету, деперсоніфікує відповідальність членів колегіального органу – депутатів, та по суті робить відповідальність декларативною.

Отже, для забезпечення ефективності судового захисту земельних прав громадян необхідною є розробка нормативно-правових засад відповідальності колегіальних суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень та запровадження дієвих механізмів судового контролю за виконанням судових рішень адміністративними судами.

На основі аналізу наукових джерел [3; 5; 8; 22; 43], законодавства та правозастосовної практики слід визначити наступні підходи для захисту земельних прав громадян у спорах з колегіальними суб'єктами владних повноважень в адміністративному судочинстві:

- сфера виникнення спору – публічно-правові земельні правовідносини, ознакою яких є юридична нерівність їх суб'єктів, що ґрунтуються на імперативному методі регулювання [94, с.211], зокрема, діяльність колегіального суб'єкта владних повноважень, що здійснює організаційно-розпорядчу діяльність з підготовки і впровадження управлінських рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів) у галузі земельних правовідносин;

- суб'єктами спірних правовідносин виступає колегіальний суб'єкт владних повноважень, що виконує владну управлінську функцію у сфері земельних правовідносин, яка окреслюється межами його повноважень, підставами та способом діяльності, що передбачені Конституцією та законами України, та особа, яка звернулася до відповідного колегіального органу для набуття прав на земельну ділянку, права якої порушені в результаті рішення, дії чи бездіяльності колегіального суб'єкта владних повноважень, чи особа, яка оскаржує нормативно-правовий акт, щодо якої його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт;

- предметом адміністративного-правового судового захисту виступає фактично порушене індивідуально визначене право учасників земельних правовідносин через неналежне виконання або невиконання колегіальним суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій у галузі земельних відносин, а також порушення меж законодавчо наданих повноважень;

- предметом спору є діяльність колегіального суб'єкта владних повноважень у сфері земельних правовідносин, зокрема рішення чи дії, спрямовані на передачу права власності чи користування земельними ділянками державної та комунальної власності у приватну власність, чи бездіяльність (як невжиття необхідних заходів для набуття громадянами таких правомочностей) щодо реалізації повноважень із затвердження ними технічної документації про нормативно-грошову оцінку земельних ділянок, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів;

- умовою виникнення спору є вчинення колегіальним суб'єктом владних повноважень юридично значущих дій [7, с.40], тобто таких, що породжують юридичні наслідки у формі прав чи обов'язків, їх зміни чи припинення, колегіального способу та процедури прийняття рішення або вчинення дій з порушенням встановленої правової форми та недотриманням строків розгляду.

Висновки до Розділу 3

1. На сьогодні дискреційне повноваження визначене через його залежність та зумовленість законодавчою формою встановлення, процедурними гарантіями порядку їхньої реалізації, а також обов'язкове врахування попередньої адміністративної практики відповідного правозастосовного органу.

2. Зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень, однак звужують його інтенсивність у порівнянні з рештою рішень адміністративних органів.

3. Практика ЄСПЛ визначає об'єктами контролю при реалізації повноважень по-перше, дослідження, так званих, «простих» фактів, тобто тих, що не потребують спеціальних знань; по-друге, слід враховувати процедурні гарантії, які мали місце при постановленні рішення суб'єктом адміністрування; по-третє забезпечити право заявника бути вислуханим вислухати в частині доводів, а також перегляду всіх фактів, що посідають центральне місце у його (заявника) справі.

4. Не можна вважати дискреційним повноваженням у випадку, якщо визначена законом адміністративна процедура реалізації компетенції передбачає взаємовиключні форми поведінки адміністративного органу за відповідно встановлених вимог та умов.

Цей висновок особливо важливий для сфери земельних правовідносин, де продовжує панувати нерозуміння сутнісної природи повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не є рівними за своїм статусом власниками земельного фонду, а лише здійснюють управління (як публічно-владну функцію), в тому числі, приймаючи рішення про розпорядження земельними ділянками за правилами відповідної адміністративної процедури з елементами адміністративного, а не приватно-правового розсуду.

5. Встановлюючи порушення у реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень суду, вимога ефективності захисту прав, свобод та інтересів очевидно визначає недостатність обмеження визнання протиправності відповідного рішення, дії чи бездіяльності. Відновлення порушеного права Позивача вимагає спонукання

до виконання компетенційного обов'язку легалізувати своїм рішенням чи дією передбачене право особи у формі зобов'язання вчинити певну дію чи прийняти відповідне рішення.

6. У випадку реальної дискретності, за наявності у певній процедурі специфічних вимог щодо проведення оцінки в реалізації компетенції, які вимагають спеціальних знань, вмінь, кваліфікації чи уповноваження (наприклад, розпорядчо-управлінські щодо публічного майна), суд в разі встановлення порушення процедури здійснення повноважень може скасувати рішення органу та зобов'язати його повторно розглянути питання і прийняти рішення з наданням загальної оцінки процедури і обставин, які підлягають врахуванню.

Однак у разі, коли порушення відбувається на завершальних етапах процедур, за умови встановлення повного виконання особою вимог законодавства, коли адміністративний акт має лише легалізуючий характер, суд повноважний не лише зобов'язувати відповідача прийняти конкретне відповідне рішення, але й обґрунтованим слід вважати можливість такої легалізації права особи на підставі рішення суду.

7. Звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до особи приватного права може відбуватися лише у визначених законом випадках. Водночас, приклади законодавчих прогалин, зокрема у сфері публічно-правових земельних спорів щодо права на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування при реалізації завдань державного контролю за використанням та охороною земель, свідчать про затребуваність для опрацювання та застосування на практиці позиції коли у виняткових випадках та з метою захисту суспільного інтересу, якщо це не суперечить закону та здійснюється для реалізації визначених законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права без наявності прямої вказівки на це у законі.

8. Враховуючи критерії розмежування судових юрисдикцій справи у спорах про примусове відчуження земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності, вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб, припинення прав на земельну ділянку у разі

порушення законності громадянином щодо порядку та умов набуття земельної ділянки у власність (неналежність суб'єкта чи порушення вимог щодо граничних допустимих кількісних норм), вчинення громадянином дій чи бездіяльності, що виразились у використанні не за цільовим призначенням, допущені порушення законодавства (забруднення земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, забруднення земель бактеріально-паразитичними і карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту, об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення встановленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також використання земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення) та невжиття заходів з їх усунення в строки, встановлені вказівками (приписами) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, за позовами суб'єктів владних повноважень є предметом адміністративної юрисдикції.

9. Обґрунтовано внесення наступних змін до законодавства у сфері звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду з реалізації їхньої компетенції в земельних правовідносинах:

- доповнити зміст позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки мотивів суспільної необхідності та вилучення земельної ділянки для суспільних потреб, крім відомостей, встановлених ст. 160 КАС України, також інформацією про вжиття заходів досудового врегулювання спору з посиланням на докази про дотримання позивачем вимоги про обов'язковість попередньої процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб, яка здійснена у встановленому законодавчому порядку; інформацією про дотримання законодавчо встановленої процедури викупу (зокрема, докази щодо повідомлення власника об'єкту, про отримання відповіді про надання згоди на проведення переговорів щодо умов викупу або відмову від такого викупу чи неотримання відповіді протягом одного місяця з дня отримання інформації);

- доповнити ч. 5 ст. 267 КАС України нормою: «Суд ухвалює рішення про задоволення позову за умови попереднього внесення органом державної влади/органом місцевого самоврядування чи юридичними особами, що ініціювали відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, коштів у розмірі викупної ціни на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, або державної реєстрації права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого»;

- внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 19 КАС України, виклавши його у редакції: «Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: ...8) спорах щодо вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб або примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності».

Узгодити з цим нормативним положенням припис п. «г» ч. 1 ст. 143 ЗК України.

10. Колегія органу державної влади, будучи консультативно-дорадчим органом, хоча й наділена певними організаційно-управлінськими функціями, однак не має адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. Колегія не може виступати відповідачем у таких справах, які розглядаються судом в порядку, визначеному КАС України, так як належним відповідачем є відповідний орган – суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено вирішення питань у галузі земельних відносин, зокрема й введення у дію рішень колегії.

11. Правова природа колегіальних суб'єктів владних повноважень, що проявляється у їх властивостях (конституційно-правовий статус; здійснення ними публічно-владних функцій у галузі земельних правовідносин; колегіальна структура, колегіальний спосіб і метод прийняття рішення, відмінність між його соціальною волею та волею окремих осіб, які входять до його складу, солідарна юридична відповідальність за рішення та діяння) впливає на вибір ефективного способу захисту порушеного земельного права громадянина та робить актуальним

питання продовження розробки нормативно-правових засад відповідальності колегіальних суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень та підвищення дієвості механізмів судового контролю за виконанням судових рішень адміністративними судами.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення важливого наукового завдання щодо підвищення рівня ефективності способів захисту земельних прав громадян у адміністративному судочинстві, що дало змогу запропонувати зміни та доповнення до чинного процесуального законодавства України. Основні висновки дисертаційного дослідження полягають у наступному:

1. У системі прав людини вагоме місце займають земельні права. Земельні права формують зміст земельних правовідносин. У земельних правовідносинах закладений конституційований конфлікт приватних та публічних інтересів. Суб'єктивні земельні права людини як найвищої соціальної цінності не можуть бути реалізовані без обмежень через одночасне визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Суб'єктивні земельні права власників земельних ділянок і землекористувачів мають комплексну юридичну природу, що зумовлює і наявність різноманітних юрисдикційних форм захисту таких прав та вирішення земельних спорів не тільки цивільними та господарськими, але й адміністративними судами.

2. Усі справи адміністративної юрисдикції повинні мати нормативні ознаки публічно-правового спору. У земельних спорах найголовнішим критерієм належності до адміністративної юрисдикції є характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними. Багатоаспектність нормативного змісту земель та відповідно захисту прав, свобод та інтересів особи у цій сфері, підтверджують, що у будь-яких земельних правовідносинах завжди наявний публічний інтерес, джерело якого у ст. 13 Конституції України, що визначає основу правового режиму усіх земель в Україні як національного багатства та повинен бути врахований при встановленні онтології спору.

Навіть переважна частина земельних майнових прав фізичних та юридичних осіб за законодавством України може бути реалізована не у рамках, окреслених цивільним законодавством, тобто не у винятково приватно-правовій сфері, а через

посередництво і за зверненням до органів публічної адміністрації та регулюється нормами комплексного спеціального земельного законодавства, що вже є результатом реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері у взаємовідносинах з цими органами. За такими сукупними показниками земельні спори повинні розглядатися адміністративними судами.

3. Адміністративний суд має відігравати активну роль у процесуальному відношенні, щоб урівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які є сторонами розглядуваного правового конфлікту. Через цю юридичну особливість адміністративного судочинства невиправданими є намагання передати усі повноваження з вирішення земельних спорів до юрисдикції господарських судів, які базуються на принципі змагальності сторін, що заснована на їхньому рівноправному статусі.

4. Відсутність ефективного захисту зумовлює втрату будь-яким суб'єктивним правом необхідної його володільцю впевненості у безперешкодній реалізації наданих чи санкціонованих державою можливостей, які і визначають зміст цього права для особи. Кінцевою метою захисту прав та інтересів є можливість особи задовольнити власні правомірні потреби у первинних спірних правовідносинах, щодо визначеного об'єкту, протиправне втручання у які, шляхом порушення, невизнання або оспорування, унеможлиблює або ускладнює досягнення особою-правоволодільцем запланованого результату у формі матеріальної або іншої визначеної або передбачуваної вигоди. Зміст ж захисту права полягає в усуненні відповідних перешкод між поведінкою особи та її результатом у формі задоволення потреб.

5. Правозастосовний потенціал обґрунтування інтересів осіб як предмету судового захисту у відносинах управління земельним фондом відіграє субсидіарне значення у випадку, коли право конкретної особи щодо конкретного майнового об'єкту ще не формалізоване, а земля є видом «публічного майна» зі специфічним правовим режимом, зумовленим публічно-правовим статусом основного національного багатства (ч. 1 ст. 14 Конституції України) та права власності Українського народу (ч. 1 ст. 13 Конституції України), що визначає поєднання

особливостей її використання як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п. «а» ст. 5 ЗК України).

6. Способи захисту, які застосовуються адміністративними судами та в порядку цивільного чи господарського судочинства є відмінними, що дозволяє припускати існування нормативно-формальної різниці об'єктів правового захисту в порядку різних видів судочинств. Однак, виходячи з нормативної та фактичної спільності завдань судочинства в Україні, незалежно від його виду, така категорична диференціація не завжди є виправданою і зумовлює питання ефективності захисту земельних прав та інтересів особи.

7. У справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, реалізуються спеціальні способи захисту прав та інтересів особи. Не зважаючи на зовнішню форму результату, внутрішній зміст судової діяльності першочергово спрямований на оцінку правомірності рішень (актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які потенційно ведуть до втручання у сферу прав, свобод та інтересів особи. Така судова діяльність володіє потенціалом надання превентивного ефективного захисту в аспекті недопущення порушення, яке здатне негативно відобразитися на сфері прав, свобод та інтересів особи.

8. Ефективність захисту прав, свобод та інтересів за наслідками звернення до суду – складне збірне поняття, яке можна охарактеризувати як здатність забезпечувати реальний вплив судового рішення на правовий статус особи у спірних правовідносинах шляхом відновлення, визнання, встановлення порушених, оспорюваних, невизнаних прав, свобод чи інтересів особи до первинного стану, з приводу захисту яких вона і звернулася до суду, з урахуванням спірних правовідносин. Незважаючи на його прикладний характер, легітимне закріплення критеріїв ефективності способів захисту прав, свобод та інтересів не відповідатиме необхідності врахування процесуальної природи, яка при цьому ж визначається обставинами конкретної справи. Домінуюче значення тут має формування саме правозастосовної практики вищою судовою інстанцією.

Судова практика ототожнює ефективність та належність способу захисту, або хоча б розглядає перше елементом загального поняття належного способу судового

захисту. З огляду на це, обґрунтування неефективності застосування обраного способу захисту прав та інтересів позивача, який визначений ним у сформульованих позовних вимогах, є підставою для відмови у задоволенні позову, оскільки такий не веде до відновлення порушених, оспорюваних або не визнаних прав, свобод чи інтересів позивача, а отже – не виконується завдання судочинства.

9. При розгляді в адміністративній справі вимоги про захист права на визначений об'єкт права власності (в тому числі, земельну ділянку), враховуючи речовий характер порушеного права, а також якщо порушення вчинене рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, яке є лише фактом, який легалізує право особи на відповідний об'єкт власності, та знаходиться поза межами дискреції органу влади при здійсненні управління публічним майном, адміністративний суд повноважний застосовувати речово-правові способи захисту.

Якщо порушення відбуваються на завершальних етапах процедур, за умови встановлення повного виконання особою вимог законодавства, коли адміністративний акт має лише легалізуючий характер, а повноваження не має дискреційного характеру, суд повноважний не лише зобов'язувати відповідача прийняти конкретне відповідне рішення, але й обґрунтованим слід вважати можливість такої легалізації права особи на підставі рішення адміністративного суду.

10. Зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом внаслідок реалізації дискреційних повноважень, однак звужують його інтенсивність у порівнянні з рештою рішень адміністративних органів.

11. У земельних правовідносинах непоодинокими є помилки у кваліфікації повноважень як дискреційних у випадку, якщо визначена законом адміністративна процедура реалізації компетенції передбачає взаємовиключні форми поведінки адміністративного органу за відповідно встановлених вимог та умов.

Це впливає на ефективність захисту у зв'язку із нерозумінням сутнісної природи повноважень органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, які не є рівними за своїм статусом власниками земельного фонду, а лише здійснюють управління (як публічно-владну функцію), в тому числі, приймаючи рішення про розпорядження земельними ділянками за правилами відповідної адміністративної процедури з елементами адміністративного, а не приватно-правового розсуду. З огляду на це, встановлення порушення у реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень вимагає від суду застосовувати спонукання до виконання компетенційного обов'язку легалізувати своїм рішенням чи дією передбачене право особи у формі зобов'язання вчинити певну дію чи прийняти відповідне рішення.

12. Обґрунтовано внесення наступних змін до законодавства у сфері звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду щодо реалізації їхньої компетенції у земельних правовідносинах:

- доповнити зміст позовної заяви про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та вилучення земельної ділянки для суспільних потреб, крім відомостей, встановлених ст. 160 КАС України, також інформацією про вжиття заходів досудового врегулювання спору з посиланням на докази про дотримання позивачем вимоги про обов'язковість попередньої процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб, яка здійснена у встановленому законодавством порядку; інформацією про дотримання законодавчо встановленої процедури викупу (зокрема, докази щодо повідомлення власника об'єкту, про отримання відповіді про надання згоди на проведення переговорів щодо умов викупу або відмову від такого викупу чи неотримання відповіді протягом одного місяця з дня отримання інформації);

- доповнити ч. 5 ст. 267 КАС України нормою: «Суд ухвалює рішення про задоволення позову за умови попереднього внесення органом державної влади/органом місцевого самоврядування чи юридичними особами, що ініціювали відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, коштів у розмірі викупної ціни на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів

нерухомого майна, що на ній розміщені, або державної реєстрації права власності на нерухоме майно, надане замість відчуженого»;

- внесення змін до п. 8 ч. 1 ст. 19 КАС України, виклавши його у редакції: «Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: ...8) спорах щодо вилучення земельних ділянок державної та комунальної власності для суспільних потреб або примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності».

Узгодити з цим нормативним положенням припис п. «г» ч. 1 ст. 143 ЗК України.

13. Правова природа колегіальних суб'єктів владних повноважень, що проявляється у їх властивостях (конституційно-правовий статус; здійснення ними публічно-владних функцій у галузі земельних правовідносин; колегіальна структура, колегіальний спосіб і метод прийняття рішення, відмінність між його соціальною волею та волею окремих осіб, які входять до його складу, солідарна юридична відповідальність за рішення та діяння) впливає на вибір ефективного способу захисту порушеного земельного права громадянина та робить актуальним питання продовження розробки нормативно-правових засад відповідальності колегіальних суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень та підвищення дієвості механізмів судового контролю за виконанням судових рішень адміністративними судами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад. *Право України*. 2006. № 3. С. 7-12.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники: І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К. : Факт, 2003. 536 с.
3. Арсенюк А. О. Проблемные вопросы определения судебной подведомственности земельных споров. *Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata»*. 2014. С. 7–11.
4. Баїк О.І. Про систему органів управління земельними ресурсами України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С.350-354. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/88.pdf (дата звернення:14.04.2022)
5. Бакуліна С. В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 77–80. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/20.pdf (дата звернення:21.07.2019)
6. Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філ.): 12.00.07/ Тернопільський національний економічний ун-т. Тернопіль, 2018. 215 с.
7. 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.
8. Бакуліна С. В. Юрисдикційна природа публічно-правових земельних спорів. *Наука і правоохорона*. 2015. № 1 (28). Ч. 2. С. 4–11.
9. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49-54.

10. Бевзенко В. М. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів *Адміністративне право і процес*. № 2014. № 4 (10). С. 193-211.
11. Бевзенко В. М., Мінько С. М. Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 3. С. 122–126.
12. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд публічної адміністрації : монографія / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : ВД «Дакор», 2018. 232 с.
13. Берназюк Я. Правові підстави звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до суб'єкта приватного права. *Судебно-юридическая газета*. 2020, 1 квітня. URL: <https://bit.ly/3dMQnzI> (дата звернення: 02.02.2022)
14. Берназюк Я. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судебно-юридическая газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu> (дата звернення: 02.12.2021)
15. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування : теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2011. 20 с.
16. Битяк Ю., Писаренко Н. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спорах за участю суб'єкта владних повноважень. *Право України*. 2006. № 10. С. 78–81.
17. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf?fbclid=IwAR3owWtj5Mp3ksFtHjDi3iIHBPij8p3o2fmgcnf8v7Gk2MtNYv32DWPjHLQ (дата звернення: 03.07.2022)
18. Блажівська Н. Тлумачення поняття майна у практиці Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 219-223.

19. Боровікова В. С., Заверуха О. М. Права і свободи людини як визначальні засади її правового статусу. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. Вип. 2. С. 3-18.
20. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: общие положения. Москва: Статут, 1997. 681 с.
21. Бребан Г. Административное право: учебник. М.: Прогресс, 1988. 192 с.
22. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.
23. Васькова В. Механізм забезпечення права людини на безпеку. *Право України*. 2005. № 9. С. 33–36.
24. Ващишин М. Я. Розмежування компетенції органів, що вирішують земельні спори. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : Збірник наукових статей*. 2012. Випуск 28. С. 216-223.
25. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. 600 с.
26. Гончаренко О. М. Права людини в Україні : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 207 с.
27. Гордеев В. Адміністративна юрисдикція: проблеми визначення та розмежування. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 2. С. 45-54.
28. Господарський процесуальний кодекс України : у ред. Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст.436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 30.07.2022)
29. Гражданское право: учебник. Ч. 1 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Москва: Проспект, 1999. 624 с.
30. Грищук О. В. Справедливість як філософсько-правова цінність. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали XIV регіональної науково-практичної конференції*. (м. Львів, 6 лютого 2008 р.) Львів:

Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008. С. 9-12.

31. Гулик А. Г. Межі втручання суду в дискрецію суб'єкта владних повноважень. *Закарпатські правові читання*. Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Ужгород, 20-22 квітня 2017 р.). Ужгород, 2017. Том 1. С. 149-152.

32. Дзера І. О. Основні цивільно-правові засоби захисту права власності. *Право власності в Україні*: навч. посібник / за заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової. К.: Юрінком Інтер, 2000. С. 505-510.

33. Дзера І. О. Поняття цивільно-правового захисту. *Право власності в Україні*: навч. посібник / за заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової. К.: Юрінком Інтер, 2000. С. 500-504.

34. Дейнінгер Клаус. Земельная политика в целях развития и сокращения бедности. М. : Изд-во „Весь Мир”, 2005. 344 с.

35. Діткевич І. І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність»: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 4. (36). С.131-136. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_4/index.htm (дата звернення: 09.01.2020)

36. Доповідь Європейської Комісії від 12.10.1978 р. у справі «Лео Занд проти Австрії» («Leo Zand v. Austria») за заявою № 7360/76. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 13.07.2020)

37. Дудник Д. В. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб: цивільно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Харківський національний ун-т імені В. Н. Каразіна. Харків, 2015. 204 с.

38. Ефективність рішень Європейського суду з прав людини, або справи, розглянуті з 1959 по 1998 рік. *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі*. 1999. № 4. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=112> (дата звернення: 09.07.2020)

39. Єлісєєва О. В. Правове регулювання припинення права приватної власності іноземних осіб та осіб без громадянства на земельні ділянки, які не

можуть перебувати у власності таких осіб. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Юрид науки*. 2005. Вип.67-69. С.95-98.

40. Желтобрюх І. Л. Розсуд в податковому правозастосуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т державної податкової служби України. Ірпінь, 2016. 201 с.

41. Забуранна А. О. Деякі правові аспекти у разі визначення підсудності земельних спорів. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С.179-184.

42. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб в теории и законодательстве. *Административная юстиция: конец XIX - начало XX века*: хрест.в 2 ч. / Сост. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. Ч. 2. С. 300-327.

43. 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.

44. Заєць О. Обрання належного способу захисту земельних прав як гарантія реалізації земельно-правового статусу особи: окремі проблеми. *Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди*: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 травня 2019 р.) . Чернівці: Кондратьєв А.В., 2019. С. 270-274.

45. Заєць О. І. Обрання належного способу захист земельних прав: окремі проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 151-154.

46. Земельне право України: підручник / За ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

47. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст.27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 24.08.2022)

48. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар. Х.: ТОВ «Одіссей», 2002. 600 с.

49. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : науково-навчальний посібник / За ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. 368 с.

50. Иконницкая И. А. Разрешение земельных споров. М. : Юридическая литература, 1973. 87 с.
51. Ільків Н. В., Ільницький О. В. Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми. *Право України*. 2011. № 5. С.156-166.
52. Ільків Н. В., Ільницький О. В. Окремі аспекти відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. *Публічне право*. 2011. № 4. С.110-117.
53. Ільницький О. В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід: монографія. Львів: ФОП П'ятаков, 2011. 338 с.
54. Ільницький О. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С.108-113.
55. 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.
56. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах / за заг. ред. Н. М. Оніщенко. К. : Юридична думка, 2009. 216 с.
57. Іщенко Т., Хассенпфлюг Х.-Г. Структура та завдання сільськогосподарських палат в Німеччині/Нижній Саксонії – опції для України: звіт з аграрної політики. Київ, Німецько-український агрополітичний діалог, 2016. 34 с. URL: https://www.apd-ukraine.de/images/APD_APR_01-2016_La-Kammer_ukr.pdf (дата звернення: 23.09.2021)
58. Каракаш І. Правове регулювання розгляду та вирішення земельних спорів як гарантія захисту прав на землю. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 132-138.
59. Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : научно-практ. пособие. К. : Истина, 2004. 216 с.

60. Кармаза О. О. Засоби та способи захисту прав суб'єктів житлових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 154-157.
61. Кібенко О., Уркевич В. Підходи Великої Палати Верховного Суду до визначення юрисдикційності спорів. *Судебно-юридическая газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/164290-pidkhodi-velikoyi-palati-verkhovnogo-sudu-do-viznachennya-yurisdiktsiynosti-sporiv?fbclid=IwAR2FbIrsVFSL64rP4-xNA4JkNcYLPb-An5uojKhAGru4fWHkZS9zzF4urck> (дата звернення: 29.06.2022)
62. Клименко О. М. До питання про участь судових органів у механізмах примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю. *Вісник Вищої ради юстиції України*. 2012. № 1 (9). С. 107–115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Vvryu/index.html> (дата звернення: 14.11.2020)
63. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2009. 176 с.
64. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст.446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 28.08.2022)
65. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2007. Том 64. С.3–9.
66. Колеснікова І. О. Доступність правосуддя в адміністративних судах як правова категорія: визначення сутності. *Право і безпека*. 2011. №4 (41). С.121-125.
67. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави ? *Право України*. 2007. № 3. С. 3-8.
68. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 537 с.
69. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. *Голос України*. 2001. 10 січня. № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 11.09.2020)

70. Константи́й О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний юридичний ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 415 с.

71. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96вр#Text> (дата звернення: 23.08.2020)

72. Корнєєв Ю. В., Мацелик М. О. Земельне право : навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 240 с.

73. Костяшкін. І. О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права. 2016. 429 с.

74. Котелевець А. В., Шульга М. В. До питання щодо юрисдикції судів при розгляді земельних спорів. *Судова практика*. 2012. № 9/10. С. 7–16.

75. Кравчук В. Принципи адміністративного судочинства (19 червня 2020 р.). URL: <https://uba.ua/ukr/news/7657/> (дата звернення: 14.07.2020)

76. Крупник Р. В. Вилучення земельної ділянки з постійного користування для суспільних потреб: цивільно-правовий аспект. *Evropský Politický a Právní Diskurz*. 2019. Volume 6 Issue 6. P. 163-170.

77. Крупник Р. В. Охорона та захист майнових прав власника (володільця) у разі примусового вилучення земельної ділянки: цивільно-правовий аспект: дис. ... д-ра філософії: 081 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2020. 233 с.

78. Кузьменко В., Нижний А. До питання про співвідношення компетенції адміністративних судів при вирішенні публічно-правових спорів та дискреційних і виключних повноважень суб'єктів владних повноважень. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 2. С. 33-42.

79. Лагода О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів. *Право України*. 2009. № 3. С. 86-89.
80. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. литература, 1972. 280 с.
81. Лазаренко М. М. Співвідношення засобів, способів та форм захисту майнових прав іноземного інвестора в міжнародному приватному праві. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 110-114.
82. Лазовський О. Зловживання процесуальними правами: нові тренди та шляхи боротьби. *Юридична газета*. 2019. № 49 (703). URL : <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zlovzhivannya-procesualnimi-pravami-novi-trendi-ta-shlyahi-borotbi.html> (дата звернення: 26.11.2021)
83. Ламм Т. В. Реализация охранительной функции в гражданском праве. *Защита частных прав: проблемы теории и практики* : материалы междунар. науч.-практ. конференции (г. Иркутск, 20-21 апреля 2012 г.)/ отв. ред. Н.П. Асланян. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. С. 56-63.
84. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний ун-т. Запоріжжя, 2018. 512 с.
85. Легенченко М. О. Поняття охорони й захисту права та їх співвідношення. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. 2014. Вип. 72. С. 59-65.
86. Лейба Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення: монографія /За ред. проф. М .В. Шульги. Х.: Право. 2007. 160 с.
87. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. Харків, 2005. 19 с.
88. Логвиненко М. І., Дігтяр А. О. Дискреційні повноваження суддів як корупційний ризик у судовій владі. *Судова апеляція*. 2015. № 3 (40) С. 43-49.

89. Луспеник Д. Ті, хто грається з процесуальними законами, можуть легко порушити логіку ЦПК одним невдалим нововведенням. *Закон і бізнес*. 2012. № 6. С. 1-4.
90. Марченко М. Н. Теория государства и права : учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 640 с.
91. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Вид-во Нац.ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.
92. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
93. Метелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Вид-во Нац.ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.
94. Миронюк Р. В. Особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ: навч. посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 352 с.
95. Мірошніченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. URL: www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metaterials/Miroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc (дата звернення: 08.06.2021)
96. Мірошніченко А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління в галузі земельних відносин. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 7 (45). С. 55–66.
97. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К.: Правова єдність, 2009. 496 с.
98. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар ЗК України. К.: Алерта, 2013. 544 с.
99. Мірошніченко А., Шаіпов А. Сфера допустимого застосування примусового відчуження земельних ділянок в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 6. С. 30–32.

100. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2005. 20 с.
101. Михайліна Т., Жердев О. Дискреційні повноваження та правосвідомість суб'єкту правозастосування: аспекти співвідношення. *Economic and law paradigm of modern society*. 2018. Том 1. С. 71-80.
102. Міхно О. Підстави цивільно-правової відповідальності у разі порушення договірної зобов'язання. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. №7. С. 76-79.
103. Монаєнко А. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Юридична газета*. 2019. №28-29. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zlovzhivannya-procesualnimi-pravami-v-administrativnomu-sudochinstvi.html> (дата звернення: 18.05.2019)
104. Мягкоход Ю. В. Способи захисту земельних прав : дис. ...канд.. юрид. наук: 12.00.06/ Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2014. 195 с.
105. Мягкоход Ю. В. Способи захисту земельних прав за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2014. 20 с.
106. Наконечний А. Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 225 с.
107. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія. К.: Юрінком Інтер. 2006. 544 с.
108. Носік В. В. Проблеми здійснення і захисту прав на землю у контексті реалізації статті 50 Конституції України. *Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 31 травня 2019 р.)* . Чернівці: Кондратьєв А.В., 2019. С. 296-299.
109. Овсяннікова О. Належна (справедлива) судова процедура як гарантія довіри громадськості до судової влади. *Право України*. 2015. № 7. С. 128-135.

110. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів : розмежування чи конкуренція. *Право України*. 2009. № 9. С. 45-48.
111. Павлов Э. И. Государственное регулирование сельского хозяйства во Франции (организационно-правовые аспекты): монография. М., 1988. 245 с.
112. Панова Г. В. Деякі особливості втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Випуск № 3. Том 2. С. 43–47.
113. Педько Ю. Проблемні питання функціонування адміністративної юстиції в Україні. *Адміністративне судочинство*. 2011. № 3-4. С. 42-49.
114. Перепелюк В. Адміністративне судочинство: проблеми практики. К.: Конус–Ю. 2007. 272 с.
115. Перепелюк В. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018 (дата звернення: 02.07.2022)
116. Петруня В. В. Поняття та система способів захисту прав суб'єктів господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Національний ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2019. 23 с.
117. Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія. Харків : Право, 2019. 248 с.
118. Писаренко Н. Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 109-119.
119. Писаренко Н. Б. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення спорів за участю суб'єктів владних повноважень. *Право України*. 2011. № 4. С. 59-64.
120. Підвальна М. З. Проблеми забезпечення доступу до адміністративного суду. *Університетські судові записки*. 2013. № 3 (47). С.380-395.

121. Пільков К. Способи захисту права власності на землю та інше нерухоме майно: критика «книжного володіння». *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 47-58.

122. Подцерковний О. П. Про проблеми застосування способів захисту порушеного права (на прикладі вимог про визнання права власності у заставних відносинах). *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. С. 190-202.

123. Подцерковний О. П. Способи захисту прав у земельних відносинах. *Право України*. 2009. № 9. С. 34-39.

124. Положення про Головне управління Держгеокадастру в області, затв. наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.09.2016 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-16> (дата звернення: 15.03.2020)

125. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п-п12> (дата звернення: 10.07.2021)

126. Положення про колегію Держгеокадастру, затв. наказом Держгеокадастру від 06.09.2019 р. № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0221877-19> (дата звернення: 09.07.2020)

127. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п> (дата звернення: 30.07.2020)

128. Поняття і види судової юрисдикції. критерії розмежування судової юрисдикції. URL: https://pidru4niki.com/1829112257983/pravo/ponyattya_vidi_sudovoyi_yurisdiktsiyi_k_riteriyi_rozmezhuвання_sudovoyi_yurisdiktsiyi (дата звернення: 26.07.2020)

129. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28.03.2018 р. у справі № 705/552/15-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73081988> (дата звернення: 11.04.2021)

130. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.05.2018 р. у справі № 914/2006/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74218785> (дата звернення:08.04.2021)
131. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05.06.2018 р. у справі № 338/180/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74963905> (дата звернення:11.01.2022)
132. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2018 р. у справі № 914/582/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75265992> (дата звернення:15.01.2022)
133. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.08.2018 р. у справі № 219/5238/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76945472> (дата звернення:11.04.2020)
134. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77969515> (дата звернення:13.11.2020)
135. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.09.2018 р. у справі № 712/10864/16-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76912513> (дата звернення:10.07.2022)
136. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.09.2018 р. у справі № 905/1926/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76596894> (дата звернення:12.08.2020)
137. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі № 372/5635/13-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78977429> (дата звернення:11.04.2020)
138. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2019 р. у справі № 569/17272/15-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80116150> (дата звернення:11.04.2020)
139. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2019 р. у справі № 826/7380/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427413> (дата звернення:11.04.2020)

140. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі № 820/381/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224284> (дата звернення:11.04.2020)

141. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.05.2019 р. у справі № 310/11024/15-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82703516> (дата звернення:11.04.2020)

142. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.10.2019 р. у справі № 923/876/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85614604> (дата звернення:11.04.2020)

143. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.11.2019 р. у справі № 509/1350/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85679209> (дата звернення:11.04.2020)

144. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2020 р у справі № 688/2908/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92137264> (дата звернення: 28.12.2021)

145. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.09.2020 р. у справі № 378/596/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93327297> (дата звернення:17.09.2021)

146. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.10.2020 р. у справі № 369/10789/14-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92747345> (дата звернення:11.06.2021)

147. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.10.2020 р. у справі № 635/551/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93217982> (дата звернення:11.03.2021)

148. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.02.2021 р. у справі № 925/642/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439652> (дата звернення: 03.07.2022)

149. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.04.2021 р. № 910/10011/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96695006> (дата звернення:17.11.2021)

150. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.05.2021 р. у справі № № 9901/29/21 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97286350> (дата звернення: 11.04.2020)
151. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.09.2021 р. у справі № 640/33771/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99926728> (дата звернення: 03.07.2022)
152. Постанова Верховного Суду України від 16.09.2015 р. у справі № 21-1465a15 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9FF4A3CA6AEA2E4EC2257EF3002BB388](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9FF4A3CA6AEA2E4EC2257EF3002BB388) (дата звернення: 14.07.2020)
153. Постанова Верховного Суду України від 10.10.2017 р. у справі № 210/5803/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/69942609> (дата звернення: 19.04.2020)
154. Постанова Верховного Суду від 20.03.2018 р. у справі № 876/7/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72867103> (дата звернення: 11.03.2020)
155. Постанова Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/14016/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73531793> (дата звернення: 11.04.2020)
156. Постанова Верховного Суду від 13.06.2018 р. у справі № 815/332/17. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74730016> (дата звернення: 11.04.2020)
157. Постанова Верховного Суду від 10.07.2018 р. у справі № 806/3095/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78626478> (дата звернення: 11.05.2022)
158. Постанова Верховного Суду від 20.09.2018 р. у справі № 521/17710/15-а. // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77507889> (дата звернення: 11.07.2021)

159. Постанова Верховного Суду від 17.12.2018 р. у справі № 509/4156/15-а. // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78626478> (дата звернення: 11.08.2021)
160. Постанова Верховного Суду від 11.02.2019 р. у справі № 2а-204/12 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79791599> (дата звернення: 11.04.2020)
161. Постанова Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі №850/8/19 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88061961> (дата звернення: 11.09.2022)
162. Постанова Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі № 874/4/17 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79791148> (дата звернення: 11.03.2020)
163. Постанова Верховного Суду від 19.02.2019 р. у справі № 815/905/17 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973371> (дата звернення: 11.10.2020)
164. Постанова Верховного Суду від 30.05.2019 р. у справі № 461/2781/17 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82079658> (дата звернення: 24.07.2021)
165. Постанова від 20.02.2019 р. у справі № 522/3665/17 (адміністративне провадження № К/9901/38991/18) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902> (дата звернення: 11.04.2020)
166. Постанова Верховного Суду від 03.03.2020 р. у справі №850/8/19 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87995803> (дата звернення: 21.11.2021)
167. Постанова Верховного Суду від 12.03.2020 р. у справі № 483/731/19 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88401308> (дата звернення: 03.05.2021)
168. Постанова Верховного Суду від 30.04.2020 р. у справі № 812/1313/18 (адміністративне провадження №К/9901/68206/18) // *Єдиний державний реєстр*

судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89035537>(дата звернення:10.07.2022)

169. Постанова Верховного Суду від 28.05.2020 р. у справі № 819/654/17 (адміністративне провадження №К/9901/24661/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89488860> (дата звернення: 11.11.2020)

170. Постанова Верховного Суду від 28.05.2020 р. у справі № 910/7164/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89485041> (дата звернення: 11.04.2020)

171. Постанова Верховного Суду від 10.06.2020 р. у справі №851/25/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89732571> (дата звернення: 12.11.2021)

172. Постанова Верховного Суду від 18.06.2020 р. у справі № 802/1827/17-а (адміністративне провадження № К/9901/50138/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89928251> (дата звернення: 10.07.2022)

173. Постанова Верховного Суду від 22.06.2020 р. у справі № 922/2155/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90154778> (дата звернення: 11.04.2020)

174. Постанова Верховного Суду від 23.06.2020 р. у справі № 461/11571/15-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89977198> (дата звернення: 11.06.2021)

175. Постанова Верховного Суду від 04.08.2020 р. у справі № 340/2074/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90755073> (дата звернення: 11.12.2020)

176. Постанова Верховного Суду від 26.03.2021 р. у справі № 522/5362/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95815444> (дата звернення: 13.02.2022)

177. Постанова Верховного Суду від 02.04.2021 р. у справі № 813/5074/17 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/95982464> (дата звернення: 01.06.2020)
178. Постанова Верховного Суду від 30.06.2021 р. у справі № 804/1472/17 (адміністративне провадження № К/9901/37283/18) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/98013230> (дата звернення: 11.04.2020)
179. Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18 (адміністративне провадження № К/9901/2762/19) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/101923134> (дата звернення: 03.07.2022)
180. Постанова Верховного Суду від 23.12.2021 р. у справі № 480/4737/19 (адміністративне провадження № К/9901/11050/20)) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/102171393> (дата звернення: 11.07.2022)
181. Постанова Верховного Суду від 30.12.2021 р. у справі № 813/2140/18 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/102362250> (дата звернення: 13.01.2022)
182. Постанова Верховного Суду від 18.05.2022 р. у справі № 826/12131/17 (адміністративне провадження № К/9901/48487/21) // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/104360994> (дата звернення: 17.08.2022)
183. Постанова Верховного Суду від 07.07.2022 р. у справі № 910/886/19 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105178961> (дата звернення: 16.08.2022)
184. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22 грудня 2015 р. у справі № 826/15750/14 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/54686203> (дата звернення: 09.04.2020)

185. Постанова Вищого адміністративного суду України від 28.01.2016 р. у справі № 874/3/15 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55421738> (дата звернення: 11.04.2021)

186. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 15.01.2015 р. у справі № 872/2а-4/14 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42494449> (дата звернення: 01.03.2021)

187. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 29.08.2018 р. у справі № 874/4/17 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76238066> (дата звернення: 03.03.2021)

188. Постанова Львівського адміністративного апеляційного суду від 10.10.2017 р. у справі № 876/7/17-а // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67847976> (дата звернення: 08.03.2020)

189. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 14.04.2016 р. у справі № 876/1/14 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57258520> (дата звернення: 11.03.2020)

190. Постанова Якимівського районного суду Запорізької області від 17.12.2013 р. у справі № 330/3189/13-а // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/36439072> (дата звернення: 11.04.2020)

191. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04#Text> (дата звернення: 11.03.2020)

192. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11#Text> (дата звернення: 11.04.2020)

193. Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі характеристики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2010. Т.103. С.53-55.

194. Природноресурсове право України. : Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. К. : Істина. 2005. 376 с.
195. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX (набрання чинності 15.12.2023 р.). *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 14.07.2022)
196. Про введення в дію рішень колегії Держземагентства України від 14.10.2014 р.: наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 15.10.2014 р. № 328. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0328821-14> (дата звернення: 10.07.2021)
197. 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 17.11.2009 р. №1559-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> (дата звернення: 10.07.2022)
198. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 46. Ст.394. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 11.07.2022)
199. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст.142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20> (дата звернення: 14.06.2022)
200. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст.350. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 11.08.2022)
201. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. в ред. Закону України від 26.11.2015 р. № 834-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. ст. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення: 08.08.2022)

202. Про іпотеку: Закон України від 05.06.2003 р. № 898-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст.313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text> (дата звернення:14.07.2022)

203. Про обов'язкове направлення на розгляд до місцевих рад питань щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності: Рішення колегії Держгеокадастру від 14.10.2014 р. № 2/1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr2-1821-14> (дата звернення: 14.11.2021)

204. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV в ред. Закону від 02.10.2003 р. № 1211-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 10. Ст.102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> (дата звернення: 15.08.2022)

205. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 16. Ст.138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (дата звернення: 10.05.2022)

206. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст.545. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.07.2022)

207. Про способи захисту права у публічно-правових відносинах. Прес-служба Сьомого апеляційного адміністративного суду. *Юридична газета Online*: всеукраїнське юридичне професійне видання. 2019. 19 листопада. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/pro-sposobi-zahistu-prava-u-publichnopravovih-vidnosinah.html> (дата звернення:14.12.2019)

208. Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. Х. : Право, 2013. 372 с.

209. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова кваліфікація. *Право України*. 2010. № 2. С. 18-23.

210. Раданович Н. М. Законодавче забезпечення загально дозвільного регулювання земельних відносин в Україні. *Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин*. Матеріали міжнар. наук.- практ. конференції (м. Львів, 18.11.2016 р.). Львів. 2016. С. 129-131.

211. Резанов С. А. Дискреційні повноваження як корупційні ризики в діяльності органів державного управління. *Право і Безпека*. 2014. № 3. С. 88-91.

212. Рекомендація REC (2004) 20 щодо судового перегляду адміністративних актів : прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 15 грудня 2004 р. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навчальний посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 552–555.

213. Рекомендація № R (80) 2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень : прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навчальний посібник. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 438–441.

214. Решота В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів, ТзОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 356 с.

215. Рипенко А. И. Современные земельные правоотношения: проблемы и пути их решения : пособие для практиков и теоретиков. К.: ВД «Дакор», 2005. 300 с.

216. Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01 / Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2006. 17 с.

217. Рішення ЄСПЛ у справі «Мельник проти України» (заява № 72286/01) від 28.03.2006 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 41. Ст.2789. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_049#Text (дата звернення: 14.07.2020)

218. Рішення ЄСПЛ у справі «Соколовський проти України» (заява № 6433/18) від 04.07.2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 87. ст. 2929. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e03#Text (дата звернення: 14.10.2020)

219. Рішення ЄСПЛ у справі «Гурепка проти України» (заява № 61406/00) від 06.09.2005 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 3. Ст.139. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437#Text (дата звернення: 19.10.2020)

220. Рішення у справі «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/10 та № 71378/10) від 26 червня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 92. Ст.2669. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text (дата звернення: 23.10.2020)

221. Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20.10.2011 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 12. Ст. 488. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 30.10.2020)

222. Рішення ЄСПЛ у справі «Андрій Руденко проти України» (заява № 35041/05) від 21.12.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 76. Ст.2832. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_671#Text (дата звернення: 12.11.2020)

223. Рішення ЄСПЛ у справі «Мушта проти України» (заява № 8863/06) від 18.11.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 64. ст. 2525. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text (дата звернення: 14.11.2020)

224. Рішення ЄСПЛ у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» (заяви №№ 17160/06, 35548/06) від 21.12.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 64. ст. 2528. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_657#Text (дата звернення: 21.11.2020)

225. Рішення ЄСПЛ у справі «Сокурєнко та Стригун проти України» (заяви №№ 29458/04, 29465/04) від 20.07.2006 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 1. ст. 59. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text (дата звернення: 23.11.2020)

226. Рішення ЄСПЛ у справі «Сейдович проти Італії» (Sejdovic v. Italy) (заява № 56581/00) від 10.11.2004 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO1360> (дата звернення: 26.11.2020)

227. Рішення ЄСПЛ у справі «Паксас проти Литви» (Paksas v. Lithuania) (заява № 34932/04) від 06.01.2011 р. *HUDOC*. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617> (дата звернення: 02.12.2020)

228. Рішення ЄСПЛ у справі «Реквеньї проти Угорщини» (заява № 25390/94) від 20.05.1999 р. URL:

https://ips.ligazakon.net/document/so0562?ed=1999_05_20 (дата звернення: 06.12.2020)

229. Рішення ЄСПЛ у справі «Чахал проти Об'єднаного Королівства» від 15.11.1996 р. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/08/chahal-protyv-soedynennogo-korolevst/> (дата звернення: 14.12.2020)

230. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 26.09.2019 р. у справі № 280/2991/19 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: reyestr.court.gov.ua/Review/84698209 (дата звернення: 17.12.2020)

231. Рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 10 липня 2018 р. у справі 875/28/18 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75251529> (дата звернення: 04.10.2020)

232. Рішення колегії Держземагенства № 2/2 від 14.10.2014 р. «Про продаж прав на земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва на конкурентних засадах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr2-2821-14> (дата звернення: 14.02.2020)

233. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 14.07.2019)

234. Рішення Конституційного 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 01.04.2010 р. № 10-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 27. Ст. 1069. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text> (дата звернення: 14.05.2021)

235. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення

частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25.11.1997 р. № 6-зп. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. ст. 1377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text> (дата звернення: 14.05.2019)

236. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 16. ст. 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text> (дата звернення: 30.07.2020)

237. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 50. ст. 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (дата звернення: 31.08.2020)

238. Рішення Першого апеляційного адміністративного суду від 04.11.2019 р. у справі № 850/8/19. ЄДРСР. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85423801> (дата звернення: 31.01.2020)

239. Рішення Харківського апеляційного адміністративного суду від 20.12.2018 р. у справі № 879/2/18. ЄДРСР. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78773336> (дата звернення: 09.12.2020)

240. Родоман Т. О. До питання способів захисту цивільних прав та інтересів у контексті положень ст. 16 Цивільного кодексу України. *Судова апеляція*. 2015. № 4 (41). С. 65-70.

241. Рожкова М. А. Средства и способы защиты сторон коммерческого спора. М.: Волтерс Клуверс, 2006. 416 с.

242. Роз'яснювальний коментар до Рекомендації №R (80) 2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р.). *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навчальний посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. С. 441–451.

243. Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Академічний курс: підруч. Київ: Атіка, 2005. 560 с.

244. Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... канд..юрид.наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. К., 2018. 266 с.

245. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С.136–139.

246. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.

247. Сластнікова Г. О. Особливості судового розгляду адміністративних справ про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. *The scientific heritage*. 2021. № 69. С. 17-21.

248. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

249. Смокович М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 52–64.

250. Снідевич О. Землевпорядні позови у цивільному процесі України. *Право України*. 2006. № 6. С. 69-72.

251. Снідевич О. Окремі питання класифікації цивільних позовів у справах, що виникають із земельних правовідносин. *Право України*. 2006. № 2. С. 99-102.

252. Сорока Л. В. Поняття та ознаки зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. С. 149-152.
253. Студенников. С. Підвідомчість судових справ: як правильно визначити. *Судебно-юридическая газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/137259-pidvidomchist-sudovikh-sprav-yak-pravilno-viznachiti> (дата звернення: 23.04.2021)
254. Суєтнов Є. П. Відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2013. 28 с.
255. Суєтнов Є. П. Законодавчий перелік суспільних потреб у відносинах відчуження земельних ділянок. *Університетські наукові записки*. 2013. № 4. С. 305–314.
256. Суєтнов Є. П. Суб'єктний склад правовідносин з відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія право*. 2014. Вип.17. С.152-157.
257. Теория государства и права : учебник для студентов вузов / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юрид. литература, 1985. 480 с.
258. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2009. Вип. 49. С. 103-111.
259. Тоцький Б. А. Реалізація принципу пропорційності при вилученні земельних ділянок для суспільної необхідності. *Часопис Київського університету*. 2010. № 4. С. 352–356.
260. Третяк Т. О. Визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування як спосіб захисту права власності чи права землекористування. *Екологічне право України. Науково-практичний журнал*. 2016. № 1–2. С. 72–77.
261. Удод М. В., Пирогов В. С. Публічний інтерес у визначенні юрисдикційної належності земельних спорів. *Юридичний науковий електронний*

журнал. 2020. № 4. С. 231-233. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/57.pdf (дата звернення: 14.01.2022)

262. Уркевич В. Способи захисту земельних прав: практика Верховного Суду. Київ. 21.06.2022 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_sposobu_zahusty.pdf?fbclid=IwAR2Pw5l_cei7i2LUdVByo5Xqqs_u59k3seLzos6aCxSQAЕ-qv5kcZ3xRc5I (дата звернення: 26.06.2022)

263. Уркевич В. Ю. Судова нормотворчість при вирішенні земельних спорів. *На сторожі земельного ладу: до 20-річчя Земельного кодексу України*: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 26 листопада 2021 р.) За заг. ред. проф. В.М. Єрмоленка. Київ : ФОП Гуляєва В.М., 2021. С.75-77.

264. Ухвала Верховного Суду від 16.02.2018 р. у справі № 9901/435/18 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72290851> (дата звернення: 13.06.2021)

265. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27.04.2017 р. у справі № 875/72/16 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66597003> (дата звернення: 11.03.2020)

266. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.07.2017 р. у справі № 875/88/16 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67847659> (дата звернення: 16.03.2020)

267. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 13.07.2011 р. у справі № 2а-6/11/9104 // *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/18627325> (дата звернення: 11.04.2021)

268. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. К.: Ленвіт, 2012. 64 с. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20UKRAINIAN.pdf> (дата звернення: 07.08.2019)

269. Федіна Н. В. Поняття справедливості в системі правозастосування як складової правового життя. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. Вип. 2. С. 28-36.
270. Федорова Ю. Н. Разрешение земельных споров по законодательству РФ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Саратов, 2004. 233 с.
271. Федорович В. І. Співвідношення поняття землі як природного об'єкта і земельної ділянки як нерухомого майна. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ХІХ звітної науково-практичної конференції*. Львів. 2013. С. 227-228.
272. Федчишин Д. В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика». 2020. 418 с.
273. Філюк П. Т. Юридичне забезпечення захисту земельних прав громадян : монографія. Харків: Право. 2012. 192 с.
274. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів. К., 2015. 208 с.
275. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.
276. Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний ун-т. Запоріжжя, 2018. 205 с.
277. Хотинська-Нор О. З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. *Адвокат*. 2015. № 1. С. 184-193.
278. Цвіркун Ю. І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип.6. С. 139-147.

279. Цвіркун Ю. І. Колегіальність суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. Вип.23. С.70-73.

280. Цвіркун Ю. І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 545 с.

281. Цвіркун Ю. І. Судовий контроль за виконанням судових рішень в справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т.2. С.66-75.

282. Цвіркун Ю. І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І.Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. № 1. Том 30 (69). С.69-76.

283. Цвіркун Ю. І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 35. Т.1. С.69-73.

284. Цвіркун Ю. І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів владних повноважень. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр.* 2019. Вип. 82. С.261-272.

285. Цвіркун Ю. І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т.2. С.144-149.

286. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 12.08.2022)

287. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Харитонova Є. О., Калітенко О. М. Х.: ТОВ «Одіссей», 2003. 1024 с.

288. Цивільний процесуальний кодекс України: в ред. Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст.436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 14.08.2022)

289. Черкаська Н. В. Щодо порядку вилучення земельної ділянки у суб'єктів постійного землекористування. *Форум права*. 2013. № 1. С.125-129.

290. Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276-281.

291. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Х. Консум, 2002. 296 с.

292. Шепель М. А. Адміністративні спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 233 с.

293. 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]; відп. ред. О. Сироїд. Київ : «К. І. С.», 2009. 523 с.

294. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : монография. Харьков: «Консум», 1998. 224 с.

295. Щавінський В. Р. Інтереси держави та суспільства в адміністративному судочинстві: проблеми пріоритетності. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 143-148.

296. Щодо розгляду земельних спорів: Лист Верховного Суду України від 29.10.2008 р. № 19-3767/0/8-08. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3767700-08#Text> (дата звернення: 14.05.2020)

297. Юридична енциклопедія: у 6 т./ За ред.. Ю.С.Шемшученка та ін.. К.: «Укр.енциклопедія» ім. М.П.Бажана 1998-2004. Т.3. К-М. 2001. 792 с.

298. Ющенко Т. В. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів явної суспільної необхідності. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 124-127.

299. Яремак З. В. Вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування: питання правового регулювання і правозастосування. *На сторожі земельного ладу: до 20-річчя Земельного кодексу України: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 26 листопада 2021 р.). Київ : ФОП Гуляєва В.М., 2021. С. 208-211.

300. Яремак З. В. Ефективність способів захисту прав на землю: проблеми судової практики. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. № 4. С. 119-122. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/27> (дата звернення: 12.07.2020)

301. Яремак Я. З. Місце інституту вирішення земельних спорів в системі земельного права. *Актуальні питання вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових праць*. 2019. № 51. С. 99-110. URL: <https://doi.org/10.15330/apiclu.51.99-110> (дата звернення: 14.07.2020)

302. Case European Court's of Human Rights of Terra Woningen B.V. v. the Netherlands (Application no. 20641/92). Judgment of 17 December 1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?I=001-58082> (дата звернення: 30.01.2021)

303. Case European Court's of Human Rights of Aksoy v. Turkey (Application no. 30210/96). Judgment of 18 December 1996. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-58003](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-58003) (дата звернення: 20.01.2021)

304. Case European Court's of Human Rights of Kudla v. Poland (Application no. 21987/93). Judgment of 26 October 2000. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-7174](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-7174) (дата звернення: 10.02.2021)

305. Case European Court's of Human Rights of Obermeier v. Austria (Application no. 11761/85). Judgment of 28 June 1990. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57631](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57631) (дата звернення: 17.02.2021)

306. Case European Court's of Human Rights of Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus (Application nos. 32181/04 and 35122/05). Judgment of 21 July 2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766> (дата звернення: 01.03.2020)

307. Case European Court's of Human Rights of Beyeler v. Italy (Application no. 33202/96). Judgment of 5 January 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766> (дата звернення: 10.03.2021)

308. Case European Court's of Human Rights of Hasan and Chaush v.Bulgaria (Application no. 30985/96). Judgment of 26 October 2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-58921&filename=CASE%20OF%20HASAN%20AND%20CHAUSH%20v.%20BULGARIA.docx&logEvent=False> (дата звернення: 12.03.2021)

309. Karadshe-lskrow N. Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Rusland) seit 1917. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 23/1936. Tübingen, 1936. S. 191–192.

310. Wilcox D. The Guide to Effective Participation. URL: <http://www.partnerships.org.uk/guide/> (дата звернення: 12.05.2020)

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бойченко І.В. Особливості способів захисту земельних прав у спорах із колегіальними суб'єктами владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. 9. 191-194. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/45>

2. Бойченко І. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності у спорах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. *Law. State. Technology*, 2021. № 3. С. 59–66. DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-10>

3. O Ilnytsky, I Boychenyk 'Land Rights Disputes: Towards the Effective Protection of Rights, Freedoms, and Interest by the Administrative Courts of Ukraine' 2022 1(13) *Access to Justice in Eastern Europe* 25-50. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.1-a000097>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Бойченко І.В. Подальша спеціалізація судової системи як альтернативний варіант підвищення ефективності захисту земельних прав в Україні. Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави: збірник тез XXIV щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 27 квітня – 30 квітня 2020 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 23-25

5. Бойченко І.В. До питання способів захисту земельних прав громадян у спорах із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Дев'ятнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23 жовтня 2020 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 211-213.

6. Бойченко І.В. Захист земельних прав громадян у спорах із Верховною Радою України. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 143-148.

7. Бойченко І.В. Перегляд судових рішень у зв'язку з встановленням неконституційності нормативно-правового акту як спосіб захисту земельних прав громадян України. Проблеми забезпечення прав і свобод людини : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.- практ. конф. (Луцьк, 11 груд. 2020 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2020. 1 електрон. опт. диск (CD-ROM). С. 13-16.

8. Бойченко І.В. До питання взаємозв'язку між ефективністю судового захисту майнових прав та інтересів і повноваженнями адміністративних судів. Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави : збірник тез XXV щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 18 лютого 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 35-37.

9. Бойченко І.В. Зумовленість обрання ефективних способів захисту прав, свобод та інтересів особи процесуальними повноваженнями суду. Юридична наука, законодавство і правозастосовна практика: традиції та нові європейські підходи: збірник матеріалів та тез доповідей Міжнародної наукової конференції, м. Влоцлавек, Республіка Польща, 9-10 липня 2021 року. Вроцлавек, 2021. С. 89-92. <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-116-9-21>

10. Бойченко І.В. Засіб та спосіб захисту прав та інтересів у сфері земельних правовідносин. Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції Двадцяті осінні юридичні читання «Права

людини в сучасному світі проблеми теорії та практики» (м. Хмельницький, 1-2 жовтня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 144-146.

11. Бойченко І.В. Проблеми розширення способів захисту прав на землю, які застосовуються адміністративними судами. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти : матеріали VI Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 17 листопада 2021 року). Полтава, 2021. С. 135-138.

12. Бойченко І.В. Дискреція при реалізації повноважень у земельних правовідносинах як елемент визначення належного способу судового захисту. Збірник тез XXVI щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова : Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави (м. Хмельницький, 12 березня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 19-21.