

**УДК 342.9**

**Удод Микола Васильович** –  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії  
держави і права та адміністративного права  
Донецького національного університету  
імені Василя Стуса

**Mykola V. Udod** –  
candidate of juridical sciences, associate professor,  
associate professor of department of theory and history  
of the state and law and administrative law,  
Vasyl Stus Donetsk National University  
(21 600-richchia Street, Vinnytsia, 21000, Ukraine)

**Пирогов Владислав Сергійович** –  
консультант Верховного Суду,  
Касаційний адміністративний суд

**Vladyslav S. Pyrogov** –  
adviser to the Supreme Court,  
Administrative Court of Cassation  
(8 Moskovska Street, buil. 5, Kyiv, 01029, Ukraine)

## **Юрисдикція адміністративних судів при вирішенні земельних спорів за участі органів публічної адміністрації**

*Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем встановлення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації. Акцентовано увагу на визначальній ролі положень ст. 13 і 14 Конституції України у визначенні юридичного змісту відносин щодо володіння, користування і розпорядження органами публічної влади України землею як таких, що є за своєю суттю публічно-правовими. Охарактеризовані конкретні юридичні передумови і підстави для розгляду даної категорії спорів саме адміністративними судами.*

**Ключові слова:** юрисдикція адміністративних судів, суб'єкт публічної адміністрації, земельні спори, публічно-правовий спір.

*Статья посвящена исследованию актуальных проблем установления юрисдикции административных судов по рассмотрению земельных споров с участием субъектов публичной администрации. Акцентировано внимание на определяющей роли положений ст. 13 и 14 Конституции Украины в определении юридического содержания отношений по владению, пользованию и распоряжению органами публичной власти Украины землей как таковых, что являются по своей сути публично-правовыми. Охарактеризованы конкретные юридические предпосылки и основания для рассмотрения данной категории споров именно административными судами.*

**Ключевые слова:** юрисдикция административных судов, субъект публичной администрации, земельные споры, публично-правовой спор.

### ***M.V. Udod, V.S. Pyrohov Jurisdiction of Administrative Courts in Resolving Land Disputes with the Participation of Public Administration***

*The article is devoted to the study of actual problems of establishing the jurisdiction of administrative courts for the consideration of land disputes with the participation of subjects of public administration. Attention is focused on the determining of the role of the provisions of Art. 13 and 14 of the Constitution of Ukraine*

*in determining the legal content of relations for the possession, use and disposal of public authorities of Ukraine by land as such, which is inherently public-law. Specific legal prerequisites and grounds for considering this category of disputes by administrative courts are described.*

*The scientific researches of domestic and foreign scientists devoted to the decision of jurisdiction of land disputes have been analyzed. These scientific works are the basis for further scientific research and contain important theoretical and practical conclusions.*

*The research provides a meaningful analysis of the decisions of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of the Republic of Armenia, the Constitutional Court of Ukraine and the decisions of the Supreme Court of Ukraine based on the results of review of administrative court decisions in specific cases. The necessity of introducing the exclusive jurisdiction of administrative courts to examine land disputes, one of the participants of which are subjects of public administration – state authorities and local self-government bodies, as well as fixing at the legislative level rules on which the claims, which are derived from the basic requirement for decision publicly right dispute and declared with them, are subject to resolution by an administrative court. Also, the conclusion concerning necessity to supplement Art. 17 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine with part four has been made.*

**Keywords:** *jurisdiction of administrative courts, subject of public administration, land disputes, public-law dispute.*

**Постановка проблеми.** Ухвалення в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України та створення Вищого адміністративного суду України ознаменували новий етап розвитку вітчизняної адміністративної юстиції, основним завданням якого було визначено забезпечення захисту особи від свавілля держави у сфері публічно-правових відносин. Ще на стадії обговорення відповідного проекту процесуального кодексу, який був покликаний врегулювати порядок розгляду адміністративних справ, особливо гостро постало питання щодо встановлення підвідомчості земельних спорів, що виникають у галузі публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання юрисдикції адміністративних судів в земельних спорах за участю органів публічної адміністрації досліджувалися такими вітчизняними вченими, як В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Е. В. Катаєва, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, Р. О. Куйбіда, А. Ю. Осадчий, О. М. Пасенюк, М. І. Смокович, В. І. Шишкінта ін. Проблемні питання під час вирішення юрисдикційної належності земельних спорів були предметом наукових пошуків таких українських та зарубіжних дослідників як О. О. Гальченко, Н. В. Ільків, О. В. Ільницький, В. Я. Карабань, А. В. Котелевець, Л. В. Лейба, А. М. Мірошніченко, А. Й. Осетинський, М. В. Шульга. Наукові праці цих вчених містять важливі теоретичні та практичні висновки, які

становлять підґрунтя для подальших наукових пошуків, що стосуються вказаної проблематики.

**Метою статті** є здійснення аналізу законодавства, доктринальних позицій вчених-адміністративістів і правозастосовних актів, що стосуються проблемних аспектів розгляду земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з'ясування суперечностей, що мають місце у судовій практиці вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, а також викладення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання зазначених вище питань.

**Невирішені раніше проблеми.** Наука адміністративного права та законодавство, що регулює відповідні правовідносини, а також судова практика досі не містять узгоджених позицій щодо вирішення проблеми юрисдикційної належності земельних спорів, у яких однією зі сторін є орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

Навіть наявність численних роз'яснень, що містяться у постановах пленумів, узагальненнях судової практики та інформаційних листах вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України повною мірою не вирішили проблем, що мають місце під час з'ясування підвідомчості земельних спорів, які виникають у сфері публічних правовідносин, у зв'язку з чим існує необхідність пошуку способів розв'язання цих проблем.

**Виклад основного матеріалу.** Підґрунтя для юрисдикційних конфліктів щодо цього виду правовідносин було закладено ще 2006 року, коли колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у своїй постанові від 05.12.2006 року за результатами перегляду рішень адміністративних судів у справі за позовом Товариства військових мисливців та рибалок Черкаського гарнізону до Черкаської обласної ради про визнання частково недійсними рішень про надання в користування земель мисливських угідь, прийнято постанову про закриття провадження у справі з тих підстав, що її помилково розглянуто в порядку адміністративного судочинства. Основною причиною прийняття цього рішення було те, що існування між сторонами спору про право виключає можливість розгляду справи в адміністративному суді [1].

Вважаємо наведену позицію найвищого судового органу в системі судоустрою України, як мінімум, суперечливою з огляду на те, що наявність спору про право є характерною ознакою будь-якого спору, що передається на розгляд суду, при цьому немає значення те, до якої юрисдикції належить суд – цивільної, господарської чи адміністративної. Це прямо впливає із системного аналізу положень КАС України – процесуального кодексу, який регламентує порядок розгляду адміністративних справ. Отже, захист прав особи у сфері публічно-правових відносин є основною функцією адміністративних судів, а тому спір про право, яке порушене носієм влади, є однією із обов'язкових ознак публічно-правового спору, за наявності якої він підлягає розгляду адміністративним судом.

Тому такий висновок Верховного Суду України не лише необґрунтованозвужує коло питань, що компетентні розглядати адміністративні суди, але й, що найголовніше - ставить під сумнів компетенцію адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ загалом, оскільки об'єктом захисту процесуальній діяльності таких судів є зазвичай основне право особи, яке порушене суб'єктом публічної адміністрації під час здійснення ним функцій публічно-владного управлінського характеру.

Разом з тим, Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 в справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 КАС України роз'яснив, що положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що допублічно-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 [2].

Згідно із ч. 2 ст. 147 Конституції України діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах, зокрема, обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків. Крім того, статтею 151-2 Основного Закону України передбачено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [3].

Слід зазначити, що адміністративні суди, загалом, керуються висновками Конституційного Суду України, що викладені у вказаному рішенні, під час вирішення земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації.

Проте, незважаючи на обов'язковий характер вказаного рішення органу конституційної юрисдикції для всіх суб'єктів права в Україні, іншої позиції дотримується пленум Вищого господарського суду України у постанові «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» 17.05.2011 № 6 [4], а також пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у постанові «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності

цивільних справ» від 01.03.2013 № 3 [5], які зазначають про превалювання інтересу приватного у земельних правовідносинах за участю суб'єктів публічної адміністрації, і як наслідок, – про їх приватноправову природу.

Отже, суди, відносячи земельні спори за участь суб'єктів публічної адміністрації до цивільної та господарської юрисдикції, обґрунтовують це тим, що у таких правовідносинах ці суб'єкти здійснюють повноваження власників землі на засадах юридичної рівності та свободи волевиявлення, заперечуючи при цьому публічно-правовий характер цих правовідносин.

Пленум Вищого адміністративного суду України також обґрунтував свій підхід до вирішення вказаної проблеми у постанові «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 812, підтримавши ту позицію, яка була висловлена у названому вище Рішенні Конституційного Суду України [6].

Також після ухвалення КСУ свого Рішення була наявна певна правова невизначеність щодо того, до якого юрисдикції належить розгляд земельних спорів за участю органів державної влади. Це питання, попри його важливість для формування єдиної та сталої судової практики, не було вирішено законодавцем. Лише ВАСУ в своїй постанові пленуму зауважив, що з урахуванням цього Рішення Конституційного Суду України (*Рішення КСУ від 1 квітня 2010 року – уточнення від В. П.*) такі правила визначення юрисдикції адміністративних судів поширюються і на земельні спори за участю місцевих державних адміністрацій [6].

Проте, як зазначає А. М. Мірошніченко, «механічна» відмова загальних судів від своєї юрисдикції у земельних спорах за участю рад (а за аналогією – й інших органів), що «вирішують питання місцевого значення» або розпоряджаються комунальними чи державними землями, начебто на підставі рішення Конституційного Суду України, була б великою помилкою. У кожному випадку слід застосовувати не лише ст. 17 КАС, а і положення ЦПК та ГПК про підвідомчість, і, виходячи із аналізу спірних правовідносин, визначати їх характер. У деяких випадках такі відносини будуть публічно-правовими, а в

деяких – цивільними або господарськими [7, с. 378-379].

Суддя Вищого господарського суду України В. Я. Карабань вважає, що одним із чинників суперечливої ситуації щодо визначення юрисдикційної належності земельних спорів є деяке розширення поняття влади за межі понять державної влади і владних повноважень, які надаються органам Автономної республіки Крим, органам місцевого самоврядування, і інколи – й іншим суб'єктам. Як стверджує суддя, поняття влади не повинно виводитися за межі поняття публічної влади, а поняття управління не повинно виводитися за межі поняття управління суб'єктами. Тоді органи державної влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи правомочності щодо розпорядження майном, яке належить державі чи територіальній громаді на праві власності, не вважатимуться суб'єктами владних повноважень, що виконують управлінські функції [8, с. 146].

Іншої позиції дотримується суддя Конституційного Суду України у відставці О. М. Пасенюк, який пояснює наявність юрисдикційного конфлікту тим, що Вищий господарський суд за інерцією користується теорією домінування приватноправового елементу у спорі над публічно-правовим. На його думку, органи державної влади та самоврядування не є власниками даної нерухомості. Цивільними власниками землі є держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада. У свою чергу органи влади у відносинах із громадянами та юридичними особами виступають виключно як носії влади, на що і вказано у згаданому рішенні Конституційного Суду України [9].

Л. Я. Гончар, підтримуючи позицію О. М. Пасенюка, виходить із положень ст. 14 Конституції, відповідно до якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Таким чином, на її думку, у сфері земельних відносин загальносуспільні інтереси домінують над приватними інтересами окремих власників землі. Перші глави ЗК присвячено повноваженням, що надаються органам влади для регулювання земельних відносин. Отже, оскільки публічно-правовий метод регулювання в земельному законодавстві домінує, то земельні

спори, що виникають із тісно пов'язаних між собою публічно-правових та приватно-правових відносин, мають розглядатися судом, який спеціалізується на публічно-правових відносинах, тобто адміністративним [10].

Зазначимо, що методологічно, на нашу думку, такий підхід є правильним, адже він враховує різний юридичний зміст (правову природу) правоможностей Українського народу як власника землі та суб'єктів публічної адміністрації, які лише здійснюють такі правоможності від імені та в інтересах Українського народу.

Як нам вдалося з'ясувати, науковці та вищі судові установи України переважно виходять лише з аналізу положень процесуальних кодексів та норм спеціального законодавства. Проте, на нашу думку, розглядати цю проблему потрібно через призму положень Конституції України, зокрема, статей 13 та 14 Основного Закону України, які визначають базові засади правового регулювання земельних відносин в нашій державі, в тому числі і за участю суб'єктів публічної адміністрації.

Слід зауважити, що юридична форма належності природних ресурсів Українському народу як носію суверенітету і єдиному джерелу влади в Україні, закріплена Основним Законом держави, передбачає проведення чіткого розмежування між поняттями «суб'єкти права власності» і «суб'єкти здійснення права власності» [11, с. 69]. Тому здійснюючи тлумачення вказаних конституційно-правових категорій, слід виходити із того, що вони не є тотожними, їхній юридичний зміст не збігається. Лише власник може здійснювати всі правоможності щодо об'єкта, який перебуває у його власності, володіючи ним на підставі відповідного титулу. Водночас, «здійснення права власності від імені народу» не дозволяє користуватися всіма правоможностями власника, тобто публічна адміністрація має обмежений титул щодо такого об'єкта і не може вчиняти певні дії, які є складовою правосуб'єктності повноправного титульного володільця. Зокрема, Українському народу належить виняткове право змінювати територію України, відчужувати її іншим державам, на що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не уповноважені. Їхні

п правоможності та межі свободи розсуду щодо визначення юридичної долі землі обмежені тими повноваженнями, які визначені Конституцією та законами України. Тобто, на їхню діяльність поширюється спеціально-дозвільний тип правового регулювання, яким характерний, передусім, для правовідносин у сфері реалізації публічної влади. Це прямо впливає зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Про публічно-правовий характер таких відносин свідчить також те, що носій влади (суб'єкт, який реалізує публічні повноваження) під час ухвалення рішень має керуватися вимогами, які висувуються до їх змісту, форми та порядку прийняття, а наведене вказує на наявність спеціальної адміністративної процедури, характерної для публічно-владної управлінської діяльності. Так, надавши суб'єктам публічної адміністрації певну дискрецію (свободу розсуду) при ухваленні адміністративних актів, законодавець, проте, визначив, що такі акти можуть бути об'єктом судового контролю, передусім щодо їх фактичної обґрунтованості, тобто перевірка може піддаватися, окрім процедурних аспектів, також і зміст управлінського акта. У договірних цивільних відносинах у разі виникнення спору зміст договору не може бути перевірений судом на його відповідність таким критеріям як, наприклад, розсудливість та обґрунтованість, оскільки волевиявлення суб'єкта таких відносин є вільним і він не обмежений у моделі вибору своєї поведінки.

Також слід зауважити, що за своїм юридичним змістом такі відносини є двоступеневими, тобто у земельних правовідносинах за участю суб'єктів публічної адміністрації слід виокремлювати такі дві стадії (етапи):

1. Прийняття суб'єктом публічної адміністрації рішення публічно-владного управлінського характеру – індивідуального адміністративного акту.

2. Набуття особою майнових чи інших прав приватного характеру на підставі цього рішення.

При цьому перший етап є обов'язковим, без його проходження не може бути реалізовано будь-яке інше право. Саме тому слід говорити про те, що у земельних правовідносинах за участю органів державної влади та місцевого самоврядування публічно-правовий інтерес превалює над приватноправовим, хоча вони і пов'язані між собою. Метод дозволів і заборон є ключовим у відносинах між суб'єктом публічного права і приватною особою, оскільки саме від рішення суб'єкта публічної адміністрації як суб'єкта, уповноваженого на видання владного припису, що є обов'язковим для особи, залежить можливість набуття особою цивільного права на землю.

Тобто обов'язковою передумовою для набуття особою права на землю є видання уповноваженим суб'єктом публічного права індивідуального адміністративного акту, який містить владні приписи і відповідно до якого змінюється обсяг прав та обов'язків особи (його адресата). Без видання такого акту цивільне право виникнути не може, тому оспорювання права цивільного має відбуватися комплексно (у сукупності) як щодо адміністративного акту, так і щодо правовстановлювального документа про набуття цивільного права на земельний об'єкт.

Вважаємо за необхідне також звернути увагу на той погляд щодо способу вирішення цієї проблеми, який викладений в Постанові Конституційного Суду Республіки Вірменія від 3 лютого 2009 року № ПКС-787 в справі про вирішення питання щодо відповідності частини 1 статті 8 Адміністративно-процесуального кодексу Республіки Вірменія Конституції Республіки Вірменія на підставі заяви громадянки Сусанни Овсепян.

Суть справи полягала в тому, що 28.06.2008 року С. Овсепян звернулася до Адміністративного суду РВ, представивши чотири позовні вимоги. Адміністративний суд своїм рішенням від 03.07.2007 року звернувся до всіх чотирьох позовних вимог позивача і на підставі статті 8 Адміністративно-процесуального кодексу РВ за трьома з них взяв позовну заяву до провадження, вважаючи, що на підставі цих позовних вимог справа впливає з публічних правовідносин.

Конституційний Суд погодився з такою позицією адміністративного суду, визнавши публічно-правовими відносини щодо

розпорядження суб'єктом публічної адміністрації (ним у цьому разі була посадова особа органу місцевого самоврядування – Мер Єревану) земельною ділянкою, яка належить на праві власності територіальній громаді.

Що стосується позовної вимоги про визнання частково недійсним договору купівлі-продажу земельної ділянки ЗУ 874/5-НІ, укладеного між Мером Єревану і Д. Авакяном 30.12.2005 року, то Адміністративний суд РВ висловив таку правову позицію: «Відносини щодо укладення договорів купівлі-продажу регулюються нормами цивільного права, отже, вони є цивільно-правовими відносинами і не можуть розглядатися як відносини, що впливають з публічних правовідносин. Участь адміністративного органу в зазначених цивільних правовідносинах не означає, що вони набувають публічно-правовий характер.

Не погодившись із такою позицією Адміністративного суду, Конституційний Суд РВ зазначив, що ігнорування можливості наявності взаємопов'язаних відносин і відсутність обставини розгляду в одному суді справ, що впливають із зазначених правовідносин, на практиці негативно позначаються на ефективному судовому захисті права[12].

Крім того, наявні юрисдикційні конфлікти йдуть врозріз із тими міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна, що закріплені, зокрема, п. 1 ст. 6 та ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (надалі – ЄКПЛ) щодо забезпечення таких невід'ємних та невідчужуваних прав особи як право на доступ до суду та на ефективний юридичний засіб захисту на національному рівні (у межах національної правової системи).

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Церква села Сосулівка проти України» (Заява № 37878/02) від 28 лютого 2008 року зазначено таке: «Суд знову повторює, що його завданням не є досліджувати питання, чи мають, зокрема у світлі статті 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», суди загальної юрисдикції чи господарські (колишні арбітражні) суди компетенцію розглядати справу по суті, або встановлювати, якому з цих судів підсудний розгляд скарг заявника по суті. Суд зазначає, що

заявник мав доступ до цих судів, проте жодний з них не розглянув по суті скарги заявника на неможливість користуватись церковною будівлею, оскільки вони вважали, що вони не мають юрисдикції розглядати такі питання, незважаючи на те, що процедурні вимоги прийнятності було дотримано.

Суд вважає, що така ситуація прирівнюється до відмови у здійсненні правосуддя, що порушує саму суть права заявника на доступ до суду, яка гарантується пунктом 1 статті 6 Конвенції. Відповідно мало місце порушення цього положення» [13].

На підставі наведеного можна зробити висновок про те, що відсутність чіткого правила щодо юрисдикційної належності спорів, що виникають із земельних правовідносин у яких беруть участь суб'єкти публічної адміністрації призводить до порушення гарантованого Конституцією України та ЄКПЛ права особи на доступ до суду, яке не може залежати від довільного та несистемного тлумачення вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України відповідного процесуального законодавства, оскільки це становить свавільне та безпідставне втручання у саму сутність змісту основного права на судовий захист. Більше того, юрисдикційні конфлікти (суперечки), що мають місце між загальними, адміністративними та господарськими судами, перешкоджають в отриманні як юридичного, так і фактичного доступу особи до компетентного суду в її справі, а це призводить до нівелювання цінності права на доступ до суду, перетворюючи його в декларативне та ілюзорне, натомість обов'язком держави має бути створення організаційних, правових, інституційних умов для того, аби таке право було практичним та ефективним.

У контексті зазначеної позиції слід розглянути юрисдикційний конфлікт між господарськими та адміністративними судами Вінницької області, які по чергово висловили протилежні правові позиції щодо юрисдикційної належності земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації.

Так, скасовуючи ухвалу суду першої інстанції про закриття провадження в справі та передаючи справу для продовження розгляду до того ж суду, колегія суддів Вінницького апеляційного адміністративного суду в ухвалі від 1 червня 2017 року в справі № 128/860/17

зауважила, що правова позиція колегії суддів апеляційної інстанції у цій справі ґрунтується на висновках, викладених у рішенні Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010, яким надано офіційне тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу та пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України [14].

Водночас, у Рішенні Господарського суду Вінницької області від 7 серпня 2017 року в справі № 902/517/17 зазначено, що спір стосовно дійсності (законності) пункту 3 рішення Агрономічної сільської ради Вінницького району Вінницької області № 195 від 02.12.2016 обумовлений ймовірним обмеженням (порушенням) приватного права (права постійного користування землею). Тобто спір пов'язаний із відновленням порушеного права постійного користувача землею згідно з державним актом. У цьому випадку наявний спір про право, що в свою чергу виключає його розгляд у порядку адміністративного судочинства [15].

Отже, як нам вдалося встановити, судові установи по-різному тлумачать нормативні положення процесуального законодавства, що встановлює предметну юрисдикцію судів адміністративної та господарської спеціалізацій. Наведене призводить до того, що за правилами адміністративного та господарського судочинства можуть розглядатися одні й ті ж самі позовні вимоги паралельно, при цьому кожен із судів не враховує висновки іншого суду. Сама можливість розгляду однакових (тотожних) позовних вимог за правилами різних видів судочинства, нівелює право особи на доступ до суду, «що встановлений законом», і є такою ж загрозливою, як і відмова в доступі до правосуддя. Крім того, ймовірність отримання двох протилежних за змістом судових рішень за тотожними вимогами є несумісною з одним із ключових елементів принципу верховенства права – принципом правової визначеності, відповідно до якого держава через уповноважені органи – суди, має забезпечувати чітке й однозначне застосування закону та його тлумачення.

Разом з тим, у контексті розв'язання земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації зазначене право слід тлумачити у системного зв'язку із іншим фундаментальним правом – правом особи на ефективний судовий захист основного права.

Так, у Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04) від 15 жовтня 2009 року зазначено, що засіб юридичного захисту, якого вимагає стаття 13, має бути «ефективним» як з практичної, так і з правової точки зору, тобто таким, що або запобігає стверджуваному порушенню чийого повторенню подальшому, або забезпечує адекватне відшкодування за те чи інше порушення, яке вже відбулося. Навіть якщо якийсь окремих засіб юридичного захисту сам по собі не задовольняє вимоги статті 13, задоволення її вимог може забезпечуватися за допомогою сукупності засобів юридичного захисту, передбачених національним законодавством [16].

Отже, можна дійти висновку про те, що на рівні національної правової системи мають бути створені такі механізми захисту порушеного права особи, які дозволяють у найкоротший («розумний») строк розглянути та вирішити справу, при цьому забезпечивши найменші обтяження, передусім процесуального характеру, для особи, яка звертається за захистом свого права до суду. Водночас, наявне правове регулювання щодо юрисдикції адміністративних судів не здатне забезпечити практичну реалізацію положень статті 13 Конвенції, оскільки не надає суду повноважень розглядати ті вимоги, які за своїм юридичним змістом є приватноправовими, навіть якщо вони взаємопов'язані з основним правовідношенням публічно-правового характеру.

Вважаємо, що втрутитися у цю ситуацію має законодавець, визначивши єдине бачення щодо юрисдикційної належності таких спорів.

На нашу думку, з урахуванням методологічного підходу, сформульованого у наведеному вище Рішенні Конституційного Суду Республіки Вірменія, це питання може бути розв'язане, якщо закріпити на рівні процесуального закону (КАС України) «принцип пріоритетності основної вимоги», за яким у разі, якщо разом з вимогою про

вирішення адміністративної справи, до суду заявлено взаємопов'язані з нею вимоги приватноправового характеру, які впливають з основного правовідношення публічно-правового характеру, то суд зобов'язаний взяти до розгляду як основну, так і похідні вимоги, та вирішити питання щодо обґрунтованості кожної з них.

**Висновок.** Отже, проблема визначення юрисдикційної належності земельних спорів за участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування викликана передусім тим, що на законодавчому рівні не закріплено чітких критеріїв віднесення спору до підвідомчості адміністративного суду. Так, зокрема, чинний КАС України містить лише вимогу щодо участі в таких правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації, що породжує існування юрисдикційних конфліктів (суперечок) навколо цього питання.

Слід зауважити, що аналіз позицій, що містяться у вітчизняній доктрині та численній судовій практиці з цієї тематики, свідчить про відсутність у національній правовій системі системного підходу до вирішення окресленої проблематики, а тому існує потреба встановлення дієвого механізму захисту прав особи у таких правовідносинах. Ця проблема може бути вирішена, якщо закріпити в КАС України «принцип пріоритетності основної вимоги», що дозволить усунути наявну наразі правову невизначеність щодо підвідомчості земельних спорів за участю суб'єктів владних повноважень.

Тому пропонуємо статтю 17 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити частиною четвертою такого змісту:

«1. Позовні вимоги, які відповідно до встановленої законом предметної юрисдикції, мають розглядатися за правилами цивільного або господарського судочинства, що є взаємопов'язаними та похідними від основної вимоги про вирішення публічно-правового спору, підлягають розгляду та вирішенню адміністративним судом, який прийняв до розгляду основну вимогу про захист порушеного суб'єктом публічної адміністрації права або законного інтересу особи у сфері публічних правовідносин.

Під взаємопов'язаними вимогами слід розуміти вимоги, вирішення яких безпосередньо



залежить від вирішення судом вимоги, що впливає із правовідношення публічно-

правового характеру».

### Список використаних джерел:

1. Постанова Верховного Суду України від 5 грудня 2006 року в справі № 21-836во06. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3384437>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. Ст. 37.
3. Конституція України (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 року № 6. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 3. С. 6-22.
5. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 року № 3. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2013. № 2. С. 12-29.
6. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 року № 8. *Адміністративне судочинство*. 2013. № 2. С. 21-43.
7. Мірошніченко А. М. Розмежування підвідомчості із вирішення земельних спорів між загальними та адміністративними судами. *Становлення господарської юрисдикції в Україні – 20 років досвіду. Проблеми і перспективи*: матеріали науково-практичної конференції. 24-26 травня 2011 року. Одеса, Астропринт, 2011. С.377-379.
8. Карабань В. Я. Господарська та адміністративна юрисдикції: правозастосовний і правотворчий аспекти. *Вісник господарського судочинства*. 2012. № 1. С. 141-150.
9. Інертність правової свідомості як причина юрисдикційної колізії. Інтерв'ю Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка газеті «Правовий тиждень». *Правовий тиждень*. 2011. 17 травня. № 18-19 (248-240). URL: [http://www.vasu.gov.ua/ua/imp\\_sub.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1813&fp=31&s=print](http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&id=1813&fp=31&s=print).
10. Гончар Л. У сфері земельних відносин загальносуспільні інтереси переважають над приватними інтересами окремих власників. *Газета «Закон і Бізнес»*. 27.05.2011. Адміністративне право. № 21 (1008). URL: [http://zib.com.ua/ua/3250-publichna\\_dominanta\\_v\\_spori\\_z\\_vladoyu.html](http://zib.com.ua/ua/3250-publichna_dominanta_v_spori_z_vladoyu.html).
11. Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грушевий та ін. Х.: Право; К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.
12. Постанова Конституційного Суду Республіки Вірменія від 3 лютого 2009 року № ПКС-787 в справі про вирішення питання щодо відповідності частини 1 статті 8 Адміністративно-процесуального кодексу Республіки Вірменія Конституції Республіки Вірменія на підставі заяви громадянки Сусанни Овсепян. URL: <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/pdf/787.pdf>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Церква села Сосулівка проти України» (Заява № 37878/02) від 28 лютого 2008 року. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974\\_350](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_350).
14. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 1 червня 2017 року в справі № 128/860/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66910139>.
15. Рішення Господарського суду Вінницької області від 7 серпня 2017 року в справі № 902/517/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68242344>.

16. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов». URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479).

### References:

1. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 5 hrudnia 2006 roku v spravi № 21-836vo06. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3384437>.

2. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 1 kvitnia 2010 roku № 10-rp/2010 u spravi za konstytutsiinym podanniam Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polo-zhen chastyny pershoi statti 143 Konstytutsii Ukrainy, punktiv “a”, “b”, “v”, “h” statti 12 Zemelnogo kodeksu Ukrainy, punktu 1 chastyny pershoi statti 17 Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*. 2010. № 3. St. 37.

3. Konstytutsiia Ukrainy (zi zminamy ta dopovnenniamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.

4. Pro deiaki pytannia praktyky rozghliadu sprav u sporakh, shcho vynykaiut iz zemelnykh vidnosyn: Postanova Plenumu Vyshchoho hospodarskoho sudu Ukrainy vid 17.05.2011 roku № 6. *Visnyk hospodarskoho sudochynstva*. 2011. № 3. S. 6-22.

5. Pro deiaki pytannia yurysdyksii zahalnykh sudiv ta vyznachennia pidsudnosti tsyvilnykh sprav : Postanova Plenumu Vyshchoho spetsializovanoho sudu Ukrainy z rozghliadu tsyvilnykh i kryminalnykh sprav vid 01.03.2013 roku № 3. *Chasopys tsyvilnoho i kryminalnoho sudochynstva*. 2013. № 2. S. 12-29.

6. Pro okremi pytannia yurysdyksii administratyvnykh sudiv: Postanova Plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 20.05.2013 roku № 8. *Administratyvne sudochynstvo*. 2013. № 2. S. 21-43.

7. Miroshnychenko A. M. Rozmezhuвання pidvidomchosti iz vyrishennia zemelnykh sporiv mizh zahal-nymy ta administratyvnymy sudamy. *Stanovlennia hospodarskoi yurysdyksii v Ukraini – 20 rokiv dosvidu. Problemy i perspektyvy: materialy naukovo-praktychnoi konferentsii*. 24-26 travnia 2011 roku. Odesa, Astroprint, 2011. S.377-379.

8. Karaban V. Ya. Hospodarska ta administratyvna yurysdyksii: pravozastosovnyi i pravotvorchiy aspekty. *Visnyk hospodarskoho sudochynstva*. 2012. № 1. S. 141-150.

9. Inertnist pravovoi svidomosti yak prychna yurysdyktsiinoi kolizii. Interv’iu Holovy Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy Oleksandra Paseniuka hazeti “Pravovyi tyzhden”. *Pravovyi tyzh-den*. 2011. 17 travnia. № 18-19 (248-240). URL: [http://www.vasu.gov.ua/ua/imp\\_sub.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1813&fp=31&s=print](http://www.vasu.gov.ua/ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&id=1813&fp=31&s=print).

10. Honchar L. U sferi zemelnykh vidnosyn zahalnosuspilni interesy perevazhaiut nad pryvat-nymy interesamy okremykh vlasnykiv. Hazeta “Zakon i Biznes”. 27.05.2011. *Administratyvne pravo*. № 21 (1008). URL: [http://zib.com.ua/ua/3250-publiczna\\_dominanta\\_v\\_spori\\_z\\_vladoyu.html](http://zib.com.ua/ua/3250-publiczna_dominanta_v_spori_z_vladoyu.html).

11. Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar / Red. kol.: V. Ya. Tatsii, Yu. P. Bytiak, Yu. M. Hroshevyi ta in. Kh.: Pravo; K.: Vydavnychi Dim “In Yure”, 2003. 808 s.

12. Postanova Konstytutsiinoho Sudu Respubliky Virmeniiia vid 3 liutoho 2009 roku № PKS-787 v spravi pro vyrishennia pytannia shchodo vidpovidnosti chastyny 1 statti 8 Administratyvno-protseusualnoho kodeksu Respubliky Virmeniiia Konstytutsii Respubliky Virmeniiia na pidstavi zaiavy hromadianky Susanny Ovsepiyan. URL: <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/pdf/787.pdf>.

13. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v spravi “Tserkva sela Sosulivka proty Ukrainy” (Zaiava № 37878/02) vid 28 liutoho 2008 roku. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974\\_350](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_350).

14. Ukhvala Vinnytskoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 1 chervnia 2017 roku v spravi № 128/860/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66910139>.

15. Rishennia Hospodarskoho sudu Vinnytskoi oblasti vid 7 serpnia 2017 roku v spravi № 902/517/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68242344>.

16. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v spravi “Iurii Mykolaiovych Ivanov”. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479).