

19. Іщенко Ю.В. Повноваження посадових осіб міліції у справах про адміністративні правопорушення / Ю.В. Іщенко, Т.Л. Оленченко // Науковий Вісник НАВСУ. – 2004. – №1. – С. 151-157.

УДК 342.565.4:342.951

РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ АДМІНІСТРАТИВНИМИ, ГОСПОДАРСЬКИМИ ТА МІСЦЕВИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Сінельник Р.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті досліджуються проблеми, пов'язані із складнощами відносно розмежування юрисдикцій господарського, адміністративного та місцевого суду щодо розгляду земельних спорів. Зокрема, розглядається питання щодо колізій з приводу віднесення спорів, які випливають із земельних відносин, однією зі сторін якого виступає суб'єкт владних повноважень, до адміністративного, цивільного або господарського провадження, до предмета діяльності адміністративних, господарських або місцевих судів, а також зазначаються недоліки у законодавчому врегулюванні цього питання в Кодексі адміністративного судочинства України та Господарському процесуальному Кодексі України, досліджуються колізії в роз'ясненнях вищих спеціалізованих судів з приводу ідентичних спорів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, господарське судочинство, цивільне судочинство, розмежування юрисдикційних повноважень, юрисдикція спеціалізованих судів, земельний спір, суб'єкт владних повноважень.

Синельник Р.В. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ, ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ И МЕСТНЫМИ СУДАМИ УКРАИНЫ ПО РАССМОТРЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируются проблемы, связанные с трудностями относительно разграничения юрисдикций хозяйственного, административного и местного суда по поводу рассмотрения земельных споров. В частности, рассматривается вопрос коллизий по отнесению споров, которые вытекают из земельных правоотношений, одной из сторон которого выступает субъект властных полномочий, к административному, гражданскому или хозяйственному производству, к предмету деятельности административных, хозяйственных или местных судов, а также определяются недостатки в законодательном урегулировании этого вопроса в Кодексе административного судопроизводства Украины и Хозяйственном процессуальном Кодексе Украины, изучаются коллизии в разъяснениях высших специализированных судов по поводу идентичных споров.

Ключевые слова: административное судопроизводство, хозяйственное судопроизводство, гражданское судопроизводство, разграничение юрисдикционных полномочий, юрисдикция специализированных судов, земельный спор, субъект властных полномочий.

Sinelnik R.V. DISTINCTION BETWEEN JURISDICTIONAL POWERS OF ADMINISTRATIVE, ECONOMIC AND LOCAL COURTS OF UKRAINE TO REVIEW LAND DISPUTE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article analyzes the problems associated with difficulties on the delineation of jurisdiction by economic, administrative and local court on the review of land disputes. In particular, the issue of conflict to refer disputes that occur of the land law, a party which advocates public authority, to administrative, civil or economic production, the subject of the administrative, management or the local courts, and identifies weaknesses in the legislative regulation this issue in the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the Commercial Procedure Code of Ukraine, the study of conflict in the explanation of high specialized courts on identical disputes.

Given the active reform process in public administration and the final formation of the administrative court of Ukraine, and, in parallel with this, reforming land tenure and land law, current challenges the nature and procedures of resolving land disputes.

If not most issues arising in practice in determining jurisdiction in case of dispute, a party whose acts authorized state body. In most cases the above question is quite difficult to answer, because governments were acting as a party in administrative proceedings and in the economic, civil process, and therefore as the case subject to the jurisdiction of various courts. The state land in legal acts in two ways: as a political sovereign and as a land owner.

Author made the following conclusions. Dispute resolution procedure of the plots should have several levels to a person could choose the most appropriate option for her. The scientist believes that disputes concerning land can be resolved by reference to land management organizations, local government authorities for land resources, courts and arbitration courts. Thus, choosing the right applicant authority, which will consider his dispute, defend, and other scientists and experts, referring in particular and the position of the Supreme Court of Ukraine.

Author also believes that the type of jurisdiction - civil or administrative (economic) – determine the nature of the claim and that, to whom they are directed. It should be noted that the requirement to subject power to cancel the decision the subject of powers and the requirements for recognition of individual property rights can not be combined in one petition. If this happens, depending on whether a claim under the rules of administrative or civil proceedings, the court should refuse to initiate proceedings for claims that can not be considered in the order appropriate proceedings.

Lawyers also note that in addressing the issue of jurisdiction the land dispute courts should analyze not only the subject and composition of the parties to the dispute, but the cause of action, which reveals the nature of legal disputes between the parties and indicates equality or administrative subordination of the parties. For example, the only reference to the plaintiff's violation of the Civil and Commercial Codes of Ukraine as the legal basis of the claim indicate legal nature of the dispute, and hence its economic subordination.

Thus, we consider it appropriate regulation of the responsibilities and jurisdiction of land disputes of different categories not only in the form of explanations, recommendations, information sheets and summaries of judicial practice of higher courts, but also by making appropriate changes and corrections at the legislative level.

Key words: administrative litigation, commercial litigation, civil litigation, the distinction between jurisdictional authority, the jurisdiction of specialized courts, land dispute, the subject of power.

З огляду на активні реформаційні процеси в сфері публічної адміністрації та остаточне формування системи адміністративних судів України, і, паралельно з цим, реформування системи землекористування та земельного законодавства, актуальними постають питання сутності та процедури вирішення земельних спорів.

Доволі складна природа земельного права, особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечення права на землю його суб'єктів, а й з метою раціонального використання та охорони земель, породжує доволі складні питання для процесуальних галузей права.

Однією з найбільш актуальних у судовій практиці є проблема розмежування підвідомчості земельних спорів під час вирішення судами питань щодо прийняття позовних заяв до свого провадження. Виходячи з доволі широкого, як вже зазначалося вище, спектру земельних відносин та великого розмаїття земельних спорів, що можуть виникати із зазначених відносин, подібні спори можуть розглядатись як загальними та господарськими, так і адміністративними судами.

В. Семчик визначає земельне право як сукупність земельно-правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин в Україні, які стосуються права власності на землю, використання земельних ділянок за цільовим призначенням, зокрема, для виробництва сільськогосподарської продукції з додержанням екологічних правил, встановлення правового режиму земельних ділянок з урахуванням категорії земель, до якої вони належать, створення умов для раціонального використання та охорони земель, збереження її природних властивостей, захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, держави та Українського народу. Таким чином, можна зробити висновок, що суспільні земельні відносини виникають між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, юридичними особами і громадянами щодо права власності на землю та її використання за цільовим призначенням, які з урахуванням особливих властивостей землі як об'єкта суспільних відносин регулюються земельно-правовими і цивільно-правовими нормами у тій частині, в якій вони не врегульовані нормами земельного права.

Так, чи не найбільше питань на практиці виникає при визначенні підсудності в разі спору, стороною якого виступає уповноважений державний орган.

В більшості випадків на поставлене вище питання досить нелегко відповісти, адже владні органи виступають стороною як в адміністративному провадженні, так і в господарському або цивільно-правовому процесі, а тому залежно від ситуації підпорядковуються юрисдикції різних судів.

Зауважимо, що держава у земельних правовідносинах виступає у двох якостях: як політичний суверен і як власник землі.

У зв'язку з цим, органи державної влади у земельних відносинах можуть виступати як державні органи, які здійснюють владні управлінські функції, і як органи, через які держава реалізує своє право на землі державної власності. Тому, саме із земельних спорів почалося запровадження різної судової практики з посиланням судів на невідомість їх адміністративним судам та необхідність розгляду їх за нормами господарського процесуального та цивільного процесуального кодексів з мотивів наявності між сторонами спору про право.

Проте, за такого підходу, слід все ж враховувати наявність у складі учасників спору суб'єкту владних повноважень та необхідність здійснення ним владних управлінських функцій, без здійснення яких виникнення та реалізація цивільного права неможливі.

Крім того, положення ст.8 Господарського кодексу України прямо передбачають, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

Для усунення сумнівів щодо застосування законодавства важливу роль відіграють роз'яснення та рекомендації вищих судових інстанцій.

Так, з метою вирішення законодавчих колізій та таких, що виникають на практиці з приводу розмежування компетенції судів щодо вирішення ними земельних спорів, починаючи з 2010 року було видано декілька новел.

01.01.2010 р. Вищим господарським судом України були оприлюднені Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами.

02.02.2010 р. Президія Вищого господарського суду України видала рекомендації щодо практики застосування господарськими судами земельного законодавства за № 04-06/15.

Законом України від 18.02.2010 р. № 1914-IV «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин» внесено зміни до Господарського процесуального кодексу України щодо підсудності справ з питань земельних відносин за участю суб'єктів господарської діяльності.

Постановою № 2 від 19.03.2010 р. Пленум Верховного Суду України (далі – ВСУ) відкоригував та доповнив свою постанову від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ».

Рішенням Конституційного суду України № 10-рп/2010 від 01.04.2010 р. було розтлумачено питання підвідомчості земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності.

Однак, навіть беручи до уваги всі вищеперелічені акти, чимало питань у сфері судового розгляду земельних спорів залишаються не вирішеними, а, отже актуальними на сьогодні.

Зокрема, досі немає однакості у вирішенні питань підсудності земельних спорів за участю суб'єктів господарювання та фізичних осіб, підвідомчості цілої низки спорів, у яких однією із сторін виступає орган державної влади, та інших.

Вважаємо за доцільне розглянути детальніше вищезазначену колізію, а саме, питання вирішення: до компетенції яких судів належить розгляд земельних спорів, де однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень.

Відповідно до п.1 Інформаційного листа ВГСУ від 21.01.2009 р. «Про деякі питання практики застосування при вирішенні спорів окремих норм процесуального права», справи в спорах про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування, якими порушуються права суб'єктів господарювання на користування земельною ділянкою, підвідомчі господарським судам.

Позиція Вищого адміністративного суду України з цього питання є протилежною. Так, відповідно до п.2 Листа ВАСУ від 21.12.2007 р. господарським судам не підсудні спори, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції Конституційного суду України та адміністративних судів.

Оскільки нормами КАСУ (без зазначення будь-яких виключень, в тому числі і щодо земельних правовідносин) передбачено, що спір між юридичними особами та суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень розглядається за правилами адміністративного судочинства, він не може бути розглянутий за правилами Господарського процесуального кодексу України.

Обґрунтовується така точка зору у зв'язку з наступними обставинами. Передумовою виникнення права власності чи користування земельною ділянкою, здійснення інших дій щодо оформлення цього права згідно з чинним земельним законодавством України є рішення органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень.

Орган місцевого самоврядування є органом у здійсненні владних управлінських функцій згідно із земельним законодавством у частині надання земельних ділянок у власність чи користування, передачі їх в оренду, і тільки після розгляду таких питань та прийняття відповідних рішень виникають певні зобов'язання та визнання прав, здійснення певних дій щодо виконання прийнятого рішення.

Свою позицію стосовно судового підпорядкування земельних спорів на початку 2010 року, як уже зазначалося, висловив ВГСУ. У Рекомендаціях Президії ВГСУ від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» одним з головних питань є саме визначення юрисдикції господарських та адміністративних судів щодо вирішення земельних спорів за участі державних органів та органів місцевого самоврядування. Рекомендації визнають погляд, що це питання не завжди правильно вирішується на практиці. Саме у земельних відносинах постає необхідність розрізняти органи влади як суб'єктів публічно-правових владних повноважень та як органи, котрі реалізують земельні права держави, територіальних громад та Українського народу загалом, тобто як власників землі.

Вищий господарський суд з приводу розгляду земельних спорів за участю суб'єкта владних повноважень роз'яснює наступне: «...якщо в правовідносинах, пов'язаних з розпорядженням землею, вони діють як органи, за допомогою яких держава або місцева громада реалізують повноваження власника землі, то такий спір є цивільно-правовим і підсудний господарським судам». ВГСУ зробив також і додатковий висновок (п.1.3 Рекомендацій): відносини з придбання та реалізації громадянами і юридичними особами прав на землю та цивільного обігу земельних ділянок ґрунтуються на рівності сторін і є цивільно-правовими, при цьому посилення позивача на порушення вимог Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) або Господарського кодексу України, як на правову підставу позовних вимог, також вказують на приватноправовий характер спору. Аналогічно повинен розглядатися господарським судом і спір про оскарження рішення органу влади або місцевого самоврядування, на підставі якого виникають, змінюються або припиняються цивільні права та обов'язки на землю. І при цьому заявлення в межах спору про право на ділянку похідних вимог до відповідача як суб'єкта владних повноважень у жодному випадку не змінює господарську підвідомчість спору.

Аналіз судової практики Верховного Суду України з цього питання, також не дає однозначної відповіді.

З деяких рішень Верховного Суду України, які стосуються земельних спорів, випливає, що суб'єктний склад справ і характер правовідносин свідчать про те, що такі справи необхідно розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Проте існують рішення ВСУ, у яких земельні питання, пов'язані із захистом права власності чи користування земельними ділянками, на підставі рішень владних органів вважаються спором про право, що, своєю чергою, виключає їх розгляд в порядку адміністративного судочинства.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на наступне. Так, у новій редакції п.2 вищезазначеної Постанови Пленуму ВСУ № 7 від 16 квітня 2004 р. зазначено, що ті майнові спори, сторонами в яких є юридичні особи, а також громадяни, які провадять підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, розглядаються господарськими судами. Всі інші – у порядку цивільного судочинства, за винятком спорів щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час реалізації ними управлінських функцій у сфері

земельних правовідносин, рішення яких згідно з п.1, 3 ч.1 ст.17 КАСУ належить до компетенції адміністративних судів.

Однак, не дивлячись на це, ВСУ не визначив, у яких ситуаціях суб'єкт владних повноважень здійснює управлінські функції у сфері земельних відносин: чи мають вони місце, наприклад, під час прийняття рішення про надання земельної ділянки, що порушує права третіх осіб, чи ні?

Проте, у п.11 вищезазначеної Постанови Пленуму № 7 від 16 квітня 2004 р. ВСУ зазначив, що під час розгляду позовів власників земельних ділянок та землекористувачів (про усунення перешкод у користуванні ними тощо) суд має перевіряти законність рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки іншій особі без вилучення (викупу) її у позивача в установленому порядку. І за наявності для цього підстав суд може приймати рішення про недійсність такого рішення.

Отже, ВСУ не виключає можливості розгляду судом законності того чи іншого рішення суб'єкта владних повноважень у сфері земельних відносин, навіть якщо таке питання не ставиться позивачем безпосередньо. Із висновку ВСУ випливає, що суб'єктний склад учасників, так само як і формулювання позовних вимог, не впливають на можливість господарських та загальних судів розглянути в рамках спору і законність рішення суб'єкта владних повноважень.

В даному контексті цікавою вбачаються правові позиції, що викладені у раніше згаданому рішенні Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010. Даним актом КСУ здійснив спробу «розмежувати» підвідомчість земельних спорів, у яких однією зі сторін є органи влади та місцевого самоврядування. Так, за результатами розгляду конституційного подання Вищого адміністративного суду України КСУ визначив щодо публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать земельні спори фізичних і юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язаних з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

Виходячи зі змісту даного рішення вбачається за можливе зробити висновок, що КСУ розмежував «земельні» рішення місцевих рад та розпорядження державних адміністрацій таким чином – господарські суди розглядають спори за участю державних адміністрацій, адміністративні суди – спори за участю місцевих рад.

Зауважимо, що ВГСУ видав два примірні переліки питань, спори за якими належать, на їх думку, до публічних (а, отже, непідвідомчих господарським судам) і до спорів про право, які можуть розглядати господарські суди. Крім того, у вищезазначеній Постанові Пленуму ВСУ № 7 від 16 квітня 2004 р. також є переліки відповідних спорів.

Заслугове на нашу увагу, у контексті цього дослідження, думка судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ Віктора Івановича Татькова. Він вважає, що такий підхід підтверджується судовою практикою ВС, причому сформованою як до прийняття Конституційним Судом рішення від 1.04.2010 №10-рп/2010, так і після цієї дати. Зокрема, заслугове на увагу постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВС від 27.04.2010, у якій викладена така правова позиція: «Земельні відносини поділяються на публічні та приватні. Відповідно, і спори в таких відносинах можуть бути як публічно-правовими, так і приватноправовими (цивільними, господарськими). Згідно з ч.2 ст.2 ЦК учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст.172 ЦК України).

Рада у справі, що розглядається, виступає як суб'єкт цивільних правовідносин і має такий самий правовий статус, що й інші учасники цих відносин. Реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває в її власності, рада відповідно до ст.5 ЗК України має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

Тобто при здійсненні повноважень власника землі відповідач є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпорядження землею. Отже, в питаннях участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах наша позиція збігається з позицією Верховного Суду.

Таким чином є об'єктивним, що всі зазначені дії судових інстанцій спрямовані на вирішення колізійних питань з приводу розмежування юрисдикції різних за спеціалізацією судів та мають бути використані позивачами по земельних спорах при вирішенні питання віднесення цієї заяви до відповідного провадження.

У сучасній доктрині викладені питання вважаються досить дискусійними. Так, А. Осадчий звертає увагу на те, що адміністративно-правовий спір виникає тоді, коли права громадянина порушено суб'єктом владних повноважень при здійсненні останнім виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто, у разі, якщо орган публічної адміністрації порушує права громадянина при реалізації своїх управлінських функцій, а саме тих управлінських впливів, які забезпечують об'єкти управління цільовою орієнтацією, ресурсами і сприяють досягненню ним своїх цілей, які складаються з відповідних повноважень, що представляють собою закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки, що позначаються як компетенція цього органу.

На думку К.О. Настечко, процедура вирішення спорів щодо земельних ділянок повинна мати декілька рівнів, щоб особа могла обрати для себе найбільш прийнятний для неї варіант. Спори стосовно земельних ділянок можуть бути вирішені шляхом звернення до землевпорядних організацій, органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, судів, а також третейських судів. При цьому, право вибору заявником органу, який розглядатиме його спір, відстоюють й інші науковці та практики, посиляючись зокрема і на позицію Верховного Суду України, яка міститься у постанові Пленуму ВСУ «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9.

Так, ВСУ чітко роз'яснив, що суд не вправі відмовити громадянину у прийнятті позовної заяви лише через можливість розгляду її вимог у досудовому порядку. А тому вирішення земельних спорів в адміністративному (позасудовому) порядку можливо розглядати як альтернативну правову форму, а не імперативну. Варто пам'ятати, що суд, ухвалюючи рішення чи взагалі приймаючи позовну заяву до розгляду, керується, окрім власного переконання, насамперед нормою закону, а приписами пленуму ВСУ (хоч би й свого вищого органу) – лише в частині, що не суперечить чинному законодавству.

Проте нас більше цікавить судовий порядок та підвідомчість у вирішенні земельних спорів. Так, О. Погрібний з цього приводу зазначає: «... хоча законодавець не запровадив правила про виключно судовий порядок вирішення земельних спорів, утім практика фактично свідчить саме про переважність цього порядку...» Такий стан речей науковець вважає цілком виправданим, оскільки саме судовий порядок вирішення земельних спорів найбільшою мірою здатен забезпечити реалізацію фундаментальних принципів рівності, законності, справедливості, розумності й добросовісності.

Р. Куйбіда вважає, що «...вид юрисдикції – адміністративна чи цивільна (господарська) – визначатимуть характер позовних вимог і те, до кого вони спрямовані. Слід звернути увагу на те, що вимоги до суб'єкта владних повноважень про скасування рішення суб'єкта владних повноважень і вимоги до особи про визнання права власності не можуть бути об'єднані в одній позовній заяві. Якщо це сталося, залежно від того, чи подано позов за правилами адміністративного або цивільного судочинства, суд повинен відмовити у відкритті провадження за вимогами, які не можна розглядати в порядку відповідного судочинства».

Юристи-практики також відзначають, що у вирішенні питання стосовно підвідомчості земельного спору судам слід аналізувати не лише предмет та склад сторін спору, а й підставу позову, яка розкриває характер спірних правовідносин між сторонами і вказує на рівність або адміністративне підпорядкування сторін. Наприклад, лише посилання позивача на порушення положень Цивільного або Господарського кодексів України як на правову підставу позовних вимог вказують на приватноправовий характер спору, а отже, і на його господарську підвідомчість.

Плутанину в питання підвідомчості спорів на практиці нерідко вносять і самі учасники цих спорів, зокрема, коли неправильно формулюють позовні заяви.

Розпливчасто або взагалі неправильно висловлені матеріально-правові вимоги позивача часто-густо стають причиною некоректного рішення суду щодо відмови у відкритті провадження або, навпаки, помилкового взяття спору до свого провадження.

Виходячи з положень ч.1 ст.15 Цивільного процесуального кодексу України, ця стаття не передбачає вичерпності в регулюванні питання підвідомчості (зокрема й земельних спорів), вказуючи, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства відповідні справи, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. Однак ані Господарський процесуальний кодекс України, ані Кодекс адміністративного судочинства України також прямо не передбачають підвідомчості господарським та адміністративним судам справ, що виникають із земельних правовідносин.

Таке формулювання положень про підвідомчість, на думку О.В. Козоріза, є неприпустимим, оскільки воно породжує правові спори щодо розмежування повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами з розгляду справ, що виникають із земельних правовідносин (та й не тільки щодо цих справ).

З цього приводу досить цікавою є позиція Т.О. Коломоєць, яка слушно зазначає, що можливе виділення адміністративного процесу як виду судового процесу (адміністративне судочинство) та окремого управлінського процесу (правозастосовна діяльність адміністративних органів). Іноді стверджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер. Оскільки ми визначили, що земельні спори, як правило, передбачають наявність у суб'єктному складі сторін органу державної влади, правильною, на нашу думку, є практика судів, які розглядають земельні спори (при відсутності приватноправового спору) у порядку адміністративного судочинства.

Отже, юридичний конфлікт у сфері визначення підвідомчості земельних спорів, в т.ч. з участю суб'єктів владних повноважень, належить до категорії «невирішених» та є «слабким місцем» законодавства.

Таким чином, на сьогоднішній день є очевидною необхідність врегулювати питання підвідомчості та підсудності земельних спорів різних категорій не тільки у формі роз'яснень, рекомендацій, інформаційних листів та узагальнень судової практики вищих судових органів, а й шляхом внесення відповідних змін та уточнень до процесуального законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С.В., Харитонов О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін.; за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової]. – Харків: ТОВ «Одісей», 2005. – 552 с.
2. Адміністративне судочинство: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 252 с.
3. Семчик В.І. Земельне право України: підручник / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.:Видавничий дім, 2008. – 594 с.
4. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Анатолій Юрійович Осадчий / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/node/10487>.
5. Господарський кодекс України: Коментар / За заг. ред. д.ю.н. проф. Н.О. Саниахметової. – Харків: ТОВ «Одісей», 2004. – 848 с.
6. Коломоєць Т.О. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства: монографія / Т.О. Коломоєць, О.В. Яцун. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. – 264 с.

7. Козоріз О.В. Підвідомчість земельних спорів: постановка проблеми / О.В. Козоріз // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. – 426 с.
8. Кузнєцова Н.С. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин / Н.С. Кузнєцова // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 19-21.
9. Лейба Л.В. Проблеми розмежування підвідомчості земельних спорів / Л.В. Лейба // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. – 426 с. – С. 27.
10. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: Правові та організаційні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / К.О. Настечко. – К., 2010. – 20 с.
11. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: Розмежування чи конкуренція? / А. Осетинський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 45-48.
12. Руженцева Є. Земельні спори: від конфлікту до суду / Є. Руженцева // Агропрофі. – 2010. – № 19 (111). – 28 травня. – С. 11-12.
13. Шевченко Д. Земельні спори під пильним оком суддів / Д. Шевченко // Земельне право України: теорія і практика. – 2009. – № 9. – С. 33-36.
14. Мамченко М. Особенности формирования судебной практики по земельным спорам / М. Мамченко // Судебно-юридическая газета. – № 12. – 4-10 января 2011 г. – С. 12.
15. Татьков В. Заради єдності практики / В. Татьков // Закон і бізнес. – 11-17.06.2011 р. – № 24.
16. Адміністративне право України: підручник. – Вид.2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломєць. – К.: Істина, 2012. – 528 с.

УДК [34: 061.5]: 35.078.3 (477)

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Статтю присвячено визначенню стану і перспектив розвитку правових засад організації та здійснення громадського контролю в Україні. Автором вивчаються передумови розробки правової бази громадського контролю, з'ясовуються напрямки правового забезпечення громадського контролю, а також система нормативних актів, що регулюють порядок його організації та здійснення.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, правове забезпечення, організація, здійснення, правова база, напрями.

Сквирский И.О. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена определению состояния и перспектив развития правовых основ организации и осуществления общественного контроля в Украине. Автором изучаются предпосылки разработки правовой базы общественного контроля, выясняются направления правового обеспечения