

11. Зубач А.В. Основные направления деятельности милиции : [учеб. пособие] / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, Р.А. Русаков. – М., 2005. – 382 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : [учебник] / [под ред. А.П. Коренева]. – М., 2002. – 342 с.
13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [навчальний посібник] / [Сущенко В.Д., Олефір В.І., Константинов С.Ф. та ін.] ; [за заг. ред. Моїсеєва Є.М.]. – К.: КНТ, 2008. – 264 с.
14. Алоян А.М. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий / А.М. Алоян, В.И. Эглит // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. – М., 1987. – С. 38–39.
15. Корнієнко М.В. Управління силами та засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : дис....канд. юрид. наук: 12.00.07 / Корнієнко М.В. – Х., 2000. – 221 с.
16. Логвиненко М.І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.І. Логвиненко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 21 с.
17. Логвиненко М.І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. / Логвиненко М.І. – Х., 2004. – 204 с.
18. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та тактика проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Г.Поліщук; Ун-т внутр. справ. – Х., 1999. – 17 с.
19. Проект Закону України про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань від 22 травня 2006 року) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206\\_1.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206_1.html).

УДК 349.4: 342.52 (477)

## РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Яцун О.В., аспірант, суддя

*Господарський суд Запорізької області*

Стаття присвячена порядку вирішення земельних спорів у зарубіжних країнах, у статті сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства, що регулює порядок розгляду і вирішення спорів, які виникають у сфері земельних правовідносин на Україні.

*Ключові слова: земельний спір, моделі адміністративної юстиції, порядок розгляду.*

Яцун Е.В. РАССМОТРЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН / Хозяйственный суд Запорожской области, Украина

Статья посвящена порядку разрешения земельных споров в зарубежных странах, в статье сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование законодательства, регулирующего порядок рассмотрения и разрешения судом споров, возникающих в сфере земельных правоотношений на Украине.

*Ключевые слова:* земельный спор, модели административной юстиции, порядок рассмотрения.

Yatsun E.V. THE CONSIDERATION OF LAND DISPUTES IN FOREIGN COUNTRIES / Economic court of Zaporizhzhya region, Ukraine

The article is devoted to consideration of land disputes. The author gives scientific conclusions and proposals concerning improvement of legislation, which regulates the order of dealing with and trial procedures of the arguments which arise in the field of land disputes.

*Key words:* land dispute, models of administrative justice, proceeding of consideration.

Право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. У світовій практиці виокремлюється декілька способів забезпечення законності у сфері виконавчої влади: адміністративний, судовий, адміністративна юстиція, звернення до омбудсмена (Північна Європа), амнаро (Латинська Америка), судовий панчаят (Індія), посередництво (Південно-Східна Азія), норми ісламських постулатів (мусульманські країни), суспільний захист (країни з однопартійною системою), звернення до Міжнародного Суду з позовом стосовно дій держави до громадян [1]. Нині у світовій практиці склалися такі основні моделі адміністративної юстиції: континентальна (статутна), англосаксонська (англо-американська), традиційна [2].

Недосконалість чинного процесуального законодавства, яке регулює порядок розгляду земельних спорів в Україні, відсутність єдиної практики їх вирішення, збільшення кількості земельних спорів, а також їх складність обумовили актуальність теми даної роботи.

Метою роботи є дослідження досвіду європейських держав щодо розгляду земельних спорів у порядку адміністративного судочинства.

Адміністративна юстиція, як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь, оформлюється в спеціальні судові органи в тих державах, де визначилася чітка грань між приватним та публічним правом, а адміністративне право виділилося в самостійну галузь. Характерними для континентальної моделі є системи адміністративної юстиції Франції та Німеччини [3].

Франція взагалі була першою державою, де інститут адміністративної юстиції знайшов своє обґрунтування, відповідна наукова база створювалася ще в перші десятиліття XIX століття такими вченими-адміністративістами, як Жерондо, Бабті, Бартелемі. У XX столітті розробка проблем адміністративної юстиції продовжувалася в роботах М. Оріу, Ж. Веделя, Г. Бребана, М. Лесажа та ін. У Німеччині розробкою проблем адміністративної юстиції займалися такі вчені, як Р. Гнейст, Л. Штейн, О. Майер.

Відповідно до Законів про адміністративну юстицію, які діють у країнах континентальної системи права, зокрема, Кодексу адміністративних судів Франції 1973 року [4], Закону про адміністративну процедуру Німеччини [5], до цих судів громадяни мають звертатися в усіх конфліктах публічно-правового, за винятком конституційно-правового, характеру, якщо для розгляду цього спору не передбачений інший суд. До компетенції адміністративних судів віднесено, зокрема, і розгляд конфліктів приватних осіб з суб'єктами публічної адміністрації в галузі земельних правовідносин. У той же час слід звернути увагу, що у Франції окремо створено трибунали з питань оренди сільськогосподарських земель, які формуються заінтересованими сторонами шляхом виборів, проте очолюються суддями трибуналів малої інстанції [6].

У Франції, наприклад, розрізняють позови: про скасування актів у разі перевищення повноважень; про відновлення порушених суб'єктивних прав; про тлумачення адміністративних актів; про незаконність адміністративних актів; про незаконність репресії (застосування заходів адміністративної відповідальності) [7]. Німецький Закон про адміністративну процедуру містить норми щодо позовів: про визнання адміністративного акта недійсним; про примушення до виконання зобов'язання (про присудження до видання невиданого або відхиленого адміністративного акта); про встановлення існування права (про встановлення існування чи неіснування правовідносин або про недійсність адміністративного акта, якщо позивач має правомірний інтерес на швидке встановлення) [8].

Щорічно у Франції до адміністративних судів і Державної ради надходять близько 50 тис. заяв. Серед скажників переважають представники середніх верств населення (дрібні та середні державні службовці, торговці, землевласники тощо). Законом від 30 грудня 1977 р. було скасовано стягнення мита в адміністративному судочинстві (не стягуються гербовий збір, реєстраційне мито, плата за судові витрати) [9]. При Державній раді утворено інформаційне бюро для населення, опубліковано довідник для учасників адміністративного судового розгляду. Французька адміністративна юстиція є найбільш досконалою та ефективною. Судовий контроль охоплює обширну сферу – від простого муніципального рішення до ордонансів президента, сфера його дії поширюється на всі ешелони виконавчої влади. Після реформи 1988 р. адміністративна юстиція стала триланковою: перша інстанція включає 31 адміністративний трибунал; друга – п'ять апеляційних судів; третя – Державна рада перетворилась переважно на касаційну інстанцію, однак зберегла компетенцію щодо розгляду деяких справ. Процес в адміністративних судових установах схожий на слідство, оскільки роль судді у збиранні доказів є досить значною, обов'язковою є участь адвоката. Слухається справа відкрито, рішення виносяться таємно, але оголошується в публічному засіданні. Суддя не має права порушувати справу без позивача, без заявленої скарги він не має права розглядати адміністративний спір. Суддя повинен приймати рішення по всіх позовних вимогах, сформульованих у заяві, і може досліджувати лише ті питання, які поставлені перед ним позивачем. Суддя касаційної інстанції не може виходити за межі аргументів та доводів, сформульованих у касаційній скарзі. Найважливішими принципами адміністративного судочинства є змагальний характер процесу, і колегіальний порядок прийняття рішень. Судове рішення завжди повинно бути обґрунтованим, його резолютивна частина має відображати кінцевий результат процесу (відхилення позову, скасування оскаржуваного рішення, прийняття рішення про відшкодування шкоди тощо), вказувати на те, хто, повинен забезпечити виконання рішення. Абсолютного значення набуває рішення, яке скасовує дії, здійснені з перевищенням влади [10].

У Німеччині адміністративні суди діють на підставі Положення про адміністративні суди 1960 р. У Конституції ФРН (п.4 ст.19) закріплено право громадян на судовий захист від порушення їх прав державною владою. Компетенція цих судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Більша частина справ стосується відносин громадян з державою, хоч нерідкими є й спори між адміністративними одиницями (громадянами, містами), а також з приводу прав державних службовців. Адміністративні суди вирішують конфлікти, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, відновленням прав землекористувачів, заборонаю масових виступів і демонстрацій, будівництвом атомних електростанцій тощо [11]. Питома вага адміністративних судів у загальній кількості судів, цієї країни становить більш як 9%, у них зайнято понад 1,5 тис. суддів. Система адміністративних судів охоплює суди першої інстанції, вищі адміністративні суди земель, Федеральний адміністративний суд. Суди першої інстанції та вищі земельні суди діють у складі трьох суддів і двох засідателів, а Федеральний адміністративний

суд складається з п'яти суддів. Вищі земельні суди і Федеральний адміністративний суд в окремих випадках можуть функціонувати як суди першої інстанції. За загальним правилом перед зверненням до адміністративного суду громадянин повинен оскаржити акт в установі, яка його видала. У разі відхилення скарги протягом місяця він може звернутися до адміністративного суду, який повинен дослідити обставини справи. Рішення суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому земельному суді, а рішення останнього – в касаційному провадженні у Федеральному адміністративному суді [12].

В Італії земельні спори за участю суб'єктів владних повноважень розглядаються так само, як і у Франції. Відповідно до ст.113 Конституції цієї країни її громадянам надана судова гарантія оскарження актів (дій) адміністративних органів. Система адміністративної юстиції Італії регулюється зведеним текстом законів про Державну раду від 26 червня 1924 р. і Законом від 6 грудня 1971 р. "Про утворення, обласних адміністративних трибуналів" [13]. До 85% справ, які розглядаються адміністративними судами, становлять спори, пов'язані з питаннями законності (позови щодо порушення компетенції, перевищення повноважень, порушення закону і законних інтересів) [14]. В Італії 20 обласних адміністративних трибуналів (за числом областей), які є судами першої інстанції. До складу кожного трибуналу входять його голова, що призначається з числа членів Державної ради, і не менше п'яти членів – обласних адміністративних магістрів. Трибунал засідає в складі трьох осіб. Обласні трибунали перебувають у значній залежності від центральної виконавчої влади, оскільки всі призначення здійснюються президентом країни за пропозицією голови Ради міністрів. Другою інстанцією є Державна рада – "конституційний адміністративно-правовий, орган, а також орган охорони законності в управлінні" (ст. 100 Конституції Італії), яка складається з 74 державних радників, що призначаються декретом президента при відкритті вакансії (за наявності рішення бюро Ради міністрів). Крім магістрів адміністративної юстиції, до складу Державної ради входять вчені-адміністративісти, а також чиновники, що займають високі посади в державній адміністрації. Державна рада має шість відділень: перші три є консультативними органами Ради міністрів, а решта утворює Державну раду як орган юстиції. Громадянин має право подати скаргу на будь-який акт державної адміністрації, що порушує його права, до обласного адміністративного трибуналу, який може скасувати цей акт. Адміністративний суддя має право не тільки скасувати будь-який акт адміністративного органу через перевищення влади, порушення компетенції та неправильне застосування закону, а й зажадати від цього органу прийняття певного акта [15].

Розгляд земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації в Австрії також віднесений до компетенції адміністративного суду. На відміну від Німеччини, де існує трирівнева ієрархія адміністративних судів, в Австрії діє лише один загальнодержавний Адміністративний суд. Ця установа належить до спеціалізованих судів, члени Адміністративного суду є професійними суддями, і на них поширюються всі вимоги і гарантії, що й до суддів судів звичайної юрисдикції, але з деякими особливостями: крім того, що кандидати на посади суддів Адміністративного суду повинні мати закінчену освіту в галузі державно-правових наук, необхідно ще не менш десяти років займати таку посаду, зайняття якої потребує наявності зазначеної освіти [16]. Конституція зафіксувала перелік суб'єктів звернень до Адміністративного суду, до яких належать: 1) будь-яка особа, яка стверджує, що управлінським рішенням порушені її права за умови, що ця справа раніше вже була розглянута в інших адміністративних інстанціях; 2) компетентний федеральний міністр у питаннях, які вказані в законі, за умови, що таке рішення вже не може бути оскаржене сторонами у звичайному інституційному Порядку; 3) уряд землі щодо рішень відповідного федерального міністра в питаннях, зазначених у законі; 4) деякі рішення органів управління, окремих галузевих напрямів,

що встановлюються законами земель або Федерації [17]. Мета Закону "Про адміністративний суд" 1965 р. зі змінами в 1984 р. чітко визначена в ст.129 Конституції Австрії – забезпечення законності всього державного управління. До повноважень Адміністративного суду, який знаходиться у Відні, належить розгляд заяв про: а) протиправність безпосереднього виконання службового наказу або здійснення примусового впливу щодо визначеної особи; б) протиправність рішень органів управління; в) порушення органами управління зобов'язань щодо прийняття рішень; г) перевищення державними установами їх повноважень, щодо компетенції шкільних органів, діяльність яких ґрунтується, на самоврядуванні (абз.4 ст.81-а Конституції Австрії) [18].

У Польщі земельні спори за участю суб'єктів публічної адміністрації також розглядаються адміністративними судами. Згідно зі ст.1 Закону про Вищий адміністративний суд предметом розгляду в адміністративних судах є конфлікти (спори) в сфері адміністративно-правових відносин, у яких однією із сторін є адміністративний орган, а другою – суб'єкт, для котрого його законний інтерес через норми адміністративного права пов'язаний з інтересом адміністративного органу в такий спосіб, що останній в односторонньому владному порядку може конкретизувати права та обов'язки суб'єкта [19]. Компетенція адміністративних судів чітко визначена в ст.184 Конституції Польської Республіки: "Вищий адміністративний суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у сфері, визначеній законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоуправління і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації" [20]. Предметом відання Адміністративного суду є розгляд скарг на: 1) адміністративні рішення; 2) постанови, прийняті в процесі адміністративної діяльності, на які подана скарга або по яких винесено остаточне рішення; 3) постанови, прийняті в процесі виконавчої і забезпечуючої діяльності, на які подана скарга; 4) інші акти і дії в сфері публічної адміністрації, що стосуються виконання і підтвердження прав або обов'язків, які впливають з правових приписів; 5) ухвали органів гмін, що містять відповідні приписи, а також акти місцевих органів державної адміністрації з приписами локального права; 6) ухвали органів гмін і їх громад з вирішення справ зі сфери публічної адміністрації; 7) акти нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування [21]. Адміністративний суд розглядає також справи, де приписи спеціальних законів передбачають судовий контроль, вирішує компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної адміністрації. Вищий адміністративний суд Польщі поділяється на дві палати: фінансову і загальноадміністративну. До відання фінансової палати належать справи, що виникають з податкових зобов'язань та інших негрошових повинностей. Загальноадміністративна палата розглядає інші справи, що входять до компетенції адміністративного суду, а саме: справи, які стосуються сфер будівництва і нагляду за будівництвом, водного господарства, охорони довкілля, землеробства і лісового господарства [22]. Розв'язання скарг в адміністративних судах полягає в обґрунтованому вирішенні спору про право за допомогою передбачених правом засобів. Статтями 15 та 16 Кодексу адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р. передбачено, що адміністративне провадження є двоінстанційним. Рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду з причини їх невідповідності закону, на принципах і в порядку, визначеному в окремих законах [23]. Наявність умови обов'язкового розгляду скарги або звернення громадянина в порядку адміністративної процедури органами публічної адміністрації перед зверненням до адміністративного суду є своєрідним фільтром від надходження до цього суду незначних та дріб'язкових справ. Так, адміністративними судами в Польщі щорічно розглядається близько 80 тис. адміністративних справ [24].

Саме відсутність досконалої процедури розгляду заяв та звернень громадян органами публічної адміністрації є наслідком того, що в Україні створено практично чотирирівневу систему адміністративних судів – перша інстанція; апеляційна інстанція; касаційна інстанція та розгляд справ з перегляду рішень за виключними обставинами Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України. Другою важливою причиною такого стану речей є відсутність довір'я громадян щодо об'єктивного, справедливого і всебічного розгляду заяв та скарг органами публічної адміністрації в Україні [25]. Зазначені обставини обумовили створення системи адміністративних судів в Україні, за основу якої було взято німецьку модель. Дослідження та узагальнення досвіду інших держав у сфері розгляду земельних спорів сприятиме подальшому удосконаленню порядку розгляду зазначеної категорії справ у нашій державі. Особливо цінним є досвід країн, які переживають схожі з Україною процеси демократизації державних інституцій, зокрема досвід Польщі, особливо в тій частині, що стосується визначення сфери компетенції адміністративних судів, порядку розгляду справ, процедури оскарження рішень.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Демин А.А. Суды административной юстиции: сравнительный анализ зарубежного опыта / А.А. Демин // Вестник Московского университета. – Серия II : Право. – 1994. – №1. – С. 47.
2. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира : [справочник] / Ф.М. Решетников. – М. : Юрид. лит., 1999. – 250 с.
3. Шостенко О.І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : [монографія] / О.І. Шостенко. – К. : Видавничий дім “ДЕМІД”, 2005. – 192 с.
4. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – [пер. с фр. к.ю.н. Д.И. Васильева и В.Д. Карповича] ; [под ред С.В. Ботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 486 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. / [рук.-ль авт. коллектива и ответственный ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун]. – М. : Изд.-во БЕК, 1997– . –  
Т. 3: Особенная часть: Страны Европы. – 1997. –166 с.
7. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – С. 52.
8. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5 (27). – С. 52.
9. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жофре-Спинози. – [пер. с фр. к.ю.н. В.А. Туманова]. – М. : Международные отношения, 1999. – 400 с.
10. Цуркан М.І. Французський досвід побудови адміністративних судів / М.І. Цуркан, К.В. Мироненко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 6–13.

11. Шишкін В.І. Організаційна структура судової системи Німеччини / В.І. Шишкін // Право України. – 1996. – №1. – С. 47-51.
12. Дмитров Ю.М. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю.М. Дмитров // Право України. – 1996. – №4. – С. 7–14.
13. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – С. 52.
14. Дмитров Ю.М. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю.М. Дмитров // Право України. – 1996. – №4. – С. 7–14.
15. Никитина В.М. Административная юстиция в Италии / В.М. Никитина / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z191\\_page\\_13.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z191_page_13.html).
16. Судова система Австрії / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdr.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/904-206-4>.
17. Шишків В.І. Адміністративний суд Австрії / В.І. Шишкін // Право України. – 1997. – №5. – С. 58–61.
18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
20. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.
21. Ткач Г. Адміністративне судочинство Польщі / Г. Ткач // Право України. – 2000. – №1. – С. 138.
22. Ткач Г. Адміністративне судочинство Польщі / Г. Ткач // Право України. – 2000. – №1. – С. 138.
23. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали ІХ Регіональної науково-практичної конференції (Львів, 13-14 лютого 2003р.). – Львів, 2003. – 212 с.
24. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.
25. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.