

Кучерявенко М. П.
завідувач кафедри фінансового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, кандидат
економічних наук, професор,
академік Національної
академії правових наук України,
Заслужений діяч науки і техніки України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Спори щодо проблеми розмежування юрисдикцій не вшухають вже досить тривалий час. Мабуть, з моменту появи адміністративних судів це одне з найболючіших питань у всіх аспектах правового життя нашого суспільства. Точаться дискусії серед науковців, намагаються знайти найбільш логічні шляхи подолання колізій на стадії правозастосування ... Неможна сказати, що найближчим часом з'явиться тенденція до остаточного вирішення протиріч стосовно цього як в працях науковців, так і в судових рішеннях. Я вважав би принциповим в цьому сенсі не розривати ці підходи, а навпаки діалектично поєднувати. Наукова думка повинна базуватися на практичних висновках, наука для науки — мертва конструкція. В той же час, практичні висновки та розробки (в тому

числі, чи перш за все — рішення судів різних інстанцій) мають базуватися на об'єктивних, науково обґрунтованих положеннях, а не нагадувати аксіоматичні постулати.

Саме з цих позицій дуже цікавою мені здається Ухвала Верховного суду України від 19 січня 2011 року, де аргументується відсутність публічно-правової природи спорів стосовно права володіння та користування земельною ділянкою¹. Колегія суддів судової палати в цивільних справах Верховного суду України дійшла висновку, що критеріями розмежування юрисдикцій в таких випадках є «одночасно суб'єктивний склад учасників процесу та характер спірних правовідносин». На цих підставах такий специфічний різновид земельних спорів має вирішуватись за правилами цивільного судочинства.

Трохи докладніше. Суди двох перших інстанцій розглянули позов особи до РДА та селищної ради з проханням визнати за нею право володіння та користування (на умовах довгострокової оренди) земельною ділянкою під належним їй цілісним майновим комплексом; визнати незаконною бездіяльність РДА щодо ігнорування та не розгляду її клопотань; незаконними дії з відхилення її клопотань про вибір земельної ділянки під існуючим комплексом будівельних споруд; зобов'язати РДА видати розпорядження про надання їй дозволу ... Суд першої та апеляційної інстанції при прийнятті рішення виходив із того, що зазначені вимоги повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства. Верховний суд України скасував ці ухвали та передав справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Верховний суд України в своїй ухвалі посилався на те, що відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦПК суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. В той же час, в ст.ст. 2, 17 КАС визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів суб'єктів права у сфері публічно-правових відносин від порушення з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування при здійсненні ними владних управлінських функцій. При цьому компетенція адміністративних судів

¹Закон и бизнес. - № 33 (1020), 13-23 августа. - С. 20.

поширюється на спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії) дій чи бездіяльності. Суб'єктом владних повноважень в таких спорах виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Посилання на ці норми, фактично, і вичерпують аргументи, на підставі яких робився висновок.

Позиція Верховного суду України базувалася на тому, що спір у справі, що розглядається не стосується захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушення з боку органів державної влади, а пов'язаний з визнанням права володіння та користування земельною ділянкою, на якій розміщено нерухоме майно і припиненням дій, що створюють загрозу порушення права. Посилання на відповідні норми чинного законодавства призводять, на мій погляд, до нелогічного висновку. Саме тому спробуємо проаналізувати зміст цих двох принципових критеріїв.

1. Суб'єктивний склад учасників процесу. Звернувши увагу на речення, яке винесено як змістовний акцент всієї публікації, я вирішив, що це помилка редакції. Але за текстом ухвали знов-таки йдеться про «суб'єктивний склад учасників процесу». Що це таке, зрозуміти неможливо. На перший погляд, виникає асоціація з суб'єктивною стороною правопорушення, але до чого це тут? Мабуть, все ж таки мався на увазі суб'єктний склад учасників процесу. Але, виходячи з цього критерію йдеться про протистояння суб'єкта владних повноважень та відповідної особи, знов-таки ми нашоувуємося на адміністративно-правову природу явища, коли спір має вирішуватись за правилами адміністративного судочинства.

Викликає певний подив практика Верховного Суду України в тому руслі, що справи, в яких розглядається так званий спір про право, не є адміністративними. Така аргументація застосовується, зокрема, при визначенні справ щодо оскарження рішення органу місцевого самоврядування про виділення (відмову у виділенні) земельної ділянки як справ цивільних чи господарських, стверджується, що суб'єкти владних повноважень в цих умовах мають рівні права з тими, кому земля передається (юридичними та фізичними особами), і спір виникає між двома рівно-

правними суб'єктами. Цікаве запитання: хіба орган місцевого самоврядування діє як рівноправний суб'єкт по відношенню до іншої сторони, коли він відбирає земельну ділянку, або в одноосібному порядку змінює умови? Правда, смішно!

Чи може категорія «спір про право» бути критерієм для виключення адміністративної юрисдикції? Визначати об'єктом захисту в порядку адміністративного судочинства лише суб'єктивне публічне право буде необгрунтованим звуженням предмету адміністративної юрисдикції. Права, свободи та інтереси, які захищає адміністративний суд, можуть бути різноманітними. Характер суб'єктивного права, яке порушене, для визначення справи як справи адміністративної юрисдикції не має жодного значення — у Кодексі адміністративного судочинства не зазначено, що за правилами адміністративного судочинства мають бути захищені лише публічні права особи. Для адміністративного суду має значення, що права — публічні чи цивільні — порушено суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним своїх повноважень. Суто цивільне право власності фізичної чи юридичної особи може бути порушене суб'єктом владних повноважень — протиправна затримка митним органом товару, що переміщається через митну територію, незаконне вилучення транспортного засобу, залишеного в недозволеному місці, органом місцевого самоврядування тощо. Тобто в публічно-правових відносинах можуть бути порушені приватні (цивільні) права особи. Спори, що виникають з таких порушень, повинні вирішувати суди адміністративні, безвідносно до того, чи є порушене право приватним чи публічним. Цивільне судочинство не пристосовано до розгляду справ проти суб'єкта владних повноважень, оскільки в ньому немає спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч.3 ст. 2 КАС України), відсутні принцип офіційності та презумпція вини суб'єкта владних повноважень, інші процесуальні гарантії захисту порушених прав, які передбачені правилами адміністративного судочинства.

Тобто, виходячи з критерію суб'єктного складу учасників процесу, перед нами класичний спір, який має вирішуватись за правилами адміністративного судочинства.

2. Характер спірних правовідносин. Другий критерій щодо розмежування юрисдикцій з позиції Верховного суду України. Стосовно цього я хотів би звернути увагу на певну послідовність в з'ясуванні виникнення та природи спірних відносин і саме через це дійти висновку —

який же їх характер. На мій погляд, принципово важливо розмежувати : а) момент реалізації повноважень владного суб'єкта та б) момент (та відповідно підстави) виникнення права володіння та користування на земельну ділянку. Безумовно, складно в деяких випадках (навіть в часі) розмежувати їх, бо право володіння та користування виникає на підставі реалізації повноваження владного суб'єкта. Давайте замислимося, чи можуть виникнути спірні відносини стосовно права на володіння та користування земельною ділянкою без реалізації владних повноважень РДА та селищної ради? Мабуть, ні. Тобто підстави спору виникають саме стосовно цього питання. Визначення права на володіння та користування земельною ділянкою вторинне від реалізації повноважень. Саме тому, до того як з'ясувати майнові (орендні) відносини в межах дії цивільного судочинства треба вирішити публічний за своєю правовою природою спір щодо реалізації повноважень відповідного владного суб'єкта. В цьому сенсі навряд чи є підстави обґрунтовувати природу такого спору та процедуру його вирішення за правилами цивільного судочинства.

Мабуть, була б певна логічність такого висновку та розгляду подібного спору за правилами цивільного судочинства, коли позовна вимога зводилась лише до визнання права володіння та користування земельною ділянкою (да і то з великою умовністю — бо таке право, знов-таки виникає на підставі реалізації повноважень владного суб'єкта). Але це лише одна із декількох позовних вимог, і чому вона виокремлюється як єдина, на підставі якої намагаються зробити висновок стосовно юрисдикції, досить складно зрозуміти.

Таким чином, виходячи і із критерію характеру спірних правовідносин, йдеться про публічно-правовий спір, який має вирішуватись знов-таки за правилами адміністративного судочинства.

І ще на одну принципову обставину щодо подібного висновку хотілося б звернути увагу. Йдеться про Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вишого 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 № 10-рп/2010 від 1 квітня 2010 року. Згідно цього рішення Конституційний суд установив, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень в процесі реалізації своїх повноважень в сфері земельних відносин. Відповідно до частини

першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

За правовою позицією Конституційного суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, до яких належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону. Конституційний суд України вирішив, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання в галузі земельних відносин.

Відповідно до пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний суд України вважає, що ці повноваження охоплюються зазначеним у статті 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції.

Конституційний суд України підкреслив, що вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішення (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів. Хотілося б нагадати, що Рішення Конституційного суду України є обов'язковими до виконання на всій території України.

Підведемо підсумки. Безумовно, треба погодитись з висновком Верховного суду України стосовно того, що визначаючи критерії розмежування юрисдикцій, треба базуватися на одночасному поєднанні двох критеріїв. Виходячи з першого критерію (суб'єктний склад) йдеться про спір, вирішення якого віднесено до компетенції адміністративних судів. Дру-

гий критерій (характер спірних правовідносин) ще більш акцентує публічно-правову природу відносин і межі юрисдикції адміністративних судів. Саме тому досить дивно дійти такого висновку, коли до «білого» ми додаємо «біле», а як результат отримуємо «чорне».