

ЮРИСДИКЦІЙНІ КОЛІЗІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Досліджено критерії розмежування судових юрисдикцій та запропоновано варіанти вирішення юрисдикційних колізій при розгляді земельних спорів за участю органів публічної влади.

Ключові слова: земельні спори, орган публічної влади, судові юрисдикції, суб'єкти публічних правовідносин, правовий нігілізм, публічно-правові відносини, приватноправові відносини, змішаний характер правовідносин.

Постановка проблеми. Однією з проблемних сфер розмежування судової компетенції є сфера земельних відносин. Як зазначає М. Смокович, з моменту започаткування адміністративного судочинства судам було легше вирішити такий земельний спір по суті, ніж визначити його юрисдикцію. Ця проблема сьогодні є актуальною не тільки для судочинства України, а й для всієї спільноти, яка хоче належного судового захисту в нашій державі. У судовій практиці упродовж тривалого часу виникають питання стосовно визначення юрисдикції справ про визнання недійсними рішень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, пов'язаних із регулюванням земельних відносин [1, с. 143].

Стан дослідження. Проблемі розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних спорів певну увагу приділяли у своїх працях М. Смокович, Л. Сало, Л. Гончар, М. Стахурський, Є. Першиков, О. Яцун та інші. Незважаючи на значний обсяг напрацювань щодо цього питання, в науковій літературі та судовій практиці немає єдиної точки зору щодо розмежування юрисдикцій судів при вирішення земельних спорів за участю органів публічної влади. Останнє породжує низку суперечностей, неузгодженостей як в теорії, так і на практиці.

Метою статті є дослідження юрисдикції судів при вирішення земельних спорів за участю органів публічної влади, виявлення законодавчих прогалин, неузгодженостей у даній сфері, а також надання пропозицій щодо усунення останніх.

Виклад основних положень. Вирішення земельних спорів, у яких стороною виступає орган публічної влади, зважаючи на сучасний стан законодавства, характеризується низкою правових колізій. По-

перше, публічно-правові утворення (держава, територіальна громада, їх посадові особи) можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин (наприклад цивільних), так і суб'єктами публічних правовідносин (приміром конституційних, адміністративних). По-друге, колізія між цивільною (господарською) та адміністративною юрисдикціями виникає через те, що правову охорону певних приватних прав особа може отримати лише після визнання державою цих прав (посвідчення, підтвердження) [2, с. 5–6]. Тобто йдеться про спори, які виникають з актів (рішень) органів влади, що породжують цивільні права та обов'язки в інших суб'єктів та спори, предметом яких є посвідчувальні документи, видані на підставі та на виконання рішення суб'єкта владних повноважень (акт про право власності на землю, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою тощо) [1, с. 150].

Серед науковців та практиків домінує думка, що наведені юрисдикційні проблеми слід вирішувати з урахуванням суб'єктного складу учасників спірних правовідносин у поєднанні з визначенням характеру спірних правовідносин відповідно до наявності в діях сторін приватного чи публічного інтересу [1, с. 122–123; 3].

Визначення учасників спірних правовідносин не викликає особливих проблем, оскільки в процесуальному законодавстві чітко визначена компетенція судів у відповідності з суб'єктним критерієм (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), ст. 30 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК), ст.ст. 1, 21 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК)). Однак суб'єктного критерію розмежування зазначених юрисдикцій є недостатньо. В окремих випадках суб'єкт владних повноважень виступає стороною у спорах, що виникають з приватних правовідносин, реалізуючи не публічний, а приватний інтерес [1, с. 123–124; 3].

У зв'язку з наведеним найбільш проблемним моментом є розмежування судових юрисдикцій відповідно до характеру спірних правовідносин. Зазначений критерій полягає в тому, щоб визначити коли відносини за участю суб'єкта владних повноважень є публічно-правовими (домінує публічний інтерес), а коли приватноправовими (переважає приватноправовий інтерес).

Наведене отримало прояв в тому, що позиції Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) [4; 5; 6] та Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) [7] вступили в суперечність між собою, а судова практика Верховного суду України (далі – ВСУ), з цього приводу, є неоднозначною. Чинне процесуальне законодавство та су-

дова практика дають можливість розглядати однорідні земельні спори, як в порядку КАС, так і в порядку ГПК або ЦПК. Вирішити проблемну ситуація мало рішення Конституційного суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 у справі № 1-6/2010 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. Дане рішення віднесло розгляд найбільш проблемних земельних спорів до юрисдикції адміністративних судів. При цьому Конституційний суд виходив з того, що 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. Наведені 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 [9].

Однак, наведене рішення не внесло ясності в судову практику. Так, постановою Пленуму ВГСУ від 17.05.2011 № 6, а також постановою Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 14.03.2011 року [10] та постановою ВГСУ від 27 квітня 2010 року [0] було проігноровано приписи Конституційного суду. Слід погодитись з М. Смоковичем, що в цьому випадку місце має правовий нігілізм у правозастосуванні під час вирішення судами спорів, внаслідок відсутності єдиних підходів та усталеної судової практики в судах України [1, с. 156]. Крім того, саме рішення Конституційного суду містить в собі певні неузгодженості. В останньому йдеться лише про акти місцевих рад, тобто стосується земель комунальної власності. Питання щодо розпоряджень місцевих державних адміністрацій, які стосуються земель державної власності, взагалі не згадуються. На нашу думку, таке «мовчання» Конституційного суду може призвести до невинного розподілу судової юрисдикції при вирішенні публічно-правових спорів у сфері земельних відносин. В одному випадку справи будуть розглядатись адміністративними судами, а в іншому (щодо актів місцевих державних адміністрацій) – господарськими та цивільними судами, при цьому спори за своїм характером, предметом будуть ідентичні.

Однозначного підходу щодо цієї проблеми немає і серед науковців. О. Пасенюк [11], Л. Гончар [12] притримуються позиції, що зазначені спори носять публічно-правовий характер і підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Протилежну думку висловлює М. Стахурський [13], який вважає, що органи публічної влади приймають акти як власники земель, а тому дані спори підлягають розгляду в порядку господарського або цивільного судочинства.

На нашу думку, однією з основних причин неоднозначної позиції науковців та суддів є подвійна (змішана) природа спорів, що виникають з актів (рішень) органів влади, які зумовлюють виникнення цивільних прав та обов'язків в інших суб'єктів земельних правовідносин. Слід погодитись з М. Стахурським, що доволі складна природа земельного права та особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечити права на землю його суб'єктів, а й з метою раціонального використання та охорони земель, породжує й доволі складні питання для процесуальних галузей права. У земельних правовідносинах держава, зокрема, виступає: як політичний суверен і як власник землі. У зв'язку з цим, і органи державної влади у земельних відносинах можуть виступати як державні органи, які здійснюють владні управлінські функції, так і як органи, через які держава реалізує своє право на землі державної власності (ст. 80 ЗК України) [13]. В даному випадку доречною є точка зору Б. Дроніва [14] про можливість виникнення комбінованих правовідносин, які виникають з комбінації публічно-правового та приватноправового елементів, змішаних публічно-правових та приватноправових інститутів і галузей права.

Зважаючи на такий змішаний характер правовідносин, при визначенні юрисдикції судів слід виходити з того, які саме елементи (приватноправові чи публічно-правові) домінують, а також з необхідності повноцінного і ефективного захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з суб'єктами владних повноважень.

На конституційному рівні земля визнана основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції), а отже суб'єкти владних повноважень, під час здійснення управління (розпорядження) земельними ресурсами, мають на меті реалізацію публічного інтересу. Крім того, приписами земельного законодавства встановлюється велика кількість повноважень органів влади та детальна регламентація їх здійснення. Останнє обумовлює домінування публічно-правового методу, а отже потребу у спеціальному регулюванні. При вирішенні питання щодо розпорядження земельними ділянками

чи правами, пов'язаними з ними, компетентні суб'єкти владних повноважень повинні керуватися чинним законодавством України, інтересами окремої громади чи суспільства в цілому. Органи влади у цьому випадку повинні забезпечити об'єктивну рівність громадян та юридичних осіб щодо можливостей отримати у власність чи користування земельні ділянки (або відповідні права на них). Посадові особи уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування, на відміну від приватних власників, не можуть керуватися суб'єктивними чинниками під час прийняття рішення про передачу земельних ділянок тому чи іншому учаснику земельних правовідносин. Виходячи з наведеного, спори з приводу актів (рішень) органів влади, які породжують цивільні права та обов'язки в інших суб'єктів земельних правовідносин, повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Ми поділяємо думку, що невиконання рішення Конституційного суду є проявом правового нігілізму у правозастосуванні під час вирішення судами спорів [1, с. 156]. Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 6) передбачено, що суди здійснюють правосуддя самостійно, однак на основі Конституції і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство права. Ст. 150 Конституції України встановлює, що з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. За умови недотримання вищими судами загальної юрисдикції рішення Конституційного суду про забезпечення верховенства права в державі не може іти і мови.

Поряд з наведеним, слід відзначити, що судочинство повинно відповідати вимогам доцільності та розумності, відправлятися шляхом всебічного та об'єктивного розгляду справи у розумні строки. На практиці неодноразово зустрічаються випадки, коли поряд з вимогою про визнання права власності (або користування) на земельну ділянку ставиться вимога про скасування рішення (акта) суб'єкта владних повноважень. У таких випадках, зважаючи на рішення Конституційного суду України від 1 квітня 2010 р. [9], для оскарження рішення суб'єкта владних повноважень необхідно звернутися з позовом до адміністративного суду, а для визнання права – до суду в порядку ЦПК або ГПК. Наведене ускладнює судовий процес і значно затягує його в часі. Основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. З метою реалізації поставленого завдання КАС передбачає додаткові за-

особи захисту в порівнянні з іншими процесуальними кодексами. Відповідно, звернення особи до таких засобів є її правом і використовується на розсуд останньої. Тому, у випадку, коли особа звертається із позовом про визнання права на земельну ділянку в порядку ЦПК або ГПК, то в такому провадженні їй повинно бути надано можливість оскаржити рішення суб'єкта владних повноважень, яке пов'язане із згаданим правом на землю. Тобто, фізичні та юридичні особи повинні мати право вибирати, що для них є важливішим: використання додаткових засобів захисту, передбачених КАС (ст. 2; чч. 4, 5 ст. 11; ч. 2 ст. 71), чи пришвидшений розгляд справи в порядку ЦПК або ГПК (у межах одного провадження вирішується питання про визнання права власності та оскаржується пов'язане з цим правом рішення органу влади).

Щодо спорів, предметом яких є посвідчувальні документи, видані на підставі та на виконання рішення суб'єкта владних повноважень (акт про право власності на землю, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою тощо), слід відзначити наступне. Згідно з п. 2.3 Постанови Пленуму Вищого Господарського суду України від 17.05.2011 № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» державні акти про право власності або право постійного користування на земельну ділянку є документами, що посвідчують відповідне право і видаються на підставі рішень Кабінету Міністрів України, обласних, районних, Київської і Севастопольської міських, селищних, сільських рад, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, районної, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій. У спорах, пов'язаних з правом власності або постійного користування земельними ділянками, недійсними можуть визнаватися як зазначені рішення, на підставі яких видано відповідні державні акти, так і самі акти про право власності чи постійного користування [15].

З урахуванням викладеного та враховуючи рішення Конституційного суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [9], слід погодитись з М. Смоковичем, що державні акти на право власності на землю, на право постійного користування землею засвідчують те чи інше право, яке пройшло державну реєстрацію, і не мають ознак акта органу державної влади, що породжує певні права та обов'язки, оскільки є виключно посвідчувальними документами, виданим на підставі та на виконання рішення суб'єкта владних повноважень. Отже, актом, що породжує набуття особою прав та обов'язків власника землі чи землекористувача, є рішення органу державної влади, а державний акт на

право власності на землю, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою мають похідний характер від рішення компетентного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування. У разі скасування рішення державного органу як незаконного чи визнання його недійсним у встановленому порядку виданих на підставі та на виконання такого рішення державний акт на право власності на землю чи державний акт на право постійного користування земельною ділянкою має бути визнаний нечинним [1, с. 149–152].

Висновки. Основними критеріями розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської є суб'єктний склад учасників та характер спірних правовідносин. Однак за допомогою цих критеріїв, зважаючи на нечіткість законодавчих норм, не завжди можливо вірно визначити, до якої юрисдикції належить той чи інший земельний спір. Основною причиною такої невизначеності у судовій практиці слід вважати подвійну (публічно-правову та приватноправову) природу спорів, які виникають з актів (рішень) органів влади, на підставі яких виникають цивільні права та обов'язки в інших суб'єктів земельних правовідносин. Однак, на нашу думку, зважаючи на домінування в згаданих правовідносинах публічно-правових елементів, правові спори, що виникають з них (правовідносин) повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Станом на сьогоднішній день існує нагальна потреба внесення змін у процесуальне законодавство. Так, ч. 2 ст. 17 КАС необхідно доповнити пунктом 7 такого змісту: «спори, що виникають із земельних правовідносин між фізичними чи юридичними особами та органом державної влади або місцевого самоврядування, пов'язані з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності останніх, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження», віднісши такі спори до підсудності окружних адміністративних судів. На нашу думку, у запропонованій нормі вживати словосполучення «як суб'єктом владних повноважень» не доцільно, оскільки це може призвести до неоднозначного тлумачення законодавчого припису.

Ст. 16 ЦПК України слід доповнити частиною 2, наступного змісту: «Вимоги про скасування чи визнання недійсним рішення (акта індивідуальної дії) органу державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, розглядаються в порядку цивільного судочинства, якщо такі вимоги заявлені в одному провадженні та пов'язані з вимогами про визнання прав чи обов'язків щодо земельної ділянки,

крім випадків, коли вимоги щодо визнання прав чи обов'язків на земельну ділянку підлягають розгляду в порядку іншого судочинства».

П. 6 ч. 1 ст. 12 ГПК України слід доповнити словами: «Вимоги про скасування чи визнання недійсним рішення (акта індивідуальної дії) органу державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, розглядаються в порядку господарського судочинства, якщо такі вимоги заявлені в одному провадженні та пов'язані з вимогами про визнання прав чи обов'язків суб'єкта господарської діяльності на земельну ділянку».

У разі скасування рішення державного органу як незаконного чи визнання його недійсним, виданий у встановленому порядку, на підставі та на виконання такого рішення державний акт на право власності на землю, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою або інший посвідчувальний документ має бути визнаний таким, що втратив свою чинність.

1. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М. І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с. – Бібліогр.: с. 273–301.

2. Сало Л. Б. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / [Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик]. – Дрогобич: Коло, 2009. – 112 с.

3. Яцина В. Б. Деякі критерії розмежування юрисдикції цивільних та адміністративних судів [Електронний ресурс] / В. Б. Яцина // Актуальні питання цивільного та господарського права: Науково-практичний журнал – 2006. – № 1. – Режим доступу: <http://www.journal.yurpayintel.com.ua/2006/1/article05>

4. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 17.11.2010 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: рішення № 12359125. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12359125>

5. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 01.12.2010 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: рішення № 12614208. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12614208>

6. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 20.10.2010 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: рішення № 11828058. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11828058>

7. Вищий господарський суд України: постанова від 27.04.2010 року // Архів Господарського суду м. Києва.

8. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: постанова Пленуму Верховного суду України від 16.04.2004 № 7 // Вісник Верховного суду України. – 2004. – № 6. – С. 22.

9. Рішення Конституційного суду України від 1 квітня 2010 року у справі № 1-6/2010 // Вісник Конституційного суду України. – 2010. – № 3. – С. 37.

10. Верховний суд України: постанова від 14.03.2011 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень № 1516636. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1516636>

11. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: інтерв'ю Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка // Правовий тиждень. – 17 травня 2011 року. – № 18–19 (248–240).

12. Гончар Л. У сфері земельних відносин загальносуспільні інтереси переважають над приватними інтересами окремих власників [Електронний ресурс] / Л. Гончар // Газета «Закон і Бізнес». – 27.05.2011. – Адміністративне право. – № 21 (1008). – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/3250-publichna_dominanta_v_spori_z_vladoyu.html

13. Стахурський М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України [Електронний ресурс] / М. Стахурський // Юридичний вісник України. – 2009. – № 40 (744). – С. 8. – Режим доступу: http://www.yurinc.com.ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4783&jid=345

14. Дронів Б. М. Змішані галузі як результат взаємовпливу приватного і публічного права [Електронний ресурс] / Б. М. Дронів // Форум права. – 2004. – № 4. – С. 213–217. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/2011-4/11dbmppp.pdf>

15. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 6 // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – С. 6.

Квак В. В. Юрисдикционные коллизии при решении земельных споров с участием органов публичной власти

Исследованы критерии разграничения судебных юрисдикций и предложены варианты решения юрисдикционных коллизий при рассмотрении земельных споров с участием органов публичной власти.

Ключевые слова: земельные споры, орган публичной власти, судебные юрисдикции, субъекты публичных правоотношений, правовой нигилизм, публично-правовые отношения, частноправовые отношения, смешанный характер правоотношений.

Kwak V. V. Jurisdictional Conflicts in Resolving Land Disputes Involving Public Authorities

The article examines the criteria for delimitation of court jurisdictions and suggests the solutions to jurisdictional conflicts while consideration land disputes with public authorities.

Keywords: land disputes, public authorities, court jurisdiction, subjects of public legal relationships, legal nihilism, public legal relations, private law relations, mixed character relationships.

Стаття надійшла 13 серпня 2013 р.