

УДК 342.95+34.038.2

*М. М. Чабаненко***ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ  
ЩОДО ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПРАВ**

**Постановка проблеми.** З набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України розпочалося практичне функціонування національної системи адміністративної юстиції. Відтепер ефективність правового захисту прав і законних інтересів людини величезною мірою залежить від ступеня досконалості унормованого згаданим Кодексом порядку судового розгляду справ, підвідомчих адміністративним судам. Тож є нагальна потреба із цих позицій оцінити якість змісту КАС України передусім у частині концептуальної спрямованості й дефініційної адекватності запроваджуваного ним у нормативно-правовий обіг понятійного інструментарію.

Важливість визначення критеріїв відмежування публічно-правових спорів, які належать чи не належать до юрисдикції адміністративних судів, зумовлена необхідністю дослідження стану не лише забезпеченості прав і свобод фізичних і юридичних осіб як позивачів у справі, а й забезпеченості прав відповідачів (зокрема, з огляду на специфіку причин, за яких орган виконавчої влади поставлений перед необхідністю доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності, якщо він заперечує проти адміністративного позову).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні земельні спори вирішуються за правилами цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Питання визначення юрисдикції адміністративних судів висвітлено в розробках таких учених і практиків, як В. Бевзенко, С. Ківалов, А. Комзюк, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, І. Самсін. Однак аналіз судової практики свідчить про відсутність єдиних підходів у визначенні юрисдикції під час вирішення земельних спорів: в однакових за контекстом обставин справах суди займають протилежні позиції.

**Метою статті** є розробка теоретичних засад правового регулювання суспільних відносин, що визначають зміст юрисдикції адміністративних судів відповідно до чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як зазначає О. Пасенюк, предметом спору є об'єкт матеріальних правовідносин, із приводу

якого, власне, і виник юридичний конфлікт [1]. У науковій літературі використовують різні дефініції терміна «конфлікт». У найбільш загальному вигляді під конфліктом розуміється вираження об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, які полягають у боротьбі сторін, тобто очевидною є така ситуація, коли сторони (суб'єкти) взаємодії переслідують власні цілі, які суперечать або виключають одна одну [2, с. 27].

Особливістю юридичного конфлікту є те, що він пов'язаний із виконанням (реалізацією) або порушенням певних норм права й, відповідно, виникненням, зміною або припиненням правовідносин між фізичними та юридичними особами [3, с. 4]. Юридичний конфлікт у сфері адміністративного права має свою специфіку, зумовлену особливостями правових відносин у сфері функціонування виконавчої влади. Ці відносини мають публічно-правовий характер. У зв'язку з цим, як справедливо підкреслює Н. Хаманева, адміністративно-правовий спір обумовлюється не стільки участю в ньому органу державної влади (зокрема виконавчої) як однієї зі сторін, скільки сутністю відносин між цим органом і заінтересованою особою, як фізичною, так і юридичною [4, с. 5].

Адміністративно-правовий спір має певні ознаки, серед яких центральне місце посідає особливе становище (статус) його суб'єктів (учасників спірних правовідносин). Обов'язковим учасником адміністративно-правового спору є наділений владними повноваженнями орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхні структурні підрозділи, що мають державно-владні повноваження. Така особливість цих юридичних конфліктів обумовлює спеціальний порядок (процедуру) розгляду адміністративно-правових спорів. Такі спори розглядаються як в адміністративному, так і в судовому порядку.

До адміністративних судів мають право звертатись фізичні, юридичні особи з позовами до органів публічної влади з вимогами про відшкодування завданих збитків. Тут варто наголосити на необхідності поєднання таких вимог із вимогами нематеріального характеру (визнати рішення (дію, бездіяльність) незаконним, зобов'язати вчинити дію тощо).

Проблему захисту публічних прав та інтересів в Україні, не претендуючи на абсолютну істинність, ми пов'язуємо з розгалуженою системою судоустрою, яка зазвичай покликана забезпечити реалізацію принципу законності для встановлення правового порядку в регулюванні суспільних відносин, однак сучасний стан судової системи не дає змоги абсолютизувати судовий порядок розгляду цієї категорії спорів. І головною проблемою є розмежування юрисдикційних повноважень судів системи судоустрою в Україні.

Наприклад, виникають складнощі в розмежуванні адміністративно-правового спору та цивільно-правового спору. Цивільно-правовий спір і спір публічно-правовий – це спори про право. Але характер цих спорів не є однаковим. У порядку позовного провадження розглядаються спори приватноправові, які суттєво відрізняються від спорів публічно-правових.

У спірних адміністративних правовідносинах завжди присутній суб'єкт – орган державного управління, наділений владними повноваженнями, завдяки чому спір набуває адміністративного характеру. Адміністра-

тивне судочинство має відрізнитися від цивільного тим, що суддя для врівноваження можливостей громадянина та суб'єкта владних повноважень зобов'язаний, так би мовити, «допомогти» приватній особі. Суддя не повинен, як у цивільному процесі, задовольнятися лише реєстрацією заяви сторони та винесенням судового рішення. З урахуванням того, що найчастіше докази у справі знаходяться в документах органів державної влади, які, як правило, не прагнуть їх надати, суддя має можливість втрутитися й зобов'язати адміністрацію надати обґрунтування своїм діям, витребувати матеріали справи та інші докази. Саме адміністративна юстиція має можливість перевести юридичну нерівність сторін, яке існує в матеріальному адміністративному праві, у процесуальну рівність. Як справедливо зазначає В. Радченко, «традиційним для адміністративного судового процесу є формальне відступлення від процедури змагальності заради реального забезпечення рівноправ'я сторін; такий характер процесу визначається характером претензій «людина-держава» [5, с. 3].

Обґрунтованою є позиція О. Пасенюка, який наполягає на тому, що спори з приводу діяльності з розпорядження об'єктами державної та комунальної власності (наприклад, щодо продажу, передачі в користування, передачі в концесію тощо) належать до цивільної юрисдикції [1]. Адже при такому розпорядженні держава (територіальна громада) реалізує свої цивільні права й обов'язки (наприклад, право продажу земельної ділянки шляхом укладення цивільно-правового договору – глава 20 Земельного кодексу (далі – ЗК) України) [6]. Щоправда, варто визнати, що в окремих випадках перехід матеріальних благ із публічної власності у приватну здійснюється на основі норм публічного права. Наприклад, пункт «в» частини 3 статті 116 ЗК України надав громадянам право на одержання земельних ділянок із земель державної й комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації [6].

Відносини з реалізації такого права є публічними та належать до адміністративної юрисдикції. Треті особи, які вважають, що під час публічно-правової передачі земельної ділянки були порушені їхні приватні права, мають звертатись до цивільного (господарського) суду. До адміністративного суду такі особи можуть звертатися лише тоді, коли норми публічного права передбачають їхню участь у процедурах надання ділянки.

Однак, попри наявні керівні роз'яснення Вишого господарського суду України та Конституційного Суду України, існує колізія норм права. Дійсно, варто погодитися з положеннями пункту 1.4 Постанови Пленуму Вишого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 № 6, де зазначено, що господарським судам не підвідомчі справи у спорах, що виникають із приводу публічно-правових відносин, у яких держава й територіальні громади через свої органи беруть участь з метою реалізації владних повноважень, а також справи, пов'язані з оскарженням правових актів, спрямованих на здійснення повноважень управління в земельних відносинах. Також окремо наголошується, що «правовідносини у сфері використання і охорони земель,

врегульовані розділами VI та VII ЗК України, можуть мати як приватноправовий, так і публічно-правовий характер (глави 29, 30, 33 названого Кодексу), а тому спори, що виникають з відповідних правовідносин, можуть, у залежності від їх правового характеру та складу учасників, вирішуватися за правилами адміністративного або господарського судочинства» [7].

І, навпаки, викликає жваву науково-практичну дискусію положення абзацу 2 пункту 1.2.4 зазначеної Постанови Пленуму Вишого господарського суду України, згідно з яким індивідуальні акти органів держави або місцевого самоврядування, якими реалізуються волевиявлення держави або територіальної громади як учасника цивільно-правових відносин і з яких виникають, змінюються, припиняються цивільні права й обов'язки, не належать до правових актів управління, а спори щодо їх оскарження мають приватноправовий характер, тобто справи в них підвідомчі господарським судам. При цьому окремо підкреслюється, що «за змістом статей 13, 14 Конституції України, статті 11 ЦК України, статей 123, 124, 127, 128 ЗК України рішенням органу місцевого самоврядування або державної адміністрації про надання земельної ділянки господарюючому суб'єкту у власність або в користування здійснюється волевиявлення власника землі і реалізуються відповідні права у цивільних правовідносинах з урахуванням вимог ЗК України, спрямованих на раціональне використання землі як об'єкта нерухомості (власності)» [7].

Зазначені роз'яснення Вишого господарського суду України прямо суперечать Рішенню Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010, у резолютивній частині якого наголошується, що «положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу (далі – ЗК) у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього Кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі 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 треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень», а тому така категорія спорів повинна вирішуватися в порядку адміністративного судочинства [8]. Для розуміння проблеми необхідно навести нормативні окремі положення статті 12 ЗК України. Так, згідно з пунктами «а», «б», «в», «г» статті 12 ЗК України [7], до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- а) розпорядження землями територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян і юридичних осіб відповідно до ЗК України;
- в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до ЗК України;
- г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до ЗК України.

Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996, серед повноважень Конституцій-

ного Суду України визначено офіційне тлумачення Конституції та законів України [9]. Отже, керуючись цим нормативно-правовим положенням і виходячи із сутності діяльності органів місцевого самоврядування (представництво та захист прав і законних інтересів територіальної громади), у таких земельних відносинах передусім обстоюється й реалізується публічно-правовий інтерес усього українського народу або його окремої частини згідно з адміністративно-територіальним устроєм. Так, у такого роду земельних відносинах, як правило, задовольняються приватні інтереси особи, однак ці інтереси дуже тісно межують із публічно-правовими й у разі необґрунтованого необ'єктивного вирішення питання (наприклад, щодо надання земельної ділянки комунальної власності в користування одній фізичній особі всупереч інтересам іншої фізичної особи) вже постає завдання правомірного розпорядження об'єктами права комунальної власності, а відтак і захисту прав та інтересів територіальної громади, тобто порушується порядок управління. Отже, не претендуючи на абсолютну істину, зазначимо, що у вирішенні цих дискусійних питань необхідно керуватись Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки, хотілося б наголосити на актуальності й складності зазначених нами питань, що постають із наведених досить суперечливих позицій теоретиків і практиків. При цьому, на нашу думку, вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій убачається можливим лише в процесі напрацювання судової практики переважно без втручання законодавця.

Як предмет юрисдикції адміністративних судів необхідно розглядати також спори щодо змісту компетенції суб'єктів владних повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, за винятком тих, що розглядаються Конституційним Судом України. Адміністративні суди мають розглядати зазначені спори не лише в системі однієї гілки влади, наприклад, між міністерствами та місцевими органами виконавчої влади (спори щодо компетенції по вертикалі), а й між органами, що здійснюють управлінську діяльність, з урахуванням функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, а також органами місцевого самоврядування (спори по горизонталі).

Отже, предметом юрисдикції адміністративних судів є окремі питання вирішення земельних спорів. У цих спорах, як правило, задовольняються приватні інтереси особи, однак ці інтереси дуже тісно межують із публічно-правовими й у разі необґрунтованого необ'єктивного вирішення питання (наприклад, щодо надання земельної ділянки комунальної власності в користування одній фізичній особі всупереч інтересам іншої фізичної особи) вже постає питання правомірного розпорядження об'єктами права комунальної власності, а відтак і захисту прав та інтересів територіальної громади, тобто порушується порядок управління.

На нашу думку, у вирішенні цих дискусійних питань необхідно керуватись Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 і зарахувати вирішення цієї категорії земельних спорів до предмета юрисдикції адміністративних судів.

### Література

1. Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Юридичний вісник України. – 2009. – № 21 (725). – С. 4–5.
2. Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. – М. : ИСРАН, 1991. – Выпуск 1 : Методологические, общетеоретические, технологические подходы / под ред. Е.И. Степанова. – 1991. – 281 с.
3. Юридическая конфликтология / под ред. В.Н. Кудрявцева. – М. : ИГиП РАН, 1995. – 316 с.
4. Хамаева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н.Ю. Хамаева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–11.
5. Радченко В.И. Административные суды призваны защитить права человека от произвола / В.И. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 2–5.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вишого господарського суду України від 17.05.2011 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 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 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – С. 31. – Ст. 1069.
9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

### А н о т а ц і я

**Чабаненко М. М. Деякі питання адміністративної юрисдикції щодо вирішення земельних справ.** – Стаття.

У статті висвітлено проблеми визначення особливостей земельного спору як предмета юрисдикції адміністративних судів. Окремо приділяється увага дослідженню відмежування адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції у вирішенні земельних спорів.

*Ключові слова:* земельний спір, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, владні повноваження, адміністративна юрисдикція.

### А н н о т а ц и я

**Чабаненко Н. Н. Некоторые вопросы административной юрисдикции по решению земельных дел.** – Статья.

Освещаются проблемы определения особенностей земельного спора как предмета юрисдикции административных судов. Отдельное внимание уделяется исследованию разграничения административной, хозяйственной и гражданской юрисдикции в решении земельных споров.

*Ключевые слова:* земельный спор, административное судопроизводство, публично-правовой спор, властные полномочия, административная юрисдикция.

### S u m m a r y

**Chabanenko M. M. Some issues of administrative jurisdiction concerning land disputes.** – Article.

In this article the author lights up the problems of decision of features of the land dispute as the article of jurisdiction of administrative courts. Separate attention is devoted research of differentiating of administrative, economic and civil jurisdiction in the decision of the land disputes.

*Key words:* land dispute, administrative legal proceeding, public-legal dispute, public authority, administrative jurisdiction.