

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Статтю присвячено аналізу сутності та змісту категорії «публічний інтерес у земельних правовідносинах». Зазначене завдання вирішується крізь призму розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічний інтерес, публічно-правовий спір, земельні правовідносини.

**Ільків Наталія
Володимирівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін юридичного факультету Львівського державного університету внутрішніх справ

Конституція України 1996 р., легітимізуючи засади правової, демократичної та соціальної держави, закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому держава бере на себе головний обов'язок щодо утвердження і забезпечення прав і свобод, засвідчує свою відповідальність перед людиною як найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Важливою гарантією цього конституційного принципу є право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Як справедливо зазначається в юридичній літературі, зміст цього нормативного формулювання увібрав ідею забезпечення судового захисту прав осіб

у специфічних нерівноправних відношеннях з державою, але вмів чітко висловити чи не найсуперечливіше питання сучасної української правової системи (що здобуває вичерпну ілюстрацію на прикладі справ у спорах, пов'язаних із земельними відносинами) [2, с. 47]. Справа в тому, що прийняття КАС України та формування системи адміністративних судів України зумовило виникнення низки гострих практичних проблем, пов'язаних із запровадженням поняття «публічно-правовий спір». Зумовлені вони відсутністю законодавчого та плюралістичного наукового визначення публічно-правових спорів, їх правової природи, а також тим, що у рамках розгляду цих спорів часто зачіпаються приватноправові відносини. Аналіз законодавства та судової практики свідчить, що земельні спори найчастіше є багатоаспектними, тобто включають в себе як приватні інтереси суб'єкта, так і публічні інтереси. Під час розгляду судами цих спорів саме неврегульованість питання щодо співвідношення публічного та приватного в земельному праві викликає низку проблем у розмежуванні компетенції адміністративних та інших судів.

У вітчизняній науковій літературі активно обговорюється питання про розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних спорів. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям у дослідженні цієї проблематики стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та земельного права, зокрема Б. Авер'янова, В. Андрейцева, Г. Балюк, Д. Бусуйок, А. Гетьмана,

Н. Кузнецової, М. Шульги та інших дослідників. Для обґрунтування підсудності земельних спорів аналізуються різні підстави, зокрема досліджується природа приватноправових і публічно-правових відносин. Відповідно актуальність теми зумовлює підвищену увагу науковців до питань, пов'язаних з тим чи іншим аспектом приватного та публічного права. У цьому напрямку важливими є наукові напрацювання щодо окремих складових проблеми (С. Алексєєв, М. Васильєва, О. Гончарук, С. Михайлов, Ю. Тихомиров, О. Харитонов, Ю. Шемшученко та інші).

Незважаючи на отримані результати і накопичений досвід, існує низка теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з дослідженням публічного інтересу в земельних правовідносинах.

Метою цього дослідження є визначення змісту публічного інтересу в земельних правовідносинах та його впливу на вирішення питання підсудності земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Трансформація окремих земельних правовідносин із публічно-правових у приватноправові, з одного боку, та особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечення права на земельні ділянки його суб'єктів, а й для раціонального використання та охорони земель (ст. 4 Земельного Кодексу [3]), – з іншого – породжують доволі складні питання для процесуальних галузей права. Складність розмежування повноважень держави та територіальної

громади як власника земельної ділянки та як політичного суверена ускладнює процес розмежування судових юрисдикцій під час вирішення земельних справ.

Пленум Вищого господарського суду України (далі – ВГС України) у постанові «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [4] роз'яснив судам господарської юрисдикції норми, зокрема щодо визначення підсудності земельних спорів суб'єктів господарювання з владними органами, а також окремі процедурні та матеріальні нюанси розгляду цих справ саме в порядку господарського судочинства, зважаючи на їх приватноправовий характер.

Водночас іншу позицію зайняв Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України), який наполягає, що земельні спори з владними органами у разі здійснення ними владних управлінських функцій є публічно-правовими, а отже і розглядатися повинні адміністративними судами (п. 12 постанови «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [5]). У постанові вказується на відсутність законодавчого визначення публічно-правового спору й пропонується їх виокремлення через протиставлення приватноправовим, беручи за основу публічно-правовий зміст (характер) цих спорів. При цьому, пропонуючи вирішувати питання про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, ВАС України вказує судам на необхідність урахування загальнотеоретичних і законодавчих критеріїв, насамперед називаючи суб'єктний

склад. Погоджуючись з тим, що цей критерій має важливе значення, слід зазначити, що аналіз судової практики призводить до висновку, що насамперед слід брати до уваги характер відносин, які зумовили виникнення спору.

Д. Бусуйок, досліджуючи природу приватних, публічних і приватно-публічних земельних відносин, початково вказує на визначальну роль суб'єктного складу для їх природи, але в подальшому робить висновок про два різновиди публічних земельних правовідносин з урахуванням предмета, методів і типів правового регулювання земельних відносин, підстав виникнення земельних правовідносин, нормативно-правових актів, де закріплено приписи, за допомогою яких здійснюється регулювання відповідних земельних відносин, порядок захисту порушених земельних прав [6, с. 428].

Логічним і послідовним є вміщення в постанові ВАС правил відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції. Це зокрема: понятійно-функціональне (визначення адміністративної справи, що наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України); визначення видів публічних правовідносин, зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України; установлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України); установлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

Однак критична проблематичність, пов'язана з відсутністю єдиних

концептуальних підходів до предмета, неможливістю чіткого перерахування усіх можливих спорів і вказівкою ВАС України на те, що відправною точкою для визначення підсудності земельних справ повинен стати публічно-правовий зміст (характер) земельного спору, зумовлює пошук критеріїв поділу права на публічне та приватне. Оскільки загально-визнано, що такий поділ ґрунтується на відмінностях між окремими охоронюваними інтересами, то важливим є з'ясування поняття «публічний інтерес у земельних правовідносинах».

Якщо звернутися до першоджерел філософії права, то перші наукові розвідки проблематики публічного інтересу у праві відображено у працях англійського філософа епохи Просвітництва Дж. Локка. Серед громадянських інтересів він виділяв право володіння землею, зазначаючи, що обов'язок громадянської влади – забезпечити людям взагалі і кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами шляхом неупередженого виконання справедливих законів [7, с. 92]. Аналіз його праць вказує, що до публічних інтересів він відносив як колективні, так і індивідуальні природні невід'ємні права людини.

У цілому під публічним інтересом розуміють визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку [8, с. 55] Як зазначає К. Тот'єв, публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле [9, с. 25].

Таким чином, у дослідженні публічного інтересу слід виходити з

того, що об'єднувальним моментом завжди будуть наявні життєво важливі для всього суспільства потреби. Реалізація публічного інтересу суб'єктами земельного права постає як об'єктивна потреба, зумовлена законами природи (екологічна потреба). Тобто стрижневим моментом будуть об'єктивні потреби суспільства щодо необхідності забезпечення пріоритетності вимог екологічної безпеки у використанні земельної ділянки над економічними, а також здійснення контролю за використанням і охороною земель. Саме це положення є головним під час обґрунтування необхідності врахування публічного інтересу у земельних правовідносинах, але неповним. Слід погодитися з Д. Бусуйок, яка зазначає, що суспільний інтерес передбачає вчинення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дій з проведення земельної реформи; завершення роздержавлення та приватизації земель, що перебувають у державній та комунальній власності; забезпечення раціонального використання та охорони земель шляхом здійснення всебічного та повного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства, планування використання земель, їх моніторингу; розширення випадків надання земельних адміністративних послуг тощо [6, с. 427].

У правовій науці під час розгляду поняття публічного інтересу важливим є питання: чи співпадають інтереси суспільства і держави і чи можна їх вважати тотожними? Безумовно, публічні інтереси суспільства і держави не є тотожними, однак повинні становити єдине ціле.

Як справедливо відзначає О. Вінник, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтиповіші приватні інтереси, а поняття публічного інтересу визначає як відображення в праві відгармонізованих і збалансованих інтересів держави, усього суспільства [10, с. 5].

В аспекті забезпечення земельних прав виражаються та поєднуються як приватні, так і публічні інтереси. Таке поєднання інтересів є явищем законнимірним. Воно пояснюється цінністю земель як для окремої особи, так і для держави та суспільства в цілому. Погоджуючись з О. Вінник щодо взаємозв'язку цих груп інтересів, слід зауважити, що у земельній сфері реалізація публічних інтересів є умовою для реалізації приватних інтересів. Правомірність твердження про органічне поєднання інтересів у забезпеченні земельних прав доводиться з аналізу національного законодавства.

По-перше, стаття 14 Конституції України гарантує право власності на земельні ділянки та надає можливість його набуття різними суб'єктами виключно відповідно до закону. Зрозуміло, що цю норму спрямовано на забезпечення приватних інтересів, але в ефективному та безпечному використанні цієї власності зацікавлено все суспільство, а тому відповідно до ч. 3 ст. 13 та ч. 7 ст. 41 Конституції України «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству», «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості

землі». У цьому виражається публічний інтерес, який у цих відносинах пояснюється насамперед тим, що він пов'язаний з найважливішими потребами суспільства.

Крім того особливу увагу слід звернути на категоричність у визначенні способів набуття прав на земельні ділянки різними суб'єктами – «виключно відповідно до закону».

По-друге, публічні інтереси мають характер усезагальний. Вища цінність земель відображена на конституційному рівні. Зокрема ст. 14 Конституції України та ст. 1 Земельного Кодексу проголошують землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Оскільки публічними є суспільні інтереси, які забезпечуються та охороняються державою, держава здійснює заходи з реалізації публічного інтересу безпосередньо або встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права. Виходячи з цього сумнівним є віднесення постановою Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВСС України) «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» (п. 7) [11] до приватноправових спорів спори про припинення права користування земельною ділянкою.

Справи про примусове припинення прав на земельну ділянку повинні вирішуватися за правилами КАС України, оскільки позивачем у переважній більшості таких справ будуть органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, причому

в таких спірних правовідносинах вони будуть діяти як суб'єкти, які здійснюють свої владні управлінські повноваження у сфері використання та охорони земель; а також вимоги використання земельної ділянки за цільовим призначенням, недопущення порушень законодавства, пов'язаних із забрудненням земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, використанням земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення та ін. (невиконання яких розглядається як підстави припинення права користування, передбачені ст. 143 Земельного Кодексу), є не що інше як обов'язки суб'єктів, спрямовані на реалізацію публічного інтересу в земельних правовідносинах.

По-третє, у належній організації контролю за використанням і охороною земель зацікавлена як окрема особа, так і все суспільство, і тому Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» віддзеркалює публічний інтерес. У Преамбулі зазначається, що цей Закон спрямовано на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля. З метою забезпечення ефективного управління в галузі використання та охорони земель законом передбачено систему такого управління, зокрема для цього створюється відповідна система органів державної влади.

У постанові ВСС України робиться висновок, що «справи щодо визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо видання дозволу на

виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, що відповідно до закону необхідні для набуття і реалізації права на землю, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи невирішення цих питань, ... розглядаються в порядку цивільного судочинства», виходячи з того, що «захист судом прав на землю у цих відносинах здійснюється способами, визначеними ст.ст. 16, 21, 393 Цивільного Кодексу, ст. 152 Земельного Кодексу, зокрема шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування» [11].

На підставі цього ж аргументу М. Стахурський обґрунтовує підсудність спорів, що випливають з відносин власності на земельну ділянку загальним судам. Він посилається на ту обставину, що передбачені законодавством як гарантії прав на землю акти органів державної влади чи місцевого самоврядування, видані ними як власниками належних державі чи територіальній громаді земель, позбавлені ознаки владності в управлінській функції та спрямовані на здійснення повноважень володіння, користування та розпорядження належними їм землями; ці органи діють як й інші приватні власники земельних ділянок – юридичні та фізичні особи. Та обставина, що держава чи територіальна громада здійснює управління належними їм на праві власності землями не лише у власних інтересах, а в інтересах усього народу України, територіальної громади, окремих

громадян чи юридичних осіб, на його думку, не має в цьому разі принципового значення [12, с. 65].

З цього приводу слушною є думка Д. Бусуйок, яка зазначає, що під час регулювання приватних земельних відносин відбувається поєднання двох типів правової регламентації суспільних відносин – загальнодозвільного та спеціальнодозвільного. Відповідно до другого типу чітко визначаються у Земельному Кодексі України повноваження власника земельної ділянки, підстави примусового припинення прав на земельну ділянку. При цьому вчена правильно зазначає, що «публічний власник, яким є держава та органи місцевого самоврядування, не може діяти керуючись суб'єктивними інтересами, сформованими в межах відповідного органу, а повинен діяти в інтересах всього суспільства...» [6, с. 427].

Разом із тим складно погодитися з її висновком про те, що спори щодо оскарження відмови в передачі земельної ділянки у власність підсудні загальним чи господарським судам, оскільки «інтереси особи, з метою задоволення якої провадять свою діяльність органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, є тим, що обумовлює приватність правовідносин із надання земельних адміністративних послуг, ...а повноваження власника земельної ділянки і способи їх реалізації – приватність правовідносин із реалізації державної та комунальної власності на землю». Дійсно, відбулася зміна акцентів у адміністративно-правовому регулюванні, однак досліджуванам відносинам насамперед притаманна ознака

публічності: з одного боку держава, діючи в інтересах особи, забезпечує її земельні права, а з іншого – вона як суверен повинна забезпечити здійснення єдиного порядку оформлення переходу прав на земельну ділянку, визнання факту їх виникнення, зміни чи припинення, гарантувати відповідність земельної документації вимогам законодавства тощо та з метою забезпечення об'єктивних потреб усього суспільства щодо пріоритетності вимог екологічної безпеки, раціонального використання та охорони земель. Серед принципів земельного законодавства (ст. 5 Земельного Кодексу) визначальними є ті, що вказують на публічно-правовий характер земельних правовідносин, зокрема принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, пріоритету вимог екологічної безпеки. Застосування поряд з імперативним методом правового регулювання земельних відносин диспозитивного методу не призводить до втрати публічного інтересу чи применшення його значення у цих відносинах.

Ураховуючи наведене, у кожному конкретному випадку звернення до суду з вимогою про вирішення земельного спору, розгляду судом справи, стороною в якій буде орган державної влади чи місцевого самоврядування, необхідно проводити детальний аналіз спірних правовідносин на предмет наявності публічного інтересу. Цілком можливо, що лише наявність сформульованих теорією і

судовою практикою принципів забезпечення балансу приватного і публічного інтересів дозволила б уникнути труднощів, помилок і суперечностей під час вирішення спорів, у яких поєднуються інтереси, охоронювані у приватному і публічному порядку.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи конкуренція? / А. Осетинський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 45–48.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11.
5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/v0008760-13.
6. Бусуйок Д. В. Публічні, приватні та публічно-приватні земельні правовідносини / Д. В. Бусуйок // Правова держава. – 2012. – Вип. 22. – С. 425–435.
7. Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2-х тт. / Джон Локк. – М. : Мысль, 1960. – Т. 2. – 356 с.
8. Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995. – 467 с.
9. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 23–29.
10. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. а здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О. М. Вінник. – К., 2004. – 37 с.
11. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2013_rik.html;
12. Стахурський М. Проблеми визначення підвідомості земельних спорів господарським судам України / М. Стахурський // Право України. – 2009. – № 9. – С. 62–66.

Ильків Н. В. Публічний інтерес в контексті визначення підсудності земельних спорів.

Стаття посвячена аналізу сутності і змісту категорії «публічний інтерес в земельних правоотношениях». Отримане завдання вирішується через призму розмежування судових юрисдикцій при вирішенні земельних спорів при участі органів державної влади і органів місцевого самоуправління.

Ключевые слова: публічний інтерес, публічно-правовий спор, земельні правоотношения.

Plkiv N. V. Public Interest in the Context of Determination of the Jurisdiction of Land Cases.

The article is devoted to the scientific analysis of the essence and the content of the category «public interest in land legal relations». The author studies the dispute over the jurisdiction of land cases with the participation of the public authorities and of the local government authorities.

Keywords: public interest, public dispute, land legal relationships.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2013