

УДК 342.9+349.6

А. В. Хоменко
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ З ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

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 з таких позицій оцінити якість змісту КАС України, і, насамперед, у частині концептуальної спрямованості та дефініційної адекватності запровадженого ним у нормативно-правовий обіг понятійного інструментарію.

Важливість дослідження юрисдикції адміністративних судів зумовлена необхідністю дослідження з'ясування 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). Ідеться про те, що під час застосування окремих положень законодавчих актів орган виконавчої влади обмежує права та законні інтереси людини (наприклад, міліція як державний озброєний орган виконавчої влади вживає заходів адміністративного примусу щодо особи і водночас дійсно обмежує права і свободи, однак такі обмеження здійснюються на підставі закону та з метою його виконання). Адже будучи найзначнішим актом судової влади, судові рішення означає не тільки визнання прав потерпілої сторони та їх поновлення, а й констатацію відсутності такого порушення і захист другої сторони (органу владних повноважень) від необґрунтованих вимог.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дослідження стали наукові праці фахівців із загальної теорії держави і права, адміністративного права, адміністративного процесу й інших галузевих правових наук, зокрема й закордонних учених. У процесі підготовки статті використовувались роботи вітчизняних дослідників з адміністративного права (О. Бандурки, Ю. Битяка та ін.), а також закордонних науковців (Д. Бахраха, Ю. Козлова, Н. Хаманевої та ін.). Питання визначення юрисдикції адміністративних судів ви-

світлено у працях таких вчених і практиків, як: В. Бевзенко, С. Ківалов, А. Комзюк, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, І. Самсін.

Одне з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, – питання компетенції адміністративних судів. Адже з ним значною мірою пов'язана й сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а значить, і існування систем адміністративних судів. Як відомо, частиною судової компетенції є судова підвідомчість [1, с. 84].

Юрисдикція (з латинської перекладається як «право проголошувати») розглядається як: 1) право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання, прерогативи; 2) сфера, на яку поширюється таке право [2, с. 889].

У ст. 17 КАС України визначено компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, тобто конкретизовано адміністративні справи, що підвідомчі адміністративним судам, і зазначено, які суди вповноважені та зобов'язані їх розглядати.

Категорія підвідомчості є критерієм, що визначає, до яких судових органів, з огляду на те, що окремі категорії справ вирішуються місцевими судами як адміністративними, правильніше сказати, за нормами якого процесуального закону (Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу, КАС) треба звертатись до суду за захистом свого порушеного права.

У ч. 1 ст. 17 КАС України визначено шість категорій публічних спорів, підвідомчих адміністративним судам [3]:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема й делегованих повноважень;

4) спори щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

б) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом або процесом референдуму.

Виникають складнощі розмежування адміністративно-правового спору та цивільно-правового спору. Цивільно-правовий спір і спір публічно-правовий – це спори про право. Але характер таких спорів не є однаковим. Порядком 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. Адміністративне судочинство повинно відрізнятися 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. Зважаючи на те, що найчастіше докази у справі знаходяться в документах органів державної влади, які, зазвичай, не прагнуть їх надати, суддя має можливість втрутитися та зобов'язати адміністрацію надати обґрунтування своїх дій, витребувати матеріали справи й інші докази. Саме адміністративна юстиція має можливість перевести юридичну нерівність сторін, яка 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» [4, с. 3].

Обґрунтованою є позиція О. Пасенюка, який наполягає на тому, що спори із приводу діяльності з розпорядження об'єктами державної та комунальної власності (наприклад, щодо продажу, передачі в користування, передачі в концесію тощо) належать до цивільної юрисдикції [5]. Адже під час такого розпорядження держава (територіальна громада) реалізує свої цивільні права й обов'язки (наприклад, право продажу земельної ділянки шляхом укладення цивільно-правового договору – гл. 20 Земельного кодексу України). Правда, варто визнати, що в окремих випадках перехід матеріальних благ із публічної власності в приватну здійснюється на основі норм публічного права. Наприклад, п. «в» ч. 3 ст. 116 Земельного кодексу України надав громадянам право на одержання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації.

Відносини з реалізації такого права є публічними і належать до адміністративної юрисдикції. Треті особи, які вважають, що під час публічно-правової передачі земельної ділянки були

порушені їхні приватні права, мають звертатися до цивільного (господарського) суду. До адміністративного суду такі особи можуть звертатися лише тоді, коли норми публічного права передбачають їх участь у процедурах надання ділянки.

Однак, незважаючи на наявні керівні роз'яснення Вищого господарського суду України та Конституційного суду України, є колізія норм права. Дійсно, варто погодитися з положеннями п. 1.4. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», в яких зазначається, що господарським судам не підвідомчі справи у спорах, що виникають із публічно-правових відносин, в яких держава та 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 «владні повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування реалізуються у відносинах, пов'язаних <...> зі встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних утворень, плануванням використання земель, землеустроєм, веденням державного земельного кадастру, моніторингом земель, а також у відносинах охорони земель і контролю за їх використанням» [6].

І навпаки, викликає жваву науково-практичну дискусію положення абз. 2 п. 1.2.4. зазначеної Постанови Пленуму Вищого господарського суду України, що 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. Водночас окремо підкреслюється, що «за змістом ст. ст. 13, 14 Конституції України, ст. 11 Цивільного кодексу України, ст. ст. 123, 124, 127, 128 Земельного кодексу 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 Земельного кодексу України, спрямованих на раціональне використання землі як об'єкта нерухомості (власності)» [6].

Для розуміння проблеми необхідно навести нормативні окремі положення ст. 12 Земельного кодексу (далі – ЗК) України. Так, згідно з п. «а», п. «б», п. «в», п. «г» ст. 12 Земельного кодексу

України, 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 та юридичних осіб відповідно до ЗК;

в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до ЗК;

г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до ЗК.

Виходячи із сутності діяльності органів місцевого самоврядування (представництво та захист прав і законних інтересів територіальної громади), у таких земельних відносинах, передусім, обстоюється і реалізується публічно-правовий інтерес всього українського народу або його окремої частини, згідно з адміністративно-територіальним устроєм. У такого роду земельних відносинах, зазвичай, задовольняються приватні інтереси особи, однак такі інтереси дуже тісно межують із публічно-правовими і за 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 отже – захисту прав та інтересів територіальної громади, тобто порушується порядок управління.

Предметом спорів, що розглядаються порядком адміністративного судочинства можуть бути не лише суб'єктивні публічні права. Характер суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції не має жодного значення – у Кодексі адміністративного судочинства ніде не зазначено, що адміністративні суди захищають лише публічні права особи. Для адміністративного суду важливо, що права (байдуже, публічні чи цивільні) порушені суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто під час здійснення ним своїх повноважень. Суто цивільне право власності особи може бути порушене суб'єктом владних повноважень: наприклад, митний орган протиправно конфіскує товар, що переміщається через митну територію; службовці органу місцевого самоврядування незаконно вилучають автомобіль, залишений господарем у недозволеному місці.

Отже, проблема розгляду спорів, пов'язаних із використанням природних ресурсів загалом і в частині використання земельних ресурсів зокрема, залишається невирішеною. Вважаємо, що подолання наявних колізій правозастосування, визначення юрисдикції судів залежить від розуміння поділу природоресурсних відносин загалом і земельних зокрема на приватно-правові та публічно-правові. В основу такого поділу має бути

покладено точне розуміння об'єкта таких правовідносин, визначення спрямованості їх реалізації, який інтерес задовольняється чи порушується у визначених правовідносинах.

Література

1. Тertyшников В. Гражданский процесс : [курс лекций] / В. Тertyшников. – Харьков, 2001. – 455 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 932 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства : Кодекс України від 6 липня 2005 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi_bin/laws.
4. Радченко В. Административные суды призваны защитить права человека от произвола / В. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 3.
5. Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Юридичний вісник України. – 2009. – № 21 (725) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.yurinc.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4214&jid=326.
6. 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 : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Анотація

Хоменко А. В. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення спорів з використання природних ресурсів: постановка проблеми. – Стаття.

У статті автором порушуються питання визначення юрисдикції адміністративного суду щодо вирішення спорів із використання природних ресурсів в Україні. Автором досліджено проблему відмежування цивільно-правового спору від адміністративно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Визначено, що розгляд спору порядком адміністративного судочинства має на меті захист публічного інтересу, який виникає у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Автором зроблено висновок, що подолання наявних колізій правозастосування, визначення юрисдикції судів залежить від розуміння поділу природоресурсних відносин на приватно-правові та публічно-правові.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, земельні ресурси, природні ресурси, цивільно-правовий спір, юрисдикція.

Аннотация

Хоменко А. В. Юрисдикция административного суда по разрешению споров по использованию природных ресурсов: постановка проблемы. – Статья.

В статье автором поднимаются вопросы определения юрисдикции административного суда в разрешении споров по использованию природных ресурсов в Украине. Автором исследована проблема отграничения гражданско-правового спора от административно-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. Определено, что целью рассмотрения спора в порядке административного судопроизводства является защита публичного интереса, который возникает в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Автором сделан вывод, что преодоление существующих коллизий правоприменения,

определения юрисдикции судов зависит от понимания разделения природно-ресурсных отношений на частно-правовые и публично-правовые.

Ключевые слова: административно-правовой спор, государственная служба, патронажная служба, помощник судьи, восстановление в должности, публичная служба.

Summary

Khomenko A. V. The problem of the determination of the jurisdiction of the administrative court to resolve disputes over the use of natural resources. – Article.

In the article, the author raises the issues of determining the jurisdiction of the administrative court

to resolve disputes over the use of natural resources in Ukraine. The author raises the problems of delimitation of a civil law dispute from administrative legal disputes in the sphere of the use of natural resources. It is determined that the consideration of a dispute in the procedure of administrative proceedings is aimed at protecting the public interest in the sphere of the use of natural resources and environmental protection. The author concludes that overcoming existing conflicts of law enforcement, determining the jurisdiction of courts depends on an understanding of the division of environmental resources into private law and public law.

Key words: administrative-legal dispute, land resources, natural resources, civil-legal dispute, jurisdiction.