

РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.553

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СУДІВ У СПРАВАХ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

SEPARATE ISSUES OF DELIMITATION OF SUBJECT-MATTER JURISDICTION OF COURTS IN CASES INVOLVING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Берназюк Я.О.,

*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

Статтю присвячено висвітленню окремих проблемних питань розмежування судової юрисдикції у справах за участю органів місцевого самоврядування. Проведено аналіз судової практики щодо розгляду деяких категорій справ, у яких стороною виступають органи місцевого самоврядування; обґрунтовано необхідність віднесення справ, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування, та деяких інших категорій справ за участю цих органів до спорів, що підлягають розгляду виключно в порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративне судочинство, предметна юрисдикція.

Статья посвящена освещению отдельных проблемных вопросов разграничения предметной юрисдикции по делам с участием органов местного самоуправления. Проведен анализ судебной практики по рассмотрению некоторых дел, в которых стороной выступают органы местного самоуправления; обоснована необходимость отнесения дел, в которых обжалуются решения, действия или бездействие органов местного самоуправления, и некоторых других категорий дел с участием этих органов к спорам, подлежащим рассмотрению исключительно в порядке административного судопроизводства.

Ключевые слова: местное самоуправление, административное судопроизводство, предметная юрисдикция.

The article is devoted to the coverage of some problematic issues of delimitation of substantive jurisdiction in cases involving the bodies of local self-government. The analysis of judicial practice concerning consideration of certain categories of cases, in which the party is the bodies of local self-government; the necessity of referring cases in which decisions are contested, acts or omissions of local self-government bodies and some other categories of cases with the participation of these bodies in disputes which are subject to consideration exclusively in the procedure of administrative proceedings is substantiated.

Key words: local self-government, administrative justice, substantive jurisdiction.

Постановка проблеми. Конституція України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Судовий захист вважається найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень. Відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах [2]. Між тим, наразі не вироблено однозначної наукової позиції та не сформовано чіткої практики щодо того, в порядку якого судочинства мають вирішуватися спори, в яких стороною (сторонами) виступають органи місцевого самоврядування. Така ситуація зумовлена передусім тим, що в деяких категоріях справ за участю зазначених органів наявність публічно-правового спору є неочевидною та потребує додаткового обґрунтування.

У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні наукового дослідження окремих питань розмеж-

ування судової юрисдикції в спорах, учасником (учасниками) яких є органи місцевого самоврядування.

Стан опрацювання. Окремі аспекти проблеми розмежування судової юрисдикції в справах за участю органів місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як П.П. Богуцький, І.І. Бодрова, І.В. Лобер, І.В. Козюра, С.Г. Серьогіна, В.В. Топольницький та ін. Однак сьогодні не достатньо комплексних досліджень, присвячених обґрунтуванню предметної юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, стороною (сторонами) в яких виступають органи місцевого самоврядування. Зокрема, відсутні наукові розробки щодо визначення критеріїв розмежування судової юрисдикції в наведеній категорії спорів, а також не вироблено єдиного підходу щодо встановлення судової юрисдикції у справах за участю органів місцевого самоврядування.

Отже, **метою** статті є наукове обґрунтування віднесення спорів, стороною (сторонами) яких є органи місцевого самоврядування, до предметної юрисдикції адміністративних судів.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування в Україні визначено як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування наділені широким колом повноважень у різних сферах суспільного життя, зокрема: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку тощо.

Тому небезпідставно деякі науковці вказують, що, реалізуючи зазначені повноваження, органи місцевого самоврядування наділені правом приймати управлінські рішення. Нерідко внаслідок прийняття рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування порушуються права та охоронювані законом інтереси громадян, підприємств, установ і організацій. Практика засвідчує, що нерідко особи, які скаржаться до суду, і безпосередньо суди припускаються помилки у визначенні підсудності спорів, де стороною є орган місцевого самоврядування, дії та рішення якого оскаржуються [4].

Так, найбільше проблемних питань виникає під час розмежування судової юрисдикції у земельних та майнових спорах, зокрема щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, які призводять до виникнення, зміни або припинення права власності або користування на певні об'єкти нерухомого майна, в т. ч. на земельну ділянку.

У судовій практиці не склалося єдиної правової позиції стосовно віднесення справ даної категорії до предметної юрисдикції адміністративних, господарських або цивільних судів.

Конституційний Суд України у рішенні від 01 квітня 2010 р. №10-рп/2010 висловив позицію, згідно з якою положення п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) слід розуміти як такі, згідно з якими до повноважень сільських, селищних, міських рад належать 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. У вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень [5]. На цій підставі судом зроблено висновок, що справи цієї категорії слід розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Подібна позиція міститься в постанові Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністратив-

них судів», де зазначено, що, вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Земельні спори фізичних чи юридичних осіб із органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів [6].

Позиція судів щодо віднесення спорів у сфері майнових та земельних відносин, стороною в яких є орган місцевого самоврядування, до предметної юрисдикції адміністративних судів зумовлена тим, що органи місцевого самоврядування безумовно належать до суб'єктів публічно-владних повноважень, оскільки їх рішення, дії та бездіяльність носять управлінський загальнообов'язковий характер.

Необхідно погодитися з думкою науковців, які стверджують, що система органів місцевого самоврядування в Україні – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання місцевому управлінню організованості, компетентності та професіоналізму. У системі владних відносин на місцях він виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення кадрового потенціалу професіоналів для роботи в органах місцевого самоврядування [7, с. 8].

У зв'язку з цим додатковим аргументом в обґрунтування необхідності віднесення досліджуваної категорії справ до предметної юрисдикції адміністративних судів є їх особливий суспільно-значимий характер.

До того ж слід врахувати, що, відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас у постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17 травня 2011 р. № 6 [8] та постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01 березня 2013 р. № 3 [9] містяться позиції щодо того, що земельні спори, в т. ч. ті, в яких стороною є орган місцевого самоврядування, належить розглядати в порядку цивільного або господарського судочинства.

Так, у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01 березня 2013 р. № 3 [9] вказано, що земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами – землі у межах території України, земельні

ділянки та права на них, у т. ч. на земельні частки (паї), регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їх учасників, забезпечення гарантій прав на землю. Захист судом прав на землю у цих відносинах здійснюється способами, визначеними ст. 16, 21, 393 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), ст. 152 ЗК України, у т. ч. шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

У постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17 травня 2011 р. № 6 [8] відстоюється позиція, що відповідні спори за участю юридичних осіб та органів місцевого самоврядування мають розглядатися у порядку господарського судочинства.

Сьогодні в науковому середовищі відсутня однозначна правова позиція щодо предметної підсудності окремих категорій справ, стороною в яких виступає орган місцевого самоврядування, зокрема у спорах між сільським, селищним або міським головою та відповідним представницьким органом місцевого самоврядування (радою), в т. ч. стосовно рішення останнього про розпорядження об'єктами комунальної власності.

Існує позиція, згідно з якою провадження у таких справах підлягає закриттю, оскільки: по-перше, спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства; по-друге, відповідний голова не має повноважень щодо звернення до суду з позовом до представницького органу місцевого самоврядування (ст. 2, 17, 19, 354 КАС України, ст. 10, 11, 12, 38, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та рішенні Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 [10]).

Така позиція є досить дискусійною з огляду на таке.

Відповідно до п. 1, 3 та 5 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

- спори юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його індивідуальних актів;

- спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління;

- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом [2].

Загальновідомим є також те, що публічно-правовий спір відрізняється від приватно-правового тим, що публічно-правова позовна вимога пов'язана з положеннями публічного права. До приватного ж права належать законодавчі норми, які ґрунтуються на принципі рівності прав, до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілейоване право суб'єкта владних повноважень. Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні такі ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публіч-

ного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів.

На цій підставі можна зробити висновок, що спір у зазначених справах є публічно-правовим, оскільки відповідачем тут виступає суб'єкт владних повноважень, а оскаржуваний акт (про розпорядження майном територіальної громади) є результатом здійснення цим суб'єктом публічно-владних управлінських функцій.

Крім того, займаючи позицію, що досліджувана категорія справ (майнові та земельні спори, сторонами в яких виступають органи місцевого самоврядування) не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, науковці не враховують такі положення КАС України [2]:

- забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 6);

- лише адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9);

- лише адміністративний суд зобов'язаний вживати визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у т. ч. щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9);

- лише адміністративний суд має компетенцію стосовно визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень (ч. 1 ст. 5);

- лише адміністративний суд має компетенцію стосовно встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 5).

Необґрунтованим є вищезазначена позиція й у частині відсутності у відповідного сільського, селищного або міського голови повноважень щодо звернення до суду з позовом до відповідного представницького органу місцевого самоврядування.

Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У свою чергу, положеннями ч. 1 ст. 38 цього Закону органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, щонайменше у двох випадках, коли такі акти: обмежують права територіальних громад; обмежують повноваження органів місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідний сільський, селищний або міський голова за законом має не тільки право на звернення до суду з позовом до представницького органу місцевого самоврядування, але й зобов'язаний звертатися з таким позовом, в т. ч. і в інтересах територіальної громади.

Займаючи позицію, що у цій справі орган місцевого самоврядування не має повноважень щодо звернення до суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування, науковці помилково не враховують такі положення Конституції України, норми якої є нормами прямої дії:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5);

- в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

- місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. 1 та ч. 3 ст. 140);

- матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, зокрема, є рухоме і нерухоме майно, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (ч. 1 ст. 142);

- територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності (ч. 1 ст. 143).

Зосередивши увагу на проблемах предметної підсудності майнових та земельних спорів, стороною (сторонами) яких є органи місцевого самоврядування, сьогодні не вирішеними залишається ряд важливих питань, зокрема: чи відповідає міжнародним стандартам розгляд судом спорів за позовом органу місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади; чи є механізмом «стримувань і противаг» судовий розгляд спору між окремими органами місцевого самоврядування та чи виступає він додатковою гарантією самого права місцевого самоврядування; чи була б позитивом для відповідного представницького органу місцевого самоврядування перевірка судом законності його рішення; чи впливає судові рішення (за результатами перевірки законності актів представницьких органів місцевого самоврядування) на рівень довіри судовій гілці влади з боку жителів відповідного міста/територіальної громади та засобів масової інформації.

Висновки. Враховуючи наведені вище аргументи, більш прийнятною видається позиція, відповідно до якої майнові та земельні спори, сторонами в яких виступають органи місцевого самоврядування, належать до предметної юрисдикції адміністративних судів.

Критеріями віднесення такого спору до предметної юрисдикції адміністративного суду є його відповідність таким ознакам: 1) спір виник щодо оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень; 2) спір виник між суб'єктами владних повноважень – органами місцевого самоврядування з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління; 3) спір виник за зверненням суб'єкта владних повноважень, право на яке надано органу місцевого самоврядування згідно з положеннями ч. 1 ст. 38 та ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV в ред. Закону від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Богуцький П.П., Лобер І.В. Судове оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Українське право. 2016. URL: <http://ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/sudove-oskarzhennya-akt-v-r-shen-organ-v-m-stsevego-samovryaduvannya/>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі 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: Рішення Конституційного Суду України від 01 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
6. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Вищого адміністративного суду від 20 травня 2013 р. № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/>.
7. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / за заг. ред. Ю.П. Сурміна, І.В. Козюри. К.: НАДУ, 2013. 52 с.
8. 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. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>.
9. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01 березня 2013 р. № 3. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 р. № 18-рп/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.