

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ВИЗНАЧЕННІ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ НАЛЕЖНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

PUBLIC INTEREST IN DETERMINING THE JURISDICTION OF LAND DISPUTES

Удод М.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права
Донецький національний університет імені Василя Стуса

Пирогов В.С., консультант
Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

Стаття присвячена дослідженню впливу суспільних інтересів на визначення юрисдикції земельних спорів. Характерні риси суспільних інтересів у сфері земельних відносин визначені як ключовий критерій публічно-правового спору. Обґрунтовано необхідність урахування інтересів суспільства під час створення суду, який має право розглядати земельні спори за участю суб'єктів державної адміністрації. Встановлено, що суспільний інтерес у земельному спорі представлений об'єктивно наявними життєвими та найважливішими потребами усього суспільства або значної частини його частини у володінні, користуванні та розпорядженні землею як суспільною власністю, а також для збереження та захисту його природного стану від впливу негативних природних та штучних факторів, які визнаються державою та закріплені нормами закону, обов'язок із забезпечення та захисту яких покладається на компетентний орган державного управління. З огляду на вищесказане під «громадською власністю» слід розуміти ті об'єкти матеріального світу (включаючи природні ресурси), які є майновими правами українського народу, держави та територіальної громади, якими користується державна адміністрація суб'єкта захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб і для якого державна адміністрація здійснює права власника від імені та в інтересах українського народу, держави та територіальної громади. Подальше дослідження категорії «суспільний інтерес» та її вплив на визначення юрисдикційного характеру спорів, що виникають із земельних відносин, допоможе чітко визначити юрисдикцію певної категорії спорів. Подальші наукові дослідження також повинні розглядати поєднання державних та приватних інтересів, щоб мати уявлення про ступінь, у якому суспільний інтерес є відносно приватним. Визначення пріоритетів у цьому разі буде особливим процесом, який повинен регулюватися адміністративно-правовими нормами.

Ключові слова: юрисдикція адміністративних судів, суб'єкт публічної адміністрації, земельні спори, публічний інтерес, публічно-правовий спір.

The article focuses on the study of the influence of the public interest in determining the jurisdiction of land disputes. The characteristic features of public interest in the field of land relations are identified as a key criterion for a public legal dispute. The necessity of taking into account public interest during the establishment of a court competent to hear land disputes involving public administration subjects is substantiated. It is established that the public interest in the land dispute is represented by the objectively available vital and essential needs of the whole society or a large part of it for the possession, use and disposal of the land as public property, as well as for the preservation and protection of its natural state from the influence of negative natural and artificial factors that are recognized by the state and are enshrined in the rules of law and the duty of providing and protection of which rests with the competent public administration entity. In view of the above, "public property" should be understood to mean those objects of the material world (including natural resources) that are the property rights of the Ukrainian people, the state and the territorial community, which are used by a public administration entity to protect rights, the freedoms and legal interests of individuals and legal entities and for which the public administration exercises the rights of the owner on behalf and in the interests of the Ukrainian people, the state and the territorial community. Further research into the category of "public interest" and its impact in determining the jurisdictional nature of disputes arising from land relations will help to clearly determine the jurisdiction of a particular category of disputes. Further scientific research should also look at the combination of public and private interests in order to have an idea of the extent to which public interest is relatively private. Setting priorities in this case will be a special process that must be regulated by administrative and legal rules.

Key words: jurisdiction of administrative courts, subject of public administration, land disputes, public interest, public law dispute.

Постановка проблеми. Земельні спори в Україні можна віднести до особливої категорії справ, які розглядаються адміністративними судами. Це насамперед пов'язано з тим, що в законодавстві, яке регулює земельні правовідносини, мають місце окремі прогалини та правові колізії, а також проблеми щодо визначення юрисдикційної належності спорів, що виникають із земельних правовідносин, та впливу на них категорії «публічний інтерес».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання юридичного змісту цієї категорії, вивчення його характерних рис були предметом наукових пошуків таких українських та закордонних дослідників, як В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, Р.С. Мельник, С.В. Петков, Ю.О. Тихоміров, К.Ю. Тотьєв та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наразі у юридичній науці недостатньо уваги приділяється саме комплексному дослідженню змісту цієї категорії. Також фрагментарно розроблено залишається проблема впливу публічного інтересу у визначенні судової юрисдикції, зокрема в контексті юрисдикційних суперечок щодо того, який саме суд наділений компетенцією розглядати земельні спори за участю носіїв публічної влади, що і зумовлює актуальність теми цього дослідження.

Мета статті – визначення впливу публічного інтересу через його ознаки, формулювання власної дефініції цієї категорії з урахуванням її сутності та характерних особливостей, обґрунтування значення публічного інтересу для правильної ідентифікації суду, до компетенції якого належить розгляд земельних спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. На думку окремих вчених-юристів під час визначення правової природи спору – публічно-правовий це чи приватно-правовий – необхідно передусім виходити з природи самих правовідносин. Публічно-правовим спір є тоді, коли позовна вимога (наприклад, надання дозволу чи скасування заборони) пов'язана з положеннями публічного права. Якщо до приватного права належать законодавчі норми, які ґрунтуються на принципі рівності прав суб'єктів правовідносин, то до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілейоване право держави чи іншого представника державної влади.

Як справедливо зауважує Т. Коломоєць, кожен вид судочинства, незалежно від того, чи пов'язаний він із радянською правовою традицією, чи виник в Україні за нових політико-правових реалій, своїм предметом має

спори, що виникають або із певного типу приватних, або із певного типу публічних правовідносин [1, с. 75].

Отже, позиція науковців щодо юридичної природи будь-яких правовідносин ґрунтується на концепції дуалізму системи права, тобто розмежування права на дві окремі підсистеми – публічне та приватне. Основою для поділу права на дві галузі – публічне та приватне, є дві категорії – предмет правового регулювання та метод правового регулювання [2, с. 177–178]. Водночас основу термінологічно-понятійного апарату галузей публічного та приватного права становлять такі категорії, як «приватний інтерес» і «публічний інтерес» відповідно [3, с. 474], а також «публічне майно» [4, с. 145]. Тому під час визначення правової природи певного спору та його юрисдикційної належності слід виходити передусім із юридичного змісту (сутності) інтересу учасника правовідносин та об'єкта, щодо якого такий інтерес існує.

З метою визначення змісту публічного інтересу в земельних правовідносинах слід розглянути його характерні риси.

На думку Р. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства [4, с. 34]. Поряд із цим К. Тотьев підкреслює, що публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле [5, с. 25]. Тому можна стверджувати, що публічний інтерес є невідокремленим, або ж самостійним. Він виражається у єдності інтересів соціуму, які мають єдине бачення щодо кола своїх потреб, а також прав і свобод. Саме тому необхідною ознакою публічного інтересу має вважатися суспільна узгодженість, тобто відсутність жодних сумнівів та суперечок стосовно його значущості та виняткової ролі в людській життєдіяльності.

Між тим, В. Галуцько, проаналізувавши доктринальні позиції науковців-адміністративістів, під публічним інтересом розуміє важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [6, с. 65]. Тобто обов'язковими ознаками цього інтересу мають бути важливі потреби, які повинні забезпечуватися у суспільстві. Слід погодитися із цією позицією, адже такі потреби мають бути значущими не лише для окремого індивіда, а й для сукупності зацікавлених суб'єктів (великої соціальної групи), що вважають його життєво необхідним для себе.

Як слушно зауважують Р. Каложний та С. Петков, від приватних суб'єктивних права публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, у яких вони формуються і реалізуються, зобов'язальною стороною, крім самого носія цих прав, зазвичай виступає носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень [7, с. 4]. У цьому і полягає визначальна особливість публічно-правових відносин, у яких публічному інтересу завжди кореспондує обов'язок компетентного суб'єкта публічної адміністрації всіяко захищати його та вживати заходів щодо дотримання прав та свобод особи. А неодмінною умовою виконання таких обов'язків є компетенція суб'єкта публічної адміністрації, що встановлена законом. Саме тому конкретний обов'язок публічно-владного характеру має бути елементом управлінської діяльності лише уповноваженого на те суб'єкта, що відповідає основоположному принципу поділу влади у демократичній державі, який закріплений ч. 2 ст. 6 Конституції України.

Крім того, слід зазначити, що навіть попри природний характер публічного інтересу і об'єктивну наявність потреб, які становлять його зміст, неодмінно забезпечуватиме його дотримання лише закріплення такого інтересу в нормах права, що регламентують певну групу публічно-правових відносин. Адже сама наявність відповідної норми права є передумовою для виникнення відносин

у сфері його охорони та забезпечення. На цьому акцентує увагу і Ю. Тихомиров, оскільки, на думку вченого, публічним інтересом є визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку [8, с. 55].

У зв'язку з наведеним виняткову роль у нормативному закріпленні публічного інтересу відіграє Конституція України як суспільний договір, що встановлює найважливіші потреби суспільства, які беззаперечно визнаються державою і які держава у будь-якому разі має захистити та створити належні умови для їх реалізації. Тому під час з'ясування правової природи інтересу передусім слід керуватися положеннями Основного Закону України, які з огляду на зміст ст. 8 мають застосовуватися до суспільних відносин, що врегульовані ними, безпосередньо та обов'язково.

На підставі проведеного аналізу можна дійти висновку, що публічний інтерес як ключовий критерій визначення належності земельних спорів до адміністративної юрисдикції характеризується тим, що:

1) він об'єктивно наявний у суспільстві, тобто передумовою для його існування є природні потреби суспільства, які для нього найбільш важливі, значущі, життєво необхідні, зокрема, необхідність володіння, користування та розпорядження землею;

2) він невідокремлений, або ж самостійний, а ґрунтується на волі усього суспільства, тобто він стосується суспільства як сукупності (широкого кола) суб'єктів, для яких він однаково важливий та цінний;

3) визнається державою та закріплюється у нормах публічного права, насамперед у положеннях Конституції як Основного Закону;

4) полягає в існуванні зобов'язань держави перед суспільством, яка прагне їхнього належного виконання, і публічна адміністрація – той єдиний суб'єкт, який має компетенцію щодо забезпечення їх виконання.

Публічний інтерес у земельному спорі становлять об'єктивно наявні життєво необхідні та найважливіші прагнення усього суспільства чи його значної частини щодо володіння, користування та розпорядження землею як загальнонаціональним благом, а також щодо збереження та захисту її природного стану від впливу негативних природних та штучних факторів, які визнаються державою та закріплюються в нормах публічного права, й обов'язок стосовно забезпечення та захисту яких покладається на компетентного суб'єкта публічної адміністрації.

Крім того, із системного аналізу положень статей 13 та 14 Основного Закону України випливає, що земля – основне національне багатство, а отже, вона вважається надбанням Українського народу, яке він може використовувати для задоволення своїх потреб та здійснення прав, свобод і законних інтересів, що гарантовані Конституцією та законами України. Про публічний характер такого майна свідчить можливість кожного громадянина користуватися земельними об'єктами, а також взяття державою на себе зобов'язань щодо охорони такого майна. Тобто призначення такого майна – сприяння повсякденній реалізації суспільного інтересу.

Висновки і пропозиції. Отже, важливе значення для визначення спору як такого, що має публічно-правовий характер, має поняття «публічний інтерес». Під публічним інтересом треба розуміти прагнення суспільства чи окремої його частини до добropорядного та відповідального виконання належної публічною адміністрацією обов'язків, закріплених нормативно-правовими актами, передусім Конституцією України – суспільним договором, який містить зобов'язання держави щодо створення належних умов для реалізації гарантованих Конституцією і законами України прав, свобод та інтересів громадян.

На основі зазначеного можна дійти висновку про те, що публічний інтерес в земельному спорі становлять об'єктивно наявні життєво необхідні та найважливіші потреби усього суспільства чи його значної частини щодо володіння, користування та розпорядження землею як публічним майном, а також щодо збереження та захисту її природного стану від впливу негативних природних та штучних факторів, які визнаються державою та закріплюються в нормах права й обов'язок щодо забезпечення та захисту яких покладається на компетентного суб'єкта публічної адміністрації.

З наведеного випливає, що обґрунтованим буде виокремлення земельних спорів щодо публічного майна об'єктами права власності Українського народу, держави та територіальної громади в окрему групу публічно-правових спорів та її закріплення на нормативному рівні.

Тому, на нашу думку, частину першу статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України слід доповнити пунктом 14 такого змісту:

«9) спори щодо володіння, користування та розпорядження публічним майном органами державної влади та органами місцевого самоврядування, у яких превалює публічний інтерес.

Для мети застосування цього пункту під «публічним майном» слід розуміти ті об'єкти матеріального світу (зокрема, природні ресурси), що є об'єктами права власності Українського народу, держави та територіальної громади, які використовуються суб'єктом публічної адміністрації для захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, і щодо яких публічна адміністрація здійснює права власника від імені та в інтересах Українського народу, держави та територіальної громади».

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т.О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 1. С. 69–78.
2. Козюбра М.І., Погребняк С.П., Цельєв О.В., Матвєєва Ю.І. Загальна теорія права : підручник; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. 392 с.
3. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
4. Мельник Р.С., Бєвзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
5. Тотєв К.Ю. Публічний інтерес в правовій доктрині і законодавстві. *Государство и право*. 2002. № 9. С. 23–29.
6. Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182.
7. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник / укладачі Р.А. Калюжний, С.В. Петков. Запоріжжя : КПУ, 2009. 220 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публічне право. Москва, 1995. 467 с.