

Summary

Kharenko O. The term «information» in jurisprudence and legislation of Ukraine.

This scientific article investigates and analyzes scientific and legal definitions for «information». The author defines its most important and legally significant features and qualities for the effective law implementation. There fore the principally new definitions for “information”, “info” and “data” were offered in this article.

Key words: information, data, info, sign, form of presenting information, the form of information, storage medium.

Отримано 9.10.2014

УДК 347.9:342.922 (477)

Т. В. ЮЩЕНКО

Тетяна Василівна Ющенко, аспірантка Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРИМУСОВЕ ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Сучасний стан розвитку держави характеризується наявністю теоретичних і практичних проблем у відносинах між громадянами та суб'єктами владних повноважень при здійсненні владних управлінських функцій. Реалізація концептуальних положень реформи децентралізації влади, запровадженої Концепцією реформування місцевого самоврядування та організації влади в Україні¹, судової реформи, характеризується активною нормотворчістю, що зумовлює потребу в дослідженні проблемних питань, пов'язаних зокрема зі здатністю органів місцевого самоврядування здійснювати повноваження позивача в деяких категоріях справ адміністративного судочинства.

З урахуванням важливості питань гарантування права приватної власності на землю, наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями ініціювати у судовому порядку процедуру примусового відчуження в комунальну власність належних фізичним або юридичним особам земельних ділянок, об'єктивно зумовлює необхідність проаналізувати сутність, характерні особливості та проблемні питання реалізації органами місцевого самоврядування адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача в наведеній категорії адміністративних справ.

Питання процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень та її здійснення в адміністративному судочинстві є одним з найбільш актуальних та обговорюваних у науці адміністративного процесуального права, про що свідчать численні публікації таких провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Т. О. Гуржій, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник. Проблема відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності досліджувалась у працях О. В. Дзери, О. В. Єлисеєвої, О. В. Ільницького, Н. В. Ільків, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинича, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, Н. І. Титової, М. В. Шульги та інших учених. Разом із тим, питання сутності адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування та особливості їх участі у справах про примусове відчуження земельної ділянки або об'єктів нерухомості, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, залишаються малодослідженими. Тому завданнями даного дослідження є визначення змісту та аналіз деяких аспектів реалізації адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в наведеній категорії справ.

Як відомо, право власності на землю, встановлене Конституцією України, Цивільним та Земельним кодексами України, реалізується за волею власника, ґрунтується на принципах непорушності, невтручання держави або інших осіб у процес його здійснення. У виняткових випадках, передбачених законом, може мати місце примусове припинення права власності. Так, згідно з основоположними приписами ст. 41 Конституції України² примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Частково це конституційне положення отримало закріплення в ЦК та ЗК України, проте основним нормативно-правовим актом, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, іншого нерухомого майна, що на них розміщені, є Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі Закон)³, який був розроблений та прийнятий в 2009 році з метою полегшення підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Вказаним спеціальним Законом Кодекс

адміністративного судочинства України (далі КАС України)⁴ було доповнено пунктом 7 частину 4 статті 105 КАС України (перелік вимог, що може містити адміністративний позов) та включено статтю 183-1, яка визначає процесуальні особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Досліджуючи питання виникнення у органу місцевого самоврядування права на звернення до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, варто окремо зупинитись на суті передбачених законодавством передумов для реалізації ним правосуб'єктності позивача в наведеній категорії справ.

У відповідності до положень пункту 8 частини 1 статті 3 КАС України позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява. Враховуючи те, що при визначенні справ, які розглядаються за зверненнями суб'єктами владних повноважень, підлягає врахуванню закріплене в статті 19 Конституції України імперативне правило, згідно з яким органи влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, суб'єкти владних повноважень можуть звертатись до адміністративного суду тільки у випадках, передбачених законом. При цьому у законі повинно чітко визначатися право та первинні нормативні підстави конкретного органу на звернення до адміністративного суду, тобто закон повинен визначити достатню адміністративну дієздатність⁵. Таким чином, зміст правосуб'єктності складається з того, що дана категорія характеризує властивості суб'єкта права, які він отримує виходячи із галузевого правового регулювання. Галузева та конкретна правосуб'єктності нерозривно пов'язані одна з одною, оскільки особа через галузеву правосуб'єктність стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин і, отримуючи такий статус, посідає у процесі конкретне процесуальне місце (конкретна адміністративна процесуальна правосуб'єктність) серед інших осіб, які беруть участь у справі⁶. Фактичною підставою виникнення таких відносин постає спір про право у публічній сфері, а процесуальною – адміністративний позов.

Виходячи зі змісту пункту 1 частини 1 статті 107 КАС України, встановлення достатньої адміністративної процесуальної дієздатності у позивача, є першочерговим питанням з точки зору відкриття судового провадження в адміністративній справі. Статтею 48 КАС України визначено поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності, що знаходить свій прояв у сукупності адміністративної процесуальної право- та дієздатності. Функціональний зв'язок двох названих категорій у структурі адміністративної процесуальної правосуб'єктності полягає в тому, що адміністративна процесуальна дієздатність є засобом здійснення адміністративної процесуальної правоздатності⁷. Як справедливо констатує В. М. Бевзенко, попри те, що суб'єкти владних повноважень є у принципі звичайними учасниками адміністративного судочинства, враховуючи їх юридичну природу, вони суттєво різняться від інших осіб, які беруть участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи⁸. Що ж стосується органів місцевого самоврядування, то вони мають одночасно адміністративну процесуальну правоздатність і адміністративну процесуальну дієздатність, оскільки як суб'єкти адміністративного судочинства можуть виступати тоді, коли їх статус легітимний⁹. У зв'язку з наведеним, можемо зробити висновок, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування буде виникати під час звернення з адміністративним позовом та відкриття провадження у справі.

Примітним є те, що до жовтня 2014 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰ не містив спеціальної норми, яка б регулювала відносини органів місцевого самоврядування та судів загальної юрисдикції. Проте підпунктом 36 пункту 5 розділу XII Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено статтею 18-1, якою встановлено, що орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема звертатись до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. Враховуючи те, що судовий захист прав місцевого самоврядування є конституційним принципом (ст. 145 Конституції України) та найважливішою гарантією прав місцевого самоврядування, нормативне закріплення положення, що визначає взаємовідносини органу місцевого самоврядування з судами загальної юрисдикції та наділяє його правом бути повноцінним учасником процесуальних правовідносин, є логічним та цілком виправданим.

Положеннями частини 1 статті 183-1 КАС України передбачено, що право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Повноваження органів виконавчої влади щодо викупу таких об'єктів та перелік суспільних потреб, для яких проводиться викуп, закріплені в статті 8 Закону, тоді як відповідні повноваження органів місцевого самоврядування та перелік суспільних потреб – у ст. 9 Закону. Таким чином, законодавець застосував диференційований підхід до визначення права на викуп земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна залежно від суб'єкта владних повноважень, а тому при вирішенні питання щодо наявності достатньої адміністративної процесуальної дієздатності у органу місцевого самоврядування, який звернувся з відповідним позовом до суду, підлягає належить системно застосовувати положення ст. 9, 15 Закону, ст. 183-1 КАС України в частині встановлення відповідності суб'єкта з правом на звернення¹¹. Виходячи з наведеного, місцева рада не вправі звертатись з вимогою про примусове відчуження у комунальну власність земельної ділянки для розміщення об'єкту пов'язаного із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, навіть на території

власної громади, оскільки такими повноваженнями згідно ст. 8 Закону наділені тільки відповідні органи виконавчої влади. У такому випадку, орган місцевого самоврядування не набув адміністративної процесуальної дієздатності, у зв'язку з чим, наявні підстави для застосування п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України та повернення позовної заяви.

Ще однією з підстав для висновку про відсутність у органу місцевого самоврядування права звертатись з позовом про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є недотримання ним встановленої розділом II Закону процедури, якою передбачено попереднє погодження питання викупу земельної ділянки або іншого об'єкта з власником. Очевидно, що в цьому разі суду не лише слід перевірити, а суб'єкту владних повноважень відповідно до правил доказування у адміністративному судочинстві – подати докази щодо простого звернення з пропозицією про викуп об'єкта нерухомості для суспільних потреб, але й відслідкувати дотримання законності визначеної у нормативному порядку процедури. Порушення цього порядку повинно мати такі ж наслідки, що й повне його попереднє ігнорування¹².

Заслужовує на увагу також той факт, що примусовий порядок відчуження земельних ділянок у комунальну власність, може бути застосований не для всіх передбачених статтею 9 Закону суспільних потреб, а лише як виняток з мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення передбачених ч. 1 ст. 15 Закону об'єктів. У зв'язку з наведеним, встановлення судом невідповідності зазначених у позовній заяві органу місцевого самоврядування суспільних потреб визначеному в наведеній нормі переліку, матиме наслідком беззаперечну відмову в задоволенні позову. Наведена позиція підтверджується відповідною судовою практикою. Так, постановою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 05.06.2013 року було відмовлено в задоволенні позову Хмельницької міської ради про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності для будівництва дитячого садку, у зв'язку з тим, що частиною 1 ст. 15 Закону не передбачено такої підстави для примусового відчуження земельної ділянки, як будівництво дошкільного навчального закладу¹³.

Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача являє собою прояв принципу диспозитивності, зміст якого полягає в можливості вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмету спору¹⁴. Орган місцевого самоврядування, як позивач в адміністративному процесі, наділений такими диспозитивними правами (ст. 7 КАС України): 1) звернутись до суду з адміністративним позовом; 2) змінити підставу або предмет адміністративного позову; 3) відмовитись від позову повністю або частково; 4) досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з відповідачем. Встановлені статтею 61 КАС України обмеження щодо реалізації органом місцевого самоврядування повноважень на відмову від позову та укладення мирової угоди, діють виключно у тому випадку, коли орган місцевого самоврядування бере участь в адміністративному процесі як законний представник прав свобод та інтересів інших осіб. Що ж стосується здійснення повноважень органами місцевого самоврядування в досліджуваній категорії справ, то вищевказані обмеження не діють, оскільки орган місцевого самоврядування вступає в справу у якості позивача з метою реалізації законодавчо закріпленого принципу домінування суспільної потреби (необхідності) над приватною.

До адміністративної процесуальної правосуб'єктності органу місцевого самоврядування варто зараховувати не лише можливість бути учасником відповідних правовідносин і пов'язані з цим права, але й здійснювати адміністративно-процесуальні обов'язки, покладені законом. Приписами статті 71 КАС України на сторони в адміністративному процесі покладено обов'язок довести ті обставини, на яких ґрунтуються їх вимоги та заперечення. Крім того, суб'єкт владних повноважень зобов'язується подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, незалежно від того, на чию користь вони можуть бути використані як докази у справі. Спеціальна процесуальна норма – стаття 183-1 КАС України, не визначає будь-яких особливостей процесу доказування в досліджуваній категорії справ, проте положеннями частини 2 статті 16 Закону, встановлено, що вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, підлягає задоволенню, у разі якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника. Таким чином, дана стаття визначає предмет доказування позивача, тобто факти, що входять до підстав позову, та встановлює виключну умову, за настання якої позов суб'єкта владних повноважень може бути задоволено. Власне конкретизація законодавцем специфіки предмету доказування позивача в даному випадку має на меті визначити спрямування всієї доказової діяльності суб'єкта владних повноважень, що об'єктивно зумовлює виникнення у нього першочергового обов'язку довести наявність підстав для задоволення ініційованого ним позову.

Розглянувши таким чином сутність процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в адміністративних справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, можна дійти висновку про те, що вона являє собою специфічну властивість даного суб'єкта владних повноважень бути носієм процесуальних прав та обов'язків, складається з адміністративної процесуальної право-, дієздатності та конкретних процесуальних прав і обов'язків. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність у наведеній категорії справ виникає у органу місцевого самоврядування по-перше: у разі, якщо він наділений повноваженнями викуповувати відповідні земельні ділянки для суспільних потреб, по-друге: у випадку недосягнення згоди з власником земельної ділянки, щодо її викупу для суспільних потреб (тобто, у випадку наявності спору), по-третє: якщо ним подано позовну заяву, за наслідками якої суддею адміністративного суду відкрито провадження в адміністративній справі.

Подальше дослідження суті, змісту та проблематики процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в різних категоріях адміністративних справ сприятиме ефективному здійсненню завдання адміністративного судочинства, виявленню проблем колізій норм матеріального та процесуального права та знаходженню оптимальних шляхів їх подолання.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

² Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // ВВРУ. – 2005. – №№ 35–36, № 37. – Ст. 446.

⁵ Льків Н. В., Льницький О. В. Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми // Право України. – 2011. – № 5. – С. 231–242. – С. 233.

⁶ Діткевич І. І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність»: проблеми дефініції [Електронний ресурс] / Діткевич І. І. // Право і Безпека. Науковий журнал. – 2010. – № 4 (36). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/rib/2010_4/index.htm

⁷ Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Ірина Ігорівна. – К., 2011. – 230 с. – С. 33.

⁸ Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / Бевзенко В. М. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с. – С. 166.

⁹ Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12:00:07 / Бачун О. В. – К., 2010. – 206 с. – С. 57.

¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹¹ Льків Н. В., Льницький О. В. Вказана праця. – С. 234.

¹² Льницький О. В., Льків Н. В. Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 3 (15). – С. 18–33. – С. 18.

¹³ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 05 червня 2013 року у справі № 9108/118/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua/Review/32162119

¹⁴ Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с. – С. 111.

Резюме

Ющенко Т. В. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

У статті обґрунтовується сутність та зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, досліджуються особливості їх участі в якості позивачів у справах про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Ключові слова: адміністративна процесуальна правосуб'єктність, органи місцевого самоврядування, примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності.

Резюме

Ющенко Т. В. Сущность административной процессуальной правосубъектности органов местного самоуправления в делах о принудительном отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости.

В статье обосновывается сущность и содержание административной процессуальной правосубъектности органов местного самоуправления, исследуются особенности их участия в качестве истцов в административных делах о принудительном отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости.

Ключевые слова: административная процессуальная правосубъектность, органы местного самоуправления, принудительное отчуждение земельных участков по мотивам общественной необходимости.

Summary

Yuschenko T. The main point of the administrative legal subjectivity of the local authority in the cases about the force alienation of lot lands for reasons of public necessity.

The article substantiates the main point and the content of the administrative legal subjectivity of the local authority, investigates the peculiarities of their participation as plaintiffs in the administrative cases about the force alienation of lot lands for reasons of public necessity.

Key words: the administrative legal subjectivity, the local authority, the force alienation of lot lands for reasons of public necessity.

Отримано 14.10.2014