

**Михайло Смокович**

доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
Голова Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1710-4044>
smokovichm@ukr.net

УДК 342.2:349.4 (477)

**ДЕРЖАВА ЯК НЕЗАЛЕЖНИЙ АРБІТР
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

АНОТАЦІЯ. У Верховній Раді України 31 березня 2020 р. зареєстровано проєкт Закону України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна” (Законопроєкт № 3296). Предметний аналіз положень цього документа дає підстави вважати, що вони є сумнівними з позицій їхньої відповідності окремим нормам Конституції України.

Аналіз досліджень і публікацій показав, що останнім часом різні аспекти земельних правовідносин досить активно вивчаються політиками, науковцями і навіть суб’єктами господарювання і завдяки цьому було предметно висвітлено окремі аспекти теорії та практики цих правовідносин. Проте питання визначення місця і ролі держави у сфері земельних правовідносин крізь призму положень Законопроєкту № 3296 залишилося поза дослідницькою увагою науковців і практиків.

Метою статті є здійснення системно-змістовного аналізу цитованих вище положень Законопроєкту № 3296 у поєднанні з нормами чинного законодавства України, з урахуванням вимог міжнародного права та сформованою практикою Європейського суду з прав людини, а також, з огляду на юридичні позиції Конституційного Суду України (КСУ), на предмет їхньої конституційності, тобто відповідності вимогам Конституції України.

У процесі дослідження було використано методи аналізу, порівняння, системний метод, прогностичний, а також методи логіки і моделювання.

Уперше на основі узагальнення норм Конституції України, юридичних позицій КСУ та інших джерел права сформовано правовий підхід, відповідно до якого встановлено, що положення Законопроєкту № 3296 суперечать низці норм Конституції України, оскільки нівелюють публічно-правовий статус України як незалежної, суверенної, демократичної і правової держави, що покладає на неї виконання відповідних конституційних обов’язків, зокрема: забезпечення особливої охорони землі, яка відповідно до ст. 14 Конституції України визнана основним національним

багатством, що також вимагає від держави здійснення правового урегулювання земельних відносин, виконання функцій незалежного арбітра у сфері цих правовідносин, збереження основного національного багатства для майбутніх поколінь тощо; повноцінно не забезпечують правовий режим землі, особливість якого полягає у подвійній правовій природі такого об'єкта, в основі якого поєднано публічно-правовий і приватноправовий аспекти, а саме: земля є неоціненним об'єктом природи, загальне користування яким Конституцією України (ч. 2 ст. 13) гарантується державою кожному (*публічно-правовий аспект правового режиму землі*), і водночас земля є об'єктом господарювання, право власності на який може набуватися і реалізовуватися громадянами, юридичними особами та державою відповідно до закону (ч. 2 ст. 14 Конституції України) (*приватноправовий аспект правового режиму землі*) тощо.

У контексті викладу підсумкових узагальнень автором публікації встановлено: 1) положення п. 2 Законопроекту № 3296, які передбачають розширення юрисдикції господарських судів в аспекті вирішення спорів у сфері земельних відносин, зокрема тих, які виникають щодо права на земельну ділянку з суб'єктом владних повноважень, є неконституційними через їхню невідповідність положенням статей 13, 14 і частинам 1, 5 ст. 125 Конституції України; 2) приписи п. 2 Законопроекту № 3296 порушують конституційний принцип спеціалізації судів, і, по суті, підміняють публічно-правові відносини приватноправовими. Такі “законодавчі новели” безпідставно і в неконституційний спосіб звужують предметну компетенцію адміністративних судів в Україні і неправомірно розширюють юрисдикцію господарських судів; 3) публічно-правовий статус держави зобов'язує її бути незалежним арбітром у сфері земельних правовідносин, дбати про збереження землі як основного національного багатства, що має виключно важливу цінність для майбутніх поколінь, натомість практична реалізація приписів п. 2 Законопроекту № 3296 призведе до незабезпечення виконання державою своїх конституційних обов'язків в аспекті гарантування особливої охорони землі, забезпечення прав людини, що зрештою зумовить підрив авторитету України як самостійної, незалежної і демократичної держави.

Ключові слова: спеціалізація судів; розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів; земельні правовідносини; приватноправові та публічно-правові спори.

У Верховній Раді України 31 березня 2020 р. зареєстровано проєкт Закону України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна” (далі – Законопроект № 3296)¹. Предметний аналіз положень цього документа дає підстави вважати, що вони є сумнівними з позицій їх відповідності окремим нормам Конституції України².

¹ Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна від 31 березня 2020 р. № 3296 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68510> (дата звернення: 06.09.2020).

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

Аналіз досліджень і публікацій показав, що останнім часом різні аспекти земельних правовідносин досить активно вивчаються політиками, науковцями і навіть суб'єктами господарювання та завдяки цьому було предметно висвітлено окремі аспекти теорії і практики цих правовідносин. Проте питання визначення місця і ролі держави у сфері земельних правовідносин крізь призму положень Законопроєкту № 3296 залишилося поза дослідницькою увагою науковців і практиків.

Положеннями п. 2 Законопроєкту № 3296 передбачено розширити юрисдикцію господарських судів в аспекті вирішення спорів у сфері земельних відносин, зокрема й тих, які виникають щодо прав на земельну ділянку з суб'єктом владних повноважень. Так, відповідно до ст. 20 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) ‘господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у зв’язку із здійсненням господарської діяльності (крім справ, передбачених частиною другою цієї статті), та інші справи у визначених законом випадках’³: запропоновано положеннями Законопроєкту № 3296 доповнити новим п. 18 такого змісту:

18) *справи у спорах, що виникають у сфері земельних відносин (в тому числі спорів щодо прав на земельну ділянку з суб'єктом владних повноважень)*, крім: а) спорів щодо земельних ділянок для ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем; б) спорів щодо земельних ділянок, які виникли з сімейних та спадкових правовідносин; в) спорів щодо вилучення земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності⁴.

Проте нині є достатні підстави вважати, що такі новели законодавчого проєктування в аспекті розширення юрисдикції господарських судів при вирішенні ними спорів у сфері земельних відносин є вкрай сумнівними.

Метою дослідження є здійснення системно-змістовного аналізу цитованих вище положень Законопроєкту № 3296 у поєднанні з нормами чинного законодавства України, з урахуванням вимог міжнародного права та сформованою практикою Європейського суду з прав людини, а також, з огляду на юридичні позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ), на предмет їхньої конституційності, тобто відповідності вимогам Конституції України.

³ Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

⁴ Проєкт Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна (н 1).

І. Щодо відповідності (конституційності) п. 2 Законопроекту № 3296 положенням частин 1, 5 ст. 125 Конституції України

Предметний аналіз п. 2 Законопроекту № 3296 вказує на його неконституційність із таких підстав.

1.1. Конституція України визначила, що Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини 1, 2 ст. 8 Основного Закону України⁵).

Частина 1 ст. 125 Конституції України визначила: ‘Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом’⁶. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 судоустрій, судочинство, статус суддів визначаються виключно законами України. Закон України у ч. 1 ст. 17, частях 1, 2 ст. 18 ‘Про судоустрій і статус суддів’ у розвиток положень ч. 1 ст. 125 Конституції України визначив:

Судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності <...>.

Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення

У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ⁷.

Згідно з вимогами Конституції України принцип судової спеціалізації передбачає кілька способів її визначення: галузеву спеціалізацію, спеціалізацію за суб’єктною ознакою та ‘внутрішню’ спеціалізацію суддів у межах одного міжгалузевого суду. Галузева спеціалізація визначається як поділ предмета судової діяльності на окремі сфери правосуддя – загальну і спеціалізовану. Здійснення спеціалізованого правосуддя передбачає розгляд справ окремих категорій, що виникають із господарських, адміністративних та інших правовідносин, відповідно до певної галузі права⁸. Отже, суди системи судоустрою мають утворюватися відповідно до конституційно визначених принципів, одним із яких є принцип спеціалізації.

⁵ Конституція України (н 2).

⁶ Там само.

⁷ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

⁸ Див. детальніше: М. Смокович, *Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій* (Юрінком Інтер 2012) 28.

КСУ в абзацах 3, 4, 5 пп. 3.2. п. 3 мотивувальної частини свого рішення дійшов висновку:

Конституційний Суд України враховує частину першу статті 125 Конституції України, згідно з якою система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Принцип територіальності забезпечує територіальне розмежування компетенції судів загальної юрисдикції і зумовлений потребою доступності правосуддя на всій території України. Принцип спеціалізації полягає у створенні відповідних спеціалізованих судів для здійснення цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства⁹.

Отже, принцип спеціалізації згідно з ч. 1 ст. 125 Конституції України є невід’ємною складовою організаційно-правових засад побудови судів системи судоустрою України, який не може бути знівельовано у разі законодавчих змін і доповнень.

Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія) у п. 13 Висновку “Щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування” від 6–7 грудня 2019 р. застерегла:

Судова система України протягом останніх років була об’єктом численних реформ <...>. Принцип стабільності та послідовності законів, як основного елемента верховенства права, вимагає стабільності в судовій системі <...>. Існує чіткий зв’язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до судової влади може зростати лише в рамках стабільної системи. Хоча судові реформи в Україні вважаються необхідними для підвищення довіри громадськості до органів судової системи, стійка інституційна нестабільність, коли реформи слідує за змінами політичної влади, також може бути шкідливою для довіри суспільства до судової влади як незалежної та неупередженої інституції¹⁰.

Таким чином, законодавчі зміни, зокрема й у судовій сфері, не можуть бути довільними, ситуативними, тобто зважати на політичні чи приватні інтереси певних осіб, ґрунтуватися на політично мотивованих підставах і суперечити конституційним принципам верховенства права, правової визначеності, законності тощо.

Пункт 2 Законопроекту № 3296 усупереч конституційним принципам пропонує звузити юрисдикцію адміністративних судів у частині вирі-

¹⁰ Щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування: Висновок № 969/2019 Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційської комісії) від 6–7 грудня 2019 р. <<https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya>> (дата звернення: 06.09.2020).

шення спорів у сфері земельних відносин, зокрема й тих, які виникають щодо прав на земельну ділянку з суб'єктом владних повноважень.

Відповідно до п. 6 Рекомендацій CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки:

Судді повинні мати достатні повноваження та змогу їх здійснювати для виконання своїх обов'язків, підтримання юрисдикції та гідності суду. Юрисдикція судді повинна поширюватися на будь-яку особу, причетну до справи, у тому числі на державні органи або їх представників¹¹.

Адміністративні суди було створено для вирішення публічно-правових спорів і захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, зокрема й тих, що виникають у сфері земельних відносин.

Відтак запропонований законодавцем підхід у частині “перерозподілу” юрисдикції адміністративних і господарських судів є неправовим і неконституційним, оскільки вносить дестабілізацію у порядок та організацію здійснення правосуддя, зумовлює невизначеність у юрисдикційному підпорядкуванні справ, нівелює і відкидає в минуле системні напрацювання юрисдикційного розмежування, що системно здійснювалися останні десятиліття, зокрема й за рекомендаціями Венеційської комісії, на основі юридичних позицій КСУ, з урахуванням міжнародних стандартів права у сфері правосуддя, висновків науковців тощо.

Венеційська комісія у п. 15 Доповіді “Про верховенство права” вказала, що ідея верховенства права не є еквівалентною поняттям “правління на підставі законів” або “верховенство закону” або навіть “право на підставі законів”. Результатом цих тлумачень були авторитарні дії державної влади. Тому наразі вони не відображають зміст поняття верховенства права. Крім того, у п. 16 цієї Доповіді Венеційська комісія вказала на те, що

‘кожен повинен мати можливість оскаржувати законність рішень у незалежних і неупереджених судах за допомогою справедливого судочинства. Таким чином, верховенство права є втіленням здійснення влади і відносин між особою і державою¹².

Отже, відповідно до міжнародних стандартів принцип верховенства права, що визначений у ст. 8 Конституції України, вимагає не довіль-

¹¹ Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38> (дата звернення: 06.09.2020).

¹² Про верховенство права: Доповідь Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційської комісії) від 4 квітня 2011 р. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)> (дата звернення: 06.09.2020).

ного, а належного та якісного законодавчого регулювання суспільних відносин, тобто такого, що ґрунтується на загально визначених засадах справедливості, рівності усіх перед законом, правової визначеності, що є невід’ємною складовою усталеного, передбачуваного та якісного правозастосування.

Таким чином, п. 2 Законопроекту № 3296 безпідставно звужує предметну компетенцію адміністративних судів в Україні та суперечить положенням ч. 1 ст. 125 Конституції України.

1.2. Частина 5 ст. 125 Конституції України визначила: ‘З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди’¹³. Систему адміністративних судів утворено, як зазначив КСУ у рішенні від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011, ‘для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у сфері управлінської діяльності’¹⁴.

КСУ також сформулював в абзаці 3 пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини рішення юридичну позицію, відповідно до якої публічно-правові відносини поділяються ‘на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань’ і зауважив, що такі правовідносини ‘виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень’¹⁵.

Отже, здійснення адміністративного судочинства покликане забезпечити справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб’єктів владних повноважень.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, далі – КАС України¹⁶).

Перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в частинах 2, 3 ст. 19 КАС України, а саме справи: 1) що віднесені до юрисдикції КСУ; 2) що мають вирішуватися у порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

¹³ Конституція України (н 2).

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 (справа про оскарження бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-11#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

¹⁵ Там само.

¹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у справах, визначених законом; 5) позовні вимоги, яких є похідними від вимог у приватноправовому спорі та заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і перебуває на розгляді відповідного суду. Отже, наведений вище перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, є вичерпним і не може бути безпідставно розширений всупереч конституційним принципам верховенства права, спеціалізації судів системи судоустрою України та юрисдикційної визначеності.

В Україні усталеною є законодавча практика спеціалізації судів, відповідно до якої суди здійснюють розгляд цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Це означає, що суди вирішують судові спори відповідно до конституційно визначеного принципу спеціалізації утворення та функціонування судів системи судоустрою України, тому предметна юрисдикція спорів, які вирішують суди, повинна мати чітке розмежування, зокрема: змістовне, суб'єктне та ін.

Проте приписи п. 2 Законопроекту № 3296 порушують конституційний принцип спеціалізації судів, і, по суті, підміняють публічно-правові відносини приватноправовими.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори. Зміст п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV є однозначним у частині розуміння поняття “публічно-правовий спір”, а саме:

Публічно-правовий спір – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи¹⁷.

Публічно-правові спори за Конституцією і законами України відповідно до юридичної позиції КСУ, висловленої ним у рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010, розглядають і вирішують КСУ, суди системи судо-

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України (н 16).

устрою України в порядку кримінального та адміністративного судочинства¹⁸. Відтак публічно-правові спори є протилежними за змістом приватноправовим, вирішення перших спорів належать до юрисдикції адміністративних і кримінальних судів, приватноправових – до юрисдикції цивільних і господарських судів тощо.

Такий законодавчий підхід у частині розмежування юрисдикції судів кореспондує конституційно визначеному принципу спеціалізації побудови судів системи судоустрою України (ч. 1 ст. 125 Конституції України) і відповідає доктринальному визначенню та міжнародним стандартам у частині поділу права на публічне та приватне.

У пункті 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” суд дійшов обґрунтованого висновку про те, що у публічно-правовому спорі важливими є такі складові: по-перше,

<...> хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень¹⁹;

по-друге,

<...> спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб’єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб’єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань²⁰.

КСУ у п. 5 мотивувальної частини рішення від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 дійшов висновку, що

вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб’єктом владних повноважень щодо

¹⁸ Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 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 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

¹⁹ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 <http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_p8> (дата звернення: 06.09.2020).

²⁰ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 <http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_p8> (дата звернення: 06.09.2020).

оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів²¹.

Отже, принцип спеціалізації побудови судів системи судоустрою України кореспондує принципу юрисдикційного розмежування предметів відання щодо вирішення судами спорів у формі спеціалізованого судочинства, одним із яких є адміністративне судочинство.

Проте п. 2 Законопроєкту № 3296 “розмиває” спеціалізацію судових органів, наділяє господарські суди невластивими і чужорідними повноваженнями в частині вирішення спорів між фізичними особами, юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, що не лише не сприяє прийняттю в розумні строки ефективних судових рішень, а й ставить під загрозу основи національної безпеки, конституційні гарантії збереження природних ресурсів, оскільки предметом таких спорів є саме земельні відносини. Таким чином, п. 2 Законопроєкту № 3296 суперечить положенням частин 1, 5 ст. 125 Конституції України.

II. Щодо відповідності (конституційності) п. 2 Законопроєкту № 3296 положенням ст. 14 Конституції України

Невідповідність п. 2 Законопроєкту № 3296 положенням ст. 14 Конституції України, відповідно до яких:

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону²².

Це зумовлено таким.

2.1. Аксиомою є те, що земля є основою національного багатства України, яка перебуває у сфері публічно-правових відносин. Стаття 14 Конституції України, зміст якої визначає правовий режим землі в Україні, міститься у розділі I “Загальні засади”, що формує конструкцію публічно-правових відносин у державі, визначає основи конституційного устрою України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави.

Особливість розділу I Конституції України полягає у тому, що він містить норми-принципи публічно-правового характеру, які визначають загальні стандарти конституційно-правового регулювання у суспільстві й державі, мають системоутворюючий характер і становлять нормативну основу для розвитку іншого галузевого законодавства та правовідно-

²¹ Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 (н 18).

²² Конституція України (н 2).

син, зокрема й тих, що стосуються земельних питань. Отже, земля як основа національного багатства передусім є сферою публічно-правових відносин і невід'ємною складовою конституційного устрою України, що гарантований Конституцією України і має належно й беззаперечно забезпечуватися державою.

Стаття 14 Конституції України визначила землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Конституційне визначення землі як основного національного багатства вказує, що земля є національною і державною цінністю, тому вона не є і не може бути звичайним майном чи товаром у традиційному розумінні.

Положення ст. 14 Конституції України свідчить, що саме землі належить виключний пріоритет із-поміж інших речей матеріального світу та об'єктів правовідносин.

Земля відповідно до вимог Основного Закону держави є цінністю особливого гатунку, передусім унікальним природним, нерукотворним об'єктом. Земля не є об'єктом, створення якого посильне людині. Остання навіть за умови застосування найсучасніших науково-технологічних інновацій та засобів не може створити (виробити) цей об'єкт матеріального світу. Отже, земля має виключно природну основу свого створення і не залежить від волі та зусиль людини, тому потребує особливого захисту та охорони з боку держави.

Таким чином, цінність землі як унікального природного об'єкта, що має виключно важливе значення для суспільства і держави, оскільки є територіально-матеріальною основою їхнього утворення та функціонування, априорі не може перебувати лише в площині приватноправових відносин, оскільки передусім потребує особливої публічно-правової охорони з боку держави та її інститутів.

Публічно-правовий підхід до охорони землі та пов'язаних із нею правовідносин відповідає закріпленій у Конституції України (ст. 14) статусній характеристиці держави як соціальної держави, а також загальнодержавній ідеї визнання правового режиму землі як природного об'єкта, що становить основу національного багатства.

Правовий режим землі відповідно до положень Конституції України є особливим. Особливість правового режиму землі полягає у подвійній природі такого об'єкта, в основі якого поєднано публічно-правовий і приватноправовий аспекти, а саме: 1) земля є неоціненним об'єктом природи, загальне користування яким Конституцією України (ч. 2 ст. 13) гарантується кожному, при цьому на державу покладається конституційний обов'язок забезпечення таких гарантій (*публічно-правовий аспект правового режиму землі*); 2) земля є об'єктом господарювання, право власності на яку може набуватися і реалізовуватися громадяна-

ми, юридичними особами та державою відповідно до закону (ч. 2 ст. 14 Конституції України) (*приватноправовий аспект правового режиму землі*). Отже, земля як неоціненна природна цінність становить об'єкт публічно-правових відносин, що відповідно до вимог Конституції України має передусім перебувати під особливою охороною держави.

Відтак вирішення усіх земельних спорів у межах господарського судочинства, як запропоновано положеннями п. 2 Законопроекту № 3296, не відповідає закріпленій у Конституції України (ст. 14) загальнодержавній ідеї щодо визнання землі основним національним багатством, оскільки не забезпечують особливу її охорону з боку держави. Ба більше, положення п. 2 Законопроекту № 3296 фактично відсторонюють державу від виконання нею цього конституційного обов'язку як незалежного арбітра в системі земельних правовідносин.

2.2. Законодавець зобов'язаний діяти виключно в конституційний спосіб, а відтак зобов'язаний визнати особливість правового режиму землі, яку визначено у розділі I Конституції України, а саме: 'Земля, її надра <...> є об'єктами права власності Українського народу; земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави' (ч. 13, ч. 1 ст. 14). Інакше – дії законодавця потрібно визначати як неконституційні й незаконні та розцінювати як узурпацію влади (пп. 4.4 п. 4 мотивувальної частини рішення КСУ від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005)²³.

Автори, мотивуючи необхідність прийняття розробленого ними Законопроекту № 3296, у Пояснювальній записці до нього посилаються на п. 1.2.2 Постанови пленуму Вищого господарського суду України "Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин", де вказано:

Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності <...> діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок. Реалізуючи відповідні повноваження, органи державної влади або органи місцевого самоврядування вступають із юридичними та фізичними особами у цивільні та господарські правовідносини. Отже, у таких відносинах держава або територіальні громади є рівноправними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами, зокрема із суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, справи у спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають із правовідносин, в яких ці органи

²³ Рішення Конституційного Суду України у справі від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

реалізують повноваження власника, а також інші спори, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору статті 1 ГПК України підвідомчі господарським судам²⁴.

Помилковість такої позиції впливає з того, що її автори (прихильники) не враховують (або (чи) замовчують) подвійний правовий статус держави як учасника правовідносин. З одного боку, держава є політико-територіальною суверенною організацією політичної влади суспільства, що має спеціальний апарат управління і примусу, яка за допомогою приписів права робить свої веління загальнообов'язковими, здійснює керівництво й управління загальносуспільними справами, виступає суб'єктом міжнародних відносин та ін. Це означає, що держава має публічно-правовий статус, який: а) ставить її над усіма іншими суб'єктами правовідносин, зокрема й над суб'єктами земельних відносин і суб'єктами господарювання; б) дає право визначати імперативні приписи для учасників таких правовідносин (наприклад, встановлювати правовий режим користування землею, обмежувати право власності на землю тощо), застосовувати заходи легального примусу щодо несумлінних користувачів чи власників земельних паїв, наділів тощо.

Водночас публічно-правовий статус держави покладає на державу виконання нею відповідних конституційних обов'язків.

Одним із таких конституційних обов'язків держави відповідно до ст. 14 Конституції України є визнання землі основним національним багатством і відповідно – забезпечення особливої її охорони. Держава зобов'язана оберігати землю як національну цінність і національне багатство в інтересах усього суспільства, незважаючи на те, у чийй власності перебуває та чи інша територіально визначена земля.

Частина 3 ст. 13 Конституції України визначила, що власність зобов'язує і власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Відповідно до ч. 7 ст. 41 Конституції України використання власності не може завдати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Держава зобов'язана не допустити завдання шкоди самій землі як об'єкту природи, зокрема її забруднення, зниження якості ґрунтів, надмірне виснажування тощо. Відтак публічно-правовий статус держави зобов'язує її перебувати над будь-якими земельними правовідносинами і не допустити використання землі на шкоду людині, суспільству, державі тощо.

²⁴ 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 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

Інакше кажучи, публічно-правовий статус держави зобов'язує її врегулювати ставлення власника до його ж землі, бути незалежним арбітром у цих відносинах, дбати про збереження основного національного багатства для майбутніх поколінь, незважаючи на те, у чийй саме власності перебуває та чи інша земля, на основі якого правозастосовного акта отримано це право власності, який орган публічної влади видав цей акт тощо.

Отже, невід'ємним елементом земельних правовідносин є публічно-правові спори, стороною в яких є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, тобто діяльність із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Частина 2 ст. 55 Конституції України гарантує право кожного на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, зокрема й тих, що пов'язані з земельними відносинами.

КСУ у своєму рішенні від 25 листопада 1997 р. № 6-зп сформулював юридичну позицію, за якою удосконалення законодавства у контексті ст. 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю та обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (п. 2 мотивувальної частини). Такий підхід у частині судового захисту прав і свобод людини узгоджується із положеннями ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо ефективних засобів захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої державно-владні повноваження²⁵.

Вирішення публічно-правових спорів становить предмет юрисдикції адміністративних судів відповідно до вимог КАС України та узгоджується з принципом спеціалізації побудови судів системи судоустрою України відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України. Тому віднесення п. 2 Законопроекту № 3296 про вирішення публічно-правових спорів у сфері земельних правовідносин до юрисдикції господарських судів немає жодної правової підстави, суперечить вимогам Конституції України, оскільки, поряд з іншим, підриває авторитет держави в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини, що є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України).

Крім того, держава не позбавлена права бути суб'єктом приватно-правових відносин, а отже, рівноправним учасником, наприклад, господарюючих відносин, замовником певних послуг чи товарів, брати участь у тендерних відносинах тощо.

²⁵ Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>> (дата звернення: 06.09.2020).

Державу, зважаючи на те, що в Україні Основний Закон визнав чотири рівноправні форми власності, однією з них є державна власність, що поширюється, зокрема, й на землю, абсолютно логічно і правомірно вважати рівноправним учасником земельних правовідносин. Тому спори у сфері земельних правовідносин, в яких держава виступає одним із рівноправних суб'єктів господарювання, підлягають юрисдикції господарських судів. Саме в цьому аспекті йдеться про державу як рівноправного учасника земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами у Постанові пленуму Вищого господарського суду України “Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин”, а також у п. 7 Постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ “Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ”, на які посилаються автори Законопроекту № 3296. Отже, п. 2 суперечить вимогам ст. 14 Конституції України.

Висновки. Підсумовуючи наведене, доходимо таких узагальнень:

1) положення п. 2 Законопроекту № 3296, які передбачають розширення юрисдикції господарських судів в аспекті вирішення спорів у сфері земельних відносин, зокрема й тих, які виникають щодо прав на земельну ділянку з суб'єктом владних повноважень, є неконституційними через їхню невідповідність положенням статей 13, 14 і частинам 1, 5 ст. 125 Конституції України;

2) приписи п. 2 Законопроекту № 3296 порушують конституційний принцип спеціалізації судів, і, по суті, підміняють публічно-правові відносини приватноправовими. Такі “законодавчі новели” безпідставно і в неконституційний спосіб звужують предметну компетенцію адміністративних судів в Україні і неправомірно розширюють юрисдикцію господарських судів;

3) публічно-правовий статус держави зобов'язує її бути незалежним арбітром у сфері земельних правовідносин, дбати про збереження землі як основного національного багатства, що має виключно важливу цінність для теперішнього і майбутніх поколінь, натомість практична реалізація приписів п. 2 Законопроекту № 3296 призведе до незабезпечення виконання державою своїх конституційних обов'язків в аспекті гарантування особливої охорони землі, забезпечення прав людини, що, зрештою, зумовить підрив авторитету України як самостійної, незалежної та демократичної держави.

REFERENCES

Bibliography

Authored book

1. Smokovych M, *Vyznachennya yurysdyktsiyi administratyvnykh sudiv ta rozmezhuвання sudovykh yurysdyktsiy* (Jurinkom Inter 2012) (in Ukrainian).

Mykhailo Smokovych

STATE AS AN INDEPENDENT ARBITER IN THE SPHERE OF THE LAND LEGAL RELATIONS

ABSTRACT. In the first time on the basis of generalization of norms of Constitution of Ukraine, legal positions of Constitutional Court of Ukraine and other sources of right, a conclusion is formed, that draft of Law № 3296 conflict with the norms of Constitution of Ukraine.

This draft Law does not recognize the public law status of Ukraine as an independent, sovereign, democratic and legal state, which imposes certain constitutional obligations on the state, one of which is to ensure special protection of land, which according to Article 14 of the Constitution of Ukraine is recognized as the main national wealth.

This obliges the state to carry out legal regulation of land relations, to perform the function of an independent arbiter in the field of these legal relations, to ensure the preservation of basic national wealth for future generations.

The peculiarity of the legal regime of land, as the main national wealth, is that it has a dual legal status: public and private.

Land is an invaluable object of nature, the common use of which is guaranteed by the state to everyone (part two of Article 13 of the Constitution of Ukraine) and at the same time land is an object of ownership, which can be acquired by citizens, legal entities and the state (the second of Article 14 of the Constitution of Ukraine) etc.

The author of the article because of research came to the followings conclusions:

1) expansion of jurisdiction of economic courts in relation to the decision of the landed disputes in relation to rights on lot land with the entity of imperious plenary powers, is unconstitutional through their disparity position of the articles 13, 14 and parts the first, fifth article of 125 Constitution of Ukraine;

2) the provisions of paragraph two of the draft Law № 3296 violate the constitutional principle of specialization of courts, and, in fact, replace public-law relations with private-law ones. Such “legislative novelties” unjustifiably and in an unconstitutional way narrow the substantive competence of administrative courts in Ukraine and illegally expand the jurisdiction of commercial courts;

3) the public law status obliges the state to be an independent arbiter in the field of land relations, to care for the preservation of land as the main national wealth, which is extremely important for future generations, but the practical implementation of the draft of Law № 3296 will not the state of its constitutional responsibilities in terms of guaranteeing special protection of land, ensuring human rights, which will ultimately undermine the authority of Ukraine as an independent, sovereign and democratic state.

KEYWORDS: specialization of courts; delimitation of jurisdiction of administrative and commercial courts; land legal relations; private-law and public-law disputes.