

ДОКТРИНА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

РІШЕННЯ, ДІЇ, БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ОСКАРЖУЮТЬСЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ*

<...> 80. При цьому, зважаючи на висловлену судами попередніх інстанцій позицію щодо приналежності спору, який виник у цій справі, до цивільної юрисдикції, а також надаючи оцінку твердженню скаржника про нерелевантність застосованих в оскаржуваних рішеннях висновків, викладених у постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 лютого 2020 року у справі № 820/4524/18, колегія суддів вважає за необхідне звернути увагу на таке.

81. 15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України “Про адміністративну процедуру” від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (далі – № 2073-IX), який упорядковує відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у спосіб прийняття й виконання адміністративних актів (частина перша статті 1 Закону № 2073-IX).

82. Цим Законом передбачені такі поняття, як (пункти 1–11 частини першої статті 2, стаття 27 Закону № 2073-IX): адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації; адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб); адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи; дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано; процедурне рішення – рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті; учасники адміністративного провадження: 1) особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), 2) інша

www.pravola.com.ua

* Витяг з постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 листопада 2024 р. у справі № 520/34082/23 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>> (дата звернення 16.12.2024).

особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

83. Суд також звертає увагу, що з метою адаптації національного законодавства до системи права Європейського Союзу та виконання Україною зобов'язань у сфері європейської інтеграції прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру” від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX (далі – Закон № 4017-IX). Зазначений Закон № 4017-IX спрямований на приведення чинного законодавства у відповідність із Законом № 2073-IX у всіх галузях, охоплених його сферою застосування, шляхом внесення змін до 196 законодавчих актів. Зокрема, пунктом 134 Закону № 4017-IX доповнено статтю 3 Закону № 1952-IV частиною шостою, згідно з якою відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень регулюються Законом № 2073-IX з урахуванням особливостей, визначених цим Законом № 1952-IV.

84. Враховуючи викладене, оскільки предметом спору, що виник у цій справі, є оскарження дій відповідача щодо вчиненої ним державної реєстрації земельної ділянки, Суд, враховуючи виняткову адміністративно-правову природу адміністративної процедури державної реєстрації; наявність у спірних правовідносинах категорій адміністративної процедури державної реєстрації (адміністративний орган; адміністративний акт; адміністративне провадження; адміністративна процедура; дискреційне повноваження; учасники адміністративного провадження (особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа), вважає за необхідне зазначити, що *спірні публічно-правові (адміністративно-правові) відносини – це відносини адміністративної процедури державної реєстрації, які, крім Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”, регулюються Законом України “Про адміністративну процедуру” з урахуванням змін та доповнень, внесених Законом № 4017-IX.*

85. Згідно з приписами статті 125 Конституції України, статей 2, 4, 19 Кодексу адміністративного судочинства України, статей 18, 71, 76, 77, 79, 100 Закону № 2073-IX рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень у межах адміністративної процедури державної реєстрації (внесення відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Реєстру прав власності на нерухоме майно, Державного реєстру іпотек, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна щодо об'єкта нерухомого майна) оскаржуються до адміністративних судів.

86. Крім того, Суд також звертає увагу, що *положеннями Закону № 4017-IX також уніфіковано підходи щодо процедури оскарження адміністративних актів, зокрема, передбачено, що рішення, дії, бездіяльність вчинені, допущені в адміністративній процедурі державної реєстрації оскаржуватимуться в адміністративному порядку відповідно до Закону № 2073-IX та/або до адміністративного суду.*

87. На підставі викладеного, враховуючи положення статті 125 Конституції України, Закону № 2073-IX з урахуванням змін і доповнень, внесених Законом № 4017-IX, колегія суддів доходить висновку, що *жоден національний суд системи судустрою України, за винятком адміністративного суду, не може оцінювати адміністративну процедуру державної реєстрації. Розгляд і вирішення справ про адміністративну процедуру державної реєстрації – виняткова компетенція адміністративного суду, натомість розгляд і вирішення справ про адміністративну процедуру державної реєстрації загальними судами, господарськими судами за правилами Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України – є порушенням принципу законності, приписів статей 8, 19, 55, 125 Конституції України, невиконанням приписів Закону № 2073-IX, порушенням і недотриманням зобов'язань, узятих Україною перед вступом до Європейського Союзу.*

88. Додатково, колегія суддів також зазначає, що *адміністративні суди наділені Конституцією України спеціальним статусом і завданнями, що виокремлює їх у системі судустрою та зобов'язує вирішувати юридичні спори та розглядати інші справи (частина третя статті 124) з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (частина п'ята статті 125), передусім з огляду на те, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Основного Закону України), а кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55).*

89. В аспекті особливостей адміністративного судочинства порівняно, зокрема, з господарським і цивільним процесом варто зазначити, що до *найважливіших ціннісних відмінностей процесу, за яким діють адміністративні суди, слід віднести його особливу увагу та певну залежність від таких складових верховенства права, як: принцип належного урядування (good governance), принцип легітимних очікувань (legitimate expectation), принцип тлумачення закону в аспекті найбільш сприятливого для особи значення, а також принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Крім того, в адміністративному судочинстві суттєвою відмінністю є допустимість, у виключних випадках, зворотної дії закону в часі (retrospective legislation). Важливо, що КАС України у статті 6 (на відміну від статті 11 Господарського процесуального кодексу України та статті 10 ЦПК України), унормовуючи те, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, окремо акцентує увагу*

на визначенні суті цього принципу “людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави”. Це також відповідає завданню адміністративного судочинства (стаття 2 КАС України), яким є 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 з боку суб'єктів владних повноважень. *Одна з найголовніших практичних відмінностей вирішення саме публічно-правових спорів полягає у презумпції правомірності вимог особи (позивача), оскільки стаття 77 КАС України встановлює, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.*

90. При цьому ефективність діяльності адміністративних судів при запобіганні та вирішенні конфліктів між особою та державою є важливою запорукою гармонійності відносин у суспільстві, довіри до держави та її інститутів, а також поступального розвитку кожної особистості як члена суспільства та запобігання появі внутрішніх і зовнішніх загроз для такого суспільства. *Розмежування юрисдикції необхідно здійснювати таким чином, щоб в основі такого перебували саме інтереси людини та відповідно ефективність (зручність, доступність) процесу, в якому розглядається спір судом певної юрисдикції. Тобто в основі розв'язання проблеми вибору юрисдикції для вирішення юридичного спору повинна бути саме людина і ефективність способу, в який держава надає їй послугу (оплачена людиною через податки і судовий збір) стосовно вирішення спору, який виник за участю цієї особи у правовідносинах з державою. <...>*