

## ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

**БУРЦЕВ О. В.,**  
здобувач кафедри  
земельного та аграрного права  
(Національний юридичний  
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ МЕЖОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ:  
МИНУЛЕ ТА СЬОГОДЕННЯ**

У статті проведено комплексне дослідження історико-правового досвіду діяльності установ, покликаних вирішувати межові земельні спори в Україні, проаналізовано їх компетенцію. На основі аналізу нормативно-правових актів і сучасної наукової літератури зроблено висновок щодо необхідності та важливості впровадження інституту медіації в зазначеній царині.

**Ключові слова:** межові земельні спори, судовий порядок, адміністративний порядок, медіація.

В статье проведено комплексное исследование историко-правового опыта деятельности учреждений, призванных решать межевые земельные споры в Украине, проанализирована их компетенция. На основе анализа нормативно-правовых актов и современной юридической литературы сделан вывод о необходимости и важности внедрения института медиации в обозначенной сфере.

**Ключевые слова:** межевые земельные споры, судебный порядок, административный порядок, медиация.

The paper conducted a comprehensive study of the historical experience of the legal institutions to resolve disputes about land borders in Ukraine, analyzed their competence. Based on the analysis of legal acts and modern legal literature concluded on the necessity and importance of introducing the institution of mediation in the designated area.

**Key words:** disputes about land boundaries, court order, administrative order, mediation.

**Вступ.** Перш ніж аналізувати правової регламентації діяльності установ, покликаних вирішувати межові земельні спори в Україні, необхідно звернутися до історико-правового досвіду нашого минулого.

**Постановка завдання.** Це дасть змогу не тільки виявити та оцінити тенденції розвитку відповідних державно-правових інститутів, а й висловити обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання в зазначеній сфері.

**Результати дослідження.** Дослідженням проблем правових засад вирішення земельних спорів, в тому числі історико-правової спадщини держави в цій царині, займалися такі науковці, як В.І. Андрейцев, І.О. Іконицька, М.І. Краснов, І.І. Каракаш, Л.В. Лейба, О.І. Настіна, К.В. Шаповал, М.В. Шульга, О.В. Яцун та ін.



В умовах побудови правової держави на перший план виходять гарантії прав суб'єктів, у тому числі й тих, які наділені земельними правами.

У процесі виникнення, здійснення та припинення суб'єктивних земельних прав фізичними та юридичними особами при реформуванні земельних відносин нерідко виникають правові конфлікти, пов'язані з межами земельних ділянок, їх користуванням, володінням та розпорядженням. Такі земельні конфлікти та їх загострення призводять до виникнення земельних спорів.

В юридичній літературі під земельними спорами розуміють особливий вид правових відносин, в основі яких знаходяться розбіжності суб'єктів, що проявляються в процесі виникнення, реалізації, зміни та припинення земельних прав, їх охорони (захисту) у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів (чи їх визнанням) власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин [1, с. 8].

Серед земельних спорів самостійне місце займають спори щодо меж земельних ділянок, які зазвичай називають межовими спорами. Сьогодні вони є найпоширенішими в Україні серед інших земельних спорів. Це пов'язано, передусім, із введенням в дію Закону України «Про Державний земельний кадастр» та законодавства, яким урегульовано порядок встановлення та відновлення меж земельних ділянок. Найбільша питома вага таких земельних спорів припадає на сільську місцевість.

Вирішення межових земельних спорів раніше обґрунтовано вважалося однією із важливих і самостійних функцій державного управління землями. У даному випадку тут, як і при реалізації інших функцій державного управління земельним фондом, здійснюється регулювання державою земельних відносин.

Держава, виступаючи регулятором названих відносин, у тому числі і у зв'язку з дійсними чи потенційними порушеннями земельних прав, визначає лінію обов'язкової поведінки суб'єктів спірних відносин. Саме в цьому проявляється правоохоронний характер управлінської функції щодо вирішення земельних спорів.

У свій час такий підхід у юридичній літературі сприймався неоднозначно. Так, на думку М.О. Сиродоева, правоохоронний характер діяльності щодо вирішення земельних спорів дає підстави для виключення цієї функції з числа функцій державного управління земельним фондом. Свій висновок автор обґрунтовував тим, що арбітраж, який вирішував майнові спори між соціалістичними організаціями, або суди, які вирішували окремі спори між громадянами, не здійснювали управління, відповідно, державним або приватним майном [2, с. 31]. Але наведений висновок автора на той період в умовах виключної державної власності на землю був дещо передчасним. Навряд чи можна було проводити аналогію між захистом майнових і земельних прав юридичних та фізичних осіб. Специфіка захисту земельних прав була обумовлена виключною державною власністю на землю. Окрім того, слід зазначити, що вирішення земельних спорів, на відміну від майнових, часто стосується майбутніх прав суб'єктів, які зацікавлені в отриманні земельної ділянки в користування. В останньому випадку йдеться про майбутню можливість розпорядження земельними ділянками, тобто реалізацію правомочності держави-власника.

Межові спори розглядалися за радянських часів переважно в позасудовому порядку. Сьогодні з урахуванням конституційних положень переваги віддають судовому порядку вирішення земельних спорів, у тому числі й межових. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, до відання суду віднесено вирішення всіх спорів, що виникають у сфері земельних відносин. Цією нормою передбачено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Проте, аналіз судової практики вирішення земельних (у тому числі й межових) спорів свідчить, що судові способи їх вирішення не завжди задовольняють сторони спору, оскільки вони часто не вирішують сам спір. Так, із аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень випливає, що, скажімо, в 2013 р. із 14 порушених проваджень у межових спорах у місцевих судах лише один позов був задоволений повністю чи частково [3].



Поряд із судовим порядком вирішення земельних спорів, для якого характерними є довготривалість та витратність, легітимним залишається адміністративний порядок вирішення земельних спорів.

Розглянемо, як формувалась та змінювалась система органів, що вирішували межові спори.

Історичні джерела свідчать, що земельні спори, в тому числі щодо меж земельної ділянки, починаючи з часів Київської Русі, вирішувалися в судовому порядку. Накопичений досвід становлення та розвитку судових установ, покликаних вирішувати земельні спори, в Україні був предметом спеціального аналізу [4, с. 1-11].

Суттєві зміни у сфері вирішення межових спорів відбулися в радянський період, початок якому було покладено Жовтневою революцією 1917 р.

Скасування приватної власності на землю, згідно з Декретом про землю від 26 жовтня (8 листопада) 1917 р., та поширення на всю територію Української республіки всіх декретів та розпоряджень Робітничо-селянського Уряду РСФР, які наділяли селянство рівними правами в землекористуванні, викликало значну кількість межових спорів. Для їх вирішення при волосних земельних комітетах були створені примирливі комісії та третейські суди. Але слід зазначити, що протягом 1917 – 1919 р. р. практика вирішення земельних спорів була досить різноманітною. Це стосувалося не тільки органів, на які покладалися відповідні повноваження щодо вирішення земельних спорів, а й порядку провадження при їх розгляді.

Із встановленням радянської влади на Україні, згідно з постановою Народного секретаріату від 20 січня 1918 р., з підсудності народного суду було виключено земельні спори та передано їх на розгляд селянських народних комітетів. Це, звичайно, була перша спроба започаткувати за радянських часів адміністративний порядок вирішення земельних спорів, у тому числі й спорів щодо меж земельних ділянок. Організація спеціальних адміністративних установ для вирішення земельних спорів була зумовлена ліквідацією старого земельного ладу в країні, в основу якого було покладено право приватної власності на землю.

Починаючи з 1919 р., практика вирішення земельних (у тому числі межових) спорів стала поступово вирівнюватися: формується система органів, які вирішують земельні спори, визначається їхня компетенція, порядок діяльності. Межові спори вирішуються в цей час в адміністративному порядку відповідними органами земельної адміністрації.

Подальший розвиток подій свідчить про те, що позасудовий розгляд та вирішення земельних спорів набував свого закріплення й поширення. Так, за об'їзником від 17 серпня 1920 р. «Про розмежування компетенції народних судів і земвідділів у справах і спорах, що виникають із земельних відносин», спірні справи, що виникали в процесі землевпорядкування та були пов'язані з його сутністю, вирішували земельні відділи, а всі інші спори – народні суди.

На III сесії ВЦВК у травні 1922 р. було прийнято рішення про утворення спеціальних земельних комісій, які мали вирішувати також земельні межові спори.

Згідно з постановою ВУЦВК від 13 вересня 1922 р. «Про порядок розв'язання земельних спорів», для вирішення спорів у земельних справах було утворено спеціальні комісії – волосні, повітові та губерніяльні. Усі інші місцеві органи не мали права розглядати земельні спори.

Зміст чергової реформації управлінських відносин полягав у переході від адміністративного порядку розгляду земельних спорів до загально судового порядку. Спеціальні земельні комісії розглядали земельні спори шляхом змагального процесу. В якості вищого органу з вирішення земельних спорів була створена Особлива колегія вищого контролю за земельними спорами. У ній вирішення земельних спорів відбувалося Наркомземом разом з Наркомюстом.

Земельний кодекс УРСР, ухвалений 29 листопада 1922 р. Президією ВУЦВК, містив спеціальний розділ, правові приписи якого були присвячені розгляду земельних спорів. До того ж в тексті ЗК УРСР, замість назви «земельні комісії» зустрічаються назви «земельні судові комісії».



Вивчення практики свідчить, що земельні судові комісії фактично виконували функції спеціалізованих судових органів. Вони розглядали всі без винятку земельні спори, незалежно від їх характеру та суб'єктного складу. Їх вирішення в земельних комісіях усіх рівнів проводилось у порядку, який був регламентований Інструкцією НКЗ і НКЮ від 10 січня 1924 р. «Про порядок розгляду спірних земельних справ». Комісії розглядали не тільки виключно земельні спори, але й пов'язані з ними позови про збитки й про долю майна, що знаходилося на спірних земельних ділянках.

Зміни в системі управління, в основу яких було покладено ліквідацію губерній (1925 р.), зумовили й зміни в системі комісій. Почали функціонувати районні, окружні та обласні земельні комісії, а також Центр судземкомісія АМ СРР.

В результаті змін та доповнень, внесених до Земельного кодексу УРСР, земельні судові комісії одержали іншу назву – «судово-земельні комісії». Компетенція судземкомісій була суттєво розширена. Вони розглядали не тільки справи, що виникали під час землевпорядкування, а й усі спори про право на землекористування та право затверджувати всі без винятку проекти землевпорядкування.

В Земельному кодексі УРСР в редакції від 27 липня 1927 р. було зазначено, що сільська рада уповноважена розглядати низку земельних спорів між трудовими рільницькими господарствами й поодинокими членами господарства. Таким чином, за суб'єктним складом спорів сільська рада була обмежена. Вона не могла розглядати спори, в яких стороною виступала державна установа, підприємство, громадська організація чи інша юридична особа. Окрім того, із відання судово-земельних комісій було вилучено право затвердження проектів землевпорядкування.

Перехід до двоступеневої системи управління призвів до того, що земельні комісії припинили свою діяльність. Вони були ліквідовані постановою ВЦВК і СНК СРСР від 10 жовтня 1930 р.

У вересні 1932 р. постановою ЦВК і СНК СРСР «Про створення стійкого землекористування колгоспів» був введений новий порядок розгляду і вирішення земельних спорів, пов'язаних із землекористуванням колгоспів. Усі спори вирішувалися в адміністративному порядку. Для цього були створені районні, обласні, крайові й республіканські комісії. Названі комісії були наділені компетенцією у сфері державного управління. Але ця система земельних комісій проіснувала до 1939 р. Постановою СНК СРСР і ЦК ВКП(б) «Про структуру Наркомзему СРСР, наркомземів РСФСР і УРСР, наркомземів автономних республік, крайових, обласних і районних земельних відділів» від 5 грудня 1939 р. ці комісії були ліквідовані. Повноваження щодо вирішення земельних спорів були передані виконкомам районних, обласних і крайових рад і Радам Міністрів союзних і автономних республік.

В подальшому централізація правового регулювання земельних відносин посилюється. Про це свідчить прийняття загальносоюзного закону від 12 грудня 1968 р. «Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік». Основи став актом, який об'єднав все земельне законодавство й узгодив розрізненні норми, що раніше містилися в численних правових актах. Цей закон урегулював підвідомчість земельних спорів, тобто встановив, які органи компетентні їх вирішувати. Так, згідно зі ст. 49 цього акта, земельні спори між колгоспами, радгоспами, іншими державним кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями, установами та громадянами вирішувалися Радами міністрів союзних і автономних республік, виконавчими комітетами крайових, обласних, окружних, районних, міських, сільських рад депутатів трудящих.

У судовому порядку вирішувалися лише спори між співвласниками індивідуальних житлових будинків на землях міст, селищ міського типу та на відведених виконкомами сільських рад земельних ділянках у сільських населених пунктах про порядок користування загальною земельною ділянкою. Часто це було пов'язано із спорами щодо меж земельної ділянки. В останньому випадку суб'єктами таких спорів могли виступати тільки громадяни. Як бачимо, в основному, земельні спори розглядалися в адміністративному порядку.



Земельний кодекс УРСР, прийнятий 8 липня 1970 р., продублював наведені положення союзного нормативного акта. Його норми регламентували переважно адміністративний порядок вирішення земельних спорів.

Слід зазначити, що поряд із власне земельними спорами, до складу яких входили й межові спори, Земельний кодекс виокремлював майнові спори, пов'язані із земельними відносинами між державними, кооперативними (крім колгоспів), громадськими підприємствами, організаціями та установами, які вирішувалися органами арбітражу.

А майнові спори, пов'язані із земельними відносинами, в яких сторонами або однією із сторін були колгоспи чи громадяни, згідно із законом, вирішувалися в судовому порядку.

Підкреслимо, що земельні спори, які могли виникати на той час, стосувалися лише права користування земельними ділянками. В умовах виключної державної власності на землю ніхто не міг оспорювати приналежність землі державі.

«Основи законодавства СРСР і союзних республік про землю» (ст. ст. 52, 53), прийняті 28 лютого 1990 р., закріпили систему органів, які були покликані вирішувати земельні спори: місцеві ради, суд, державний арбітраж. Але, у зв'язку з розпадом СРСР, правові приписи союзних Основ залишилися нереалізованими.

Земельним кодексом УРСР 1990 р. був змінений порядок розгляду земельних спорів. Так, відповідно до ст. 103 Кодексу, спори мали розглядатися місцевими радами, судом, арбітражним або третейським судами в порядку, встановленому кодексом та іншими актами законодавства України. Було, зокрема, передбачено, що майнові спори, пов'язані із земельними відносинами (включаючи спори про відшкодування збитків і визначення їх розмірів), вирішуються судом, арбітражним або третейським судами. Спори між громадянами, яким належить жилий будинок, господарські будівлі та споруди й земельна ділянка на праві спільної власності, щодо порядку використання та розпорядження земельною ділянкою вирішуються судом. Спори з приводу розмежування територій сіл, селищ, міст, районів, областей були віднесені до компетенції вищестоящої ради. Спори з приводу суміжного землекористування громадян розглядалися погоджувальною комісією, склад якої обирався відповідною радою.

Аналіз Земельного кодексу УРСР (1990 р.) свідчить, що вперше були виокремлені межові спори між громадянами – землекористувачами та визначений орган, який їх вирішує – погоджувальна комісія. Окрім того, саме з 1990 р. при вирішенні земельних спорів перевага почала надаватися саме судовому, а не адміністративному порядку. Адміністративна ж процедура розгляду спору була максимально наближена до судової.

Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. залишив без змін порядок розгляду земельних спорів та систему органів, які були уповноважені їх вирішувати.

Чинний Земельний кодекс України, прийнятий 25 жовтня 2001 р., містить главу 25 (ст. ст. 158 – 161), в якій зосереджені правові приписи, що регламентують вирішення земельних спорів. Так, відповідно до ст. 158 ЗК України, земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Цей перелік органів має вичерпний характер.

Зазначимо, що структурно названа глава займає самостійне місце в Розділі V «Гарантії прав на землю». Виведення даної глави за межі розділу VII «Управління в галузі використання і охорони земель» дає підстави вважати, що вирішення земельних спорів втратило характер управлінської функції у сфері земельних відносин.

Згідно зі ст. 158 ЗК, до компетенції органів місцевого самоврядування закон відносить вирішення земельних спорів у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності й користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування районів у містах. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. Як бачимо, межові спори можуть розглядатися як органами місцевого самоврядування, так і спеціальними органами у сфері



земельних відносин. Причому в першому випадку суб'єктами земельних спорів виступають громадяни, а в другому не тільки фізичні особи, а й юридичні.

У літературі іноді зазначають, що норми ст. 158 ЗК України, які дозволяють вирішувати земельні спори іншим органам, окрім суду, є декларативними й не мають практичного застосування. На думку А.М. Мірошниченка та Р.І. Марусенка, практично всі спори, вирішення яких віднесено законом до компетенції цих органів, підпадають під категорію спорів, вирішення яких, згідно з ч. 2 ст. 158 ЗК, підпадає під виключну компетенцію суду – з приводу володіння, користування, розпорядження земельними ділянками [5, с. 413].

На перший погляд, це дійсно так. Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів уповноважені розглядати та вирішувати лише окремі види земельних спорів (у тому числі межові спори). Водночас до відання суду законом віднесено вирішення всіх земельних спорів, що виникають у сфері земельних відносин, які ґрунтуються на положеннях ч. 2 ст. 124 Конституції України. Вона передбачає те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі.

Разом з тим навряд чи буде правильним обмежувати, наприклад, право громадян на звернення до органів місцевого самоврядування чи спеціально уповноважених органів з приводу вирішення межових земельних спорів.

Останнім часом у юридичній літературі активно досліджується медіація як специфічний спосіб вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок. Медіація розглядається в якості альтернативи судовому захисту прав на землю та як ефективний механізм примирення сторін. Так, О.І. Настіна, аналізуючи медіацію як посередництво в досягненні порозуміння між сторонами конфлікту, приходять до висновку про необхідність запроваджувати позасудові, альтернативні судовим, інші, можливо, дійові способи вирішення правових проблем. На її переконання, медіація – це альтернатива судовій тяганині. Вона здатна не просто вирішити спір, а й спроможна викоринити правовий конфлікт та примирити його сторони.

Автор слухно відзначає, що при застосуванні процедури медіації не потрібно витрачати зайвих коштів на необхідні послуги адвоката, представництво інтересів, юридичний супровід процесу, підготовку процесуальних документів тощо [6, с. 132-133].

**Висновки.** Повністю поділяючи аргументи автора на користь медіації як способу вирішення спорів щодо меж земельних ділянок, слід наголосити на тому, що запропонований спосіб вирішення межових спорів дозволить сторонам конфлікту якнайшвидше його врегулювати. Досліджуючи основні ознаки, принципи й позитивні сторони медіації, науковець аргументовано доводить, що вже давно існує потреба розроблення й прийняття спеціального закону, який був би достатньо гнучким, щоб забезпечити автономність процедури та задоволеність сторін земельного спору. Така пропозиція заслуговує на всіляку підтримку.

#### Список використаних джерел:

1. Лейба Л.В. Правове регулювання вирішення земельних спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л.В. Лейба. – Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 19 с.
2. Сыродоев Н.А. Рец. на кн. : Иконичкая И.А. Разрешение земельных споров / Н.А. Сыродоев // Сов. юстиция. – 1974. – № 5. – С. 31.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua>
4. Шаповал К.В. Історичний досвід становлення та розвитку установ, покликаних вирішувати земельні спори в Україні / К. В. Шаповал // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – №. 11. – С. 1–11.
5. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко. – 5-е вид., змін. і доп. – К. : Алерта, 2013. – 542 с.
6. Настіна О.І. Медіація як альтернативний та ефективний спосіб вирішення межових земельних спорів / О.І. Настіна // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 3. – С. 129–134.

