

Bagay N.O. Securing and protection the rights for peasants as priority direction of development of agrarian legislation.

In the article is grounded necessity of the legislative fixing and guaranteeing of rights for peasants. It is investigated the concept of peasantry as special social group, which is producer of agricultural production. It is determined basic directions of development of agrarian legislation of Ukraine in part of securing the rights for peasants.

Keywords: peasantry, rights for peasants, protection the rights for peasants, agrarian legislation.

Ващишин М.Я.

РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ, ЩО ВИРІШУЮТЬ ЗЕМЕЛЬНІ СПОРИ

УДК 349.41

Плюралізм форм власності на землю та правових форм її використання, урізноманітнення організаційно-правових форм господарювання в сучасній ринковій економіці неминуче призводять до збільшення різновидів і загальної кількості земельних спорів. Згідно зі статистичними відомостями, наданими судами першої інстанції, починаючи з 2006 року щорічно більше ніж на 10 % зростає кількість розглянутих судами справ, що виникають при вирішенні спорів у сфері земельних правовідносин. Однак на практиці часто виникають проблеми з визначенням підвідомчості земельних спорів і розмежуванням компетенції органів, які уповноважені їх вирішувати.

Відносини у сфері розв'язання земельних спорів як різновиду земельно-процесуальних правовідносин були предметом дослідження М.І. Краснова, О.І.Іконичької, Д.В.Ковальського. Проблемам застосування судами законодавства при вирішенні земельних спорів присвячені наукові праці та окремі публікації Ю.Г.Жарикова, А.П.Гетьмана, О.О. Погрібного, Н.Кузнєцової, А.Осетинського, М.Стахурського, В.Тракала, М.М.Голішєва. На монографічному рівні глибоко проаналізувала особливості земельних спорів Л.В.Лейба. Спеціальне дослідження вирішення земельних спорів у порядку адміністративного судочинства провів О.В.Ільницький. Проте на законодавчому рівні проблеми підвідомчості земельних спорів не усунуті й продовжується пошук оптимальних шляхів їх вирішення, що і зумовлює актуальність даного дослідження.

У земельно-правовій літературі немає єдності щодо визначення поняття земельного спору. Найчастіше земельний спір розглядають як: 1) особливий вид правовідносин по вирішенню розбіжностей, пов'язаних із порушенням права землекористування; 2) розбіжність (конфлікт) між зацікавленими сторонами з приводу належності земельної ділянки; 3) обговорення і доказування своїх прав на землю з додержанням встановленої процесуальної процедури і рівності перед законом усіх учасників земельних відносин; 4) спори, що виникають між власниками землі та землекористувачами з приводу володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою. Детальний аналіз цих та деяких інших правових позицій стосовно поняття та змісту земельного спору проведений Л.В.Лейбою [1, с.30-31], та Д.В.Ковальським [2, с.119-120].

Враховуючи ці напрацювання та загальну дефініцію правового спору, запропоновану О.В.Львицьким [3, с.56], можна сформулювати *спеціальне визначення земельного спору як різновиду правовідношення, у якому об'єктивується юридичний конфлікт між суб'єктами земельних відносин стосовно володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та реалізації інших прав на землю, який виникає через протилежне розуміння ними своїх прав та обов'язків, що полягає у правомірній поведінці сторін спору щодо захисту від земельно-правових вимог протилежної сторони у певній процесуальній формі.*

Земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Земельний кодекс України у ст.158 встановлює наступні правила підвідомчості земельних спорів:

- *виключно судам* вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей;

- *органи місцевого самоврядування* вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користування громадян, та додержання громадянами правил добросусідства (глава 17 ЗКУ), а також спори щодо розмежування меж районів у містах;

- *органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів* вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель (глава 18 ЗКУ) та земельних сервітутів (глава 16 ЗКУ).

У разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів спір вирішується судом. Це положення засвідчує домінуюче місце суду у системі органів, уповноважених вирішувати земельні спори. Іншими словами, будь-яке рішення органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів не є остаточним і може бути переглянуте в суді.

У кожній зі статей 8-12 ЗКУ, якими визначено *компетенцію органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин*, передбачено їх повноваження по вирішенню земельних спорів. Проте, якщо ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування" відносить вирішення земельних спорів до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, то можливість вирішення земельних спорів обласними, Київською та Севастопольською міськими і районними радами цим спеціальним законом взагалі не передбачена. Необхідно, насамперед, узгодити Закон України "Про місцеве самоврядування" із ЗКУ і визначити процесуальну форму, в якій ради можуть здійснювати юрисдикційну діяльність. На практиці вирішення земельних спорів здійснюється спеціальними комісіями відповідних рад.

У земельно-правовій літературі звертається увага на невизначення компетенції з вирішення земельних спорів районними та обласними радами. Припускається, що органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок державної власності, що знаходяться за межами населених пунктів, а обласні та районні ради вправі вирішувати

ти аналогічні межові спори стосовно земельних ділянок комунальної власності [4, с.288].

Однак визначена у ч.3 ст.158 ЗКУ підвідомчість земельних спорів органам місцевого самоврядування за територіально-адміністративною ознакою (у межах населених пунктів), предмет спору (межові спори і спори з приводу добросусідства) а також порядок їх вирішення (на засіданнях спеціальної земельної комісії, представники якої виїждять на місце міжсусідського конфлікту) дозволяють дійти висновку про недоцільність підвідомчості земельних спорів районним і обласним радам, повноваження на розгляд яких передбачені статтями 8 і 10 ЗКУ.

Органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів є Державне агентство земельних ресурсів України та його територіальні відділення на місцях. Проте у ст. 15 ЗКУ конкретно не віднесено вирішення земельних спорів до повноважень Держземагентства, хоча перелік повноважень не є вичерпним. У п.34 Положення про Державне агентство земельних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року, передбачено право Держземагентства уживати в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів.

О.В.Ільницький вважає позасудовий порядок вирішення земельних спорів правовою формою управління земельним фондом, яка є позитивним моментом у частині зрівноваження та розвантаження органів судової влади. Але така форма, на його думку, є недосконалою та щодо окремих моментів суперечливою, що робить її застосування небажаним для зацікавлених суб'єктів – учасників спірних матеріальних правовідносин [5, с.8].

На думку ж А.М. Мірошниченка, норми ст.158 Земельного кодексу України, які дозволяють вирішувати земельні спори іншим органам, крім суду (а відповідно і ст.159-161 ЗКУ, які регламентують різні аспекти вирішення спорів цими органами) є декларативними і не мають практичного застосування. Практично всі спори, вирішення яких віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування та органів земельних ресурсів підпадають під категорію спорів, вирішення яких віднесено до виключної компетенції суду – спорів щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками [6, с.356]. Статтею 55 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

У офіційному тлумаченні Конституційним Судом ст.124 Конституції України зазначено, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист.

Таким чином, навіть при наявності можливостей звернутись за вирішенням спору до органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань

земельних ресурсів, особа не може бути обмежена у своєму праві звертатись безпосередньо до суду.

Відповідно до ст. 125 Конституції України система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Земельні спори розглядаються в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства.

Процесуальний порядок вирішення спорів у порядку *цивільного судочинства* визначається Цивільним процесуальним кодексом України. На деякі особливості його застосування звертається увага у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. №7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ».

Земельні спори громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства, а також спори з майнових питань, пов'язаних із земельними відносинами, за участю громадян, що є членами фермерського господарства, їхніх спадкоємців тощо розглядаються за правилами цивільного судочинства.

Оскільки фермерські господарства є юридичними особами, їхні земельні спори з іншими юридичними особами, у тому числі про надання чи продаж із земель державної або комунальної власності земельної ділянки для розширення господарства, підвідомчі господарським судам.

Згідно зі ст.118 ЗКУ питання про безоплатну приватизацію земельних ділянок для ведення фермерського господарства в межах норм безоплатної приватизації вирішуються органами державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування. У судовому порядку це питання вирішується в разі відмови зазначених органів у передачі земельної ділянки у власність для цієї мети у бажаному розмірі чи місці або в разі нерозгляду ними заяви.

Заступник Голови Вищого господарського суду України А.Осетинський відзначає конкуренцію спеціалізованих судових юрисдикцій, основною формою якої є «розвиток різнобічної судової практики адміністративних та господарських судів у подібних за контекстом обставин справах, зокрема, у земельних спорах, що унеможливило усталеність правоположень та належну реалізацію принципу правової визначеності» [7, с.48]. Справді, найскладніше розмежовувати і визначати підсудність земельного спору, однією стороною якого є юридична особа, а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій.

1) Спори, що розглядаються в *порядку адміністративного судочинства*, вирішуються відповідно до КАС України.

Адміністративним судам підвідомчі справи у спорах, що виникають з публічно-правових відносин, у яких держава та територіальні громади через свої органи беруть участь з метою реалізації владних повноважень, а також справи, пов'язані з оскарженням правових актів, спрямованих на здійснення повноважень управління у земельних відносинах.

Відповідно до ст.16 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у при-

ватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів.

На практиці не вважаються адміністративними спори, що виникають з приводу договорів оренди земельних ділянок державної власності, оскільки у відносинах, що впливають зі змісту відповідного договору відсутні відносини влади і підпорядкування, а кожний суб'єкт такого договору виступає як рівний один до одного (ухвала Вищого адміністративного суду України від 14.02.2007 р.).

Земельні спори розглядаються також в порядку *господарського судочинства*. Відповідно до ч.1 ст.1 Господарського процесуального кодексу України підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, мають право звернутися до господарського суду згідно зі встановленою підвідомчістю господарських справ за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів.

Насамперед, господарським судам підвідомчі спори, що виникають при укладанні, зміні, розірванні та виконанні господарських договорів та з інших підстав (ст.12 ГПК України). Це, зокрема, спори, пов'язані з укладенням, виконанням та припиненням договору оренди земельних ділянок, спори про захист права власності та користування земельними ділянками тощо. Особливості вирішення таких спорів розглядаються у Постанові пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. « Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин ».

Відповідно до п.1.3. цієї Постанови у порядку господарського судочинства вирішенню підлягають, зокрема, спори про встановлення, зміну та припинення земельного сервітуту. Це положення відповідає ч.1 ст. 100 ЗКУ, згідно з якою однією з підстав встановлення земельного сервітуту є рішення суду. Однак воно суперечить ч.4 ст. 158 ЗКУ, яка відносить вирішення земельних спорів щодо земельного сервітуту до компетенції органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Видається логічним виключення спірного положення із коментованої статті, оскільки земельні сервітути можуть бути розташовані на землях всіх форм власності як в межах, так і поза межами населених пунктів.

Якщо одним з учасників земельного спору є іноземний суб'єкт права або підприємство, що належить іноземним інвесторам, міжнародним організаціям та об'єднанням, такий спір може розглядатися господарським судом при наявності договору між сторонами про його розгляд у господарському суді. Це пов'язано з особливостями юрисдикційного статусу іноземних підприємств та допустимістю застосування до них процесуальних норм національного законодавства.

Господарським судам підвідомчі лише справи у спорах, що виникають із земельних відносин приватноправового характеру, тобто з відносин, врегульованих нормами цивільного або господарського права і пов'язаних із здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності.

Справи у спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають з правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спорах, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору ст.1 ГПК України, підвідомчі господарським судам. Постановою пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» уточнено, що *підвідомчість* – це визначена законом сукупність повноважень господарських судів щодо розгляду справ, віднесених до їх компетенції, а *підсудність* визначається колом справ у спорах, вирішення яких віднесено до підвідомчості певного господарського суду.

Господарські суди на загальних підставах вирішують усі спори між суб'єктами господарської діяльності, а також спори, пов'язані з приватизацією державного та комунального майна, в тому числі спори про визнання недійсними відповідних актів органів місцевого самоврядування та органів приватизації, а також спори зі справ, що виникають з корпоративних відносин. З огляду на приписи ч.2 ст.1 та ст.1 ГПК зазначені справи підвідомчі господарським судам і в тому разі, якщо сторонами в судовому процесі виступають фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності. Однак таке положення є винятком із правил підвідомчості спорів господарським судам.

Таким чином, за загальним правилом розмежування компетенції судів з розгляду земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів відбувається *залежно від суб'єктного складу їх учасників*. Ті земельні спори, сторонами яких є юридичні особи, а також громадяни, що здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статус суб'єкта підприємницької діяльності, розглядаються господарськими судами, а всі інші – в порядку цивільного судочинства, крім спорів, зокрема, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних правовідносин, вирішення яких віднесено до компетенції адміністративних судів.

Втім, варто погодитися з А.Осетинським, який вважає, що питання розмежування підвідомчості не може бути вирішене лише за допомогою рекомендаційних роз'яснень вищих судів, оскільки обсяг питань, які необхідно врегулювати та форма такого врегулювання, очевидно, нагадувала би нормативний акт [7, с.47].

Альтернативною формою вирішення земельних спорів був їх розгляд третейськими судами. Третейські суди можуть розглядати будь-які справи, що виникають із цивільних та господарських відносин. Ст.6 Закону України «Про третейські суди», яка містить перелік тих категорій справ, які не можуть вирішуватися цими судами, у 2009 році була доповнена положенням про те, що

третейські суди не мають права розглядати справи у спорах щодо нерухомого майна, включаючи земельні ділянки.

Відповідно до ст.64 ЗК Російської Федерації земельні спори розглядаються в судовому порядку, а до прийняття справи до провадження судом земельний спір може бути переданий сторонами на вирішення в третейський суд. Таким чином, російський законодавець повністю відмовився від адміністративного порядку вирішення земельних спорів, який був домінуючим у СРСР. Помітно, що й в Україні сфера позасудового вирішення земельних спорів поступово звужується. Крім того, нещодавно законодавець скоротив з місячного терміну на тижневий строк час розгляду земельних спорів органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Вартою уваги є практика вирішення земельних спорів спеціалізованими земельними судами, або спеціалізованими відділеннями (комісіями) судів у Німеччині, Швеції, Польщі чи залучення відповідних експертів, фахівців із земельних питань і включення їх до складу суду при вирішенні певних категорій земельних спорів. Перспективним напрямком вдосконалення національного законодавства стосовно вирішення земельних спорів є запровадження в судовій системі України спеціалізованих земельних судів, діяльність яких сприятиме більш фаховому й оперативному розгляду цієї складної і чисельної категорії справ.

1. *Лейба Л.В. Земельні спори та порядок їх вирішення / За ред. проф. М.В.Шульги: Монографія. – Х.: Право, 2007. – 160 с.*
2. *Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини : монографія / Д.В.Ковальський. К.: Юрінком Інтер, 2009. – 176с.*
3. *Гльницький О.В. Земельні спори та порядок їх вирішення в Україні: адміністративно-правовий підхід: Монографія / О.В.Гльницький – Львів – 2011. – 338 с.*
4. *Земельне право України: Підручник / За ред. О.О.Погрібного та І.І.Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.*
5. *Гльницький О.В. Вирішення земельних спорів як одна з форм управління органами держави земельним фондом України / Митна справа. Частина 2. – 2009. – №1 (61). – С.7-11.*
6. *Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с.*
7. *Осетинський А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи конкуренція? //Право України. – 2009. - № 9. С.45-48.*

Вацйшин М.Я. Розмежування компетенцій органів, що вирішують земельні спори.

У статті проаналізовано колізійні норми чинного законодавства, якими визначено правила підвідомчості земельних спорів судам (в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства) та органам місцевого самоврядування і органам виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а також узагальнення судової практики в цій сфері.

Ключові слова: земельний спір, підвідомчість, підсудність, компетенція.

Вацйшин М.Я. Разграничение компетенции органов, которые решают земельные споры.

В статье проанализированы коллизионные нормы действующего законодательства, которыми определены правила подведомственности земельных споров судам (в порядке

гражданского, хозяйственного и административного судопроизводства) и органам местного самоуправления и органам исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов, а также обобщение судебной практики в этой сфере.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, подсудность, компетенция.

M.Y.Vaschyshyn. Separating the competence of that resolve land disputes.

The article analyzes the choice of law rules applicable law, establishing rules of jurisdiction over land disputes to the courts (in civil, commercial and administrative proceedings) and local authorities and executive authorities for land resources, and generalization of judicial practice in this area.

Key words: land dispute, jurisdiction, venue, jurisdiction.

Гвоздик П.О.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ЕКО- ЛОГІЧНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

УДК 349.6

В останні роки посилюється увага щодо опрацювання Екологічного кодексу України. У системі джерел екологічного права він має стати головним системоутворюючим законодавчим актом. В юридичній літературі вже зроблені спроби опрацювати різні варіанти моделі цього кодексу. Проте існують досить полярні підходи до вирішення цього питання. Так, одні дослідники вважають, що Екологічний кодекс має охоплювати увесь комплекс питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, включаючи правовий режим охорони та використання природних ресурсів (це позицію підтримує, зокрема, В.В.Костицький у своїй роботі Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка, інші додержуються того погляду, що Кодекс повинен зосередитися на ключових проблемах охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки й не заглиблюватися у регламентацію питань охорони та використання природних ресурсів. Наявність різних поглядів на те, яким бути Екологічному кодексу України призводить до того, що опрацювання проекту цього законодавчого акту надто уповільнена. Про це, зокрема, свідчить те, що розробка зазначеного кодексу, як перспективного напрямку систематизації екологічного законодавства була передбачена ще Основними напрямами державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188.[1]. Майже через п'ять років Верховна Рада України мусила повернутися до питання про розробку цього кодексу й у Рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні (схвалені Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. №565 [2]) ще раз наголосити про необхідність розробки Екологічного кодексу України. Натомість пройшло більш як два роки і знов питання про розробку Екологічного кодексу ставиться на порядок денний уже у Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. №880-р [3].