

Цивільно-процесуальні

засади вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин



О. В. Головкін

професор Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, заслужений юрист України

Досліджуються цивільно-процесуальні засади вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин. Доводиться необхідність створення спеціалізованих земельних судів в Україні.

Ключові слова: цивільно-процесуальні засади вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин, земельний спір, цивільне судочинство, цивільна юрисдикція, позов, що виникає із земельних правовідносин, земельні суди.

Исследуются гражданско-процессуальные основы разрешения споров, которые возникают из земельных правоотношений. Доказывается необходимость создания специализированных земельных судов в Украине.

Ключевые слова: гражданско-процессуальные основы разрешения споров, которые возникают из земельных правоотношений, земельный спор, гражданское судопроизводство, гражданская юрисдикция, иск, который возникает из земельных правоотношений, земельные суды.

Studied civil procedural basis for resolving disputes that arise from land relations. Proves the need for the creation of specialized land courts in Ukraine.

Keywords: *civil procedural basis for resolving disputes that arise from land relations, land dispute, civil proceedings, civil jurisdiction, claim that arises out of land relations, land courts.*

У процесі виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав, їх захисту (охорони) у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів (чи їх визнанням) власників земельних ділянок, землекористувачів між окремими суб'єктами земельних правовідносин виникають спори, які наука земельного права називає земельними [1]. Навідміну від особливостей розгляду окремих категорій справ, що виникають із цивільних, житлових, сімейних, трудових правовідносин, які частково досліджувалися представниками науки цивільного процесуального права, вивчалися на монографічному рівні, особливості судочинства у справах, що виникають із земельних правовідносин, фактично залишилися поза увагою науки цивільного процесуального права.

Отже, у вітчизняній юридичній науці не приділено значної уваги дослідженню цивільно-процесуальних засад вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин. Окремі аспекти проблеми були предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених – представників науки цивільного процесуального права, зокрема, С. Н. Абрамова, Ю. В. Білоусова, С. В. Васильєва, М. А. Вікут, О. В. Гетманцева, М. А. Гурвича, А. О. Добровольського, П. Ф. Єлісейкіна, О. С. Захарової, С. О. Іванової, В. В. Комарова, О. Ф. Клейнмана, К. І. Комісарова, П. В. Логінова, Н. І. Масленникової, Е. М. Мурадьян, Г. Л. Осокіної, Є. Г. Пушкаря, О. С. Снідевича, В. І. Тер-

тишнікова, С. Я. Фурси, Н. О. Чечіної, М. С. Шакарян, М. Й. Штефана, В. Н. Щеглова, К. С. Юдельсона, В. В. Яркова та ін. Також є праці вчених з матеріальних галузей права (насамперед земельного), зокрема В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, М. В. Краснової, П. Ф. Кулиничка, А. В. Лейби, Я. М. Лисенко, А. М. Мірошніченка, В. А. Мунтяна, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, П. Т. Філюка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.

Метою цієї статті є дослідження цивільно-процесуальних засад вирішення спорів, що виникають із земельних правовідносин.

Відповідно до частини 1 статті 158 Земельного кодексу (далі – ЗК) України органами, що вирішують земельні спори, є суди, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів [2]. Отже, земельні спори в Україні вирішуються як в судовому, так і позасудовому порядку.

Згідно із частиною 3 статті 15 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України суди розглядають цивільні справи в порядку позовного, наказного та окремого провадження.

Видом провадження, в порядку якого здійснюється розгляд судами справ по спорах, що виникають із земельних правовідносин, в порядку цивільного судочинства є позовне провадження, а засобом порушення цього провадження є позов.

Структура системи позовів ґрунтується на загальноприйнятому цивілістичному підході щодо поділу прав на речові та зобов'язальні. Отже, в основу системи позовів (в т. ч. й тих, що виникають із земельних правовідносин) покладені речово-правові і зобов'язально-правові способи захисту

земельних прав. Але практика свідчить, що зустрічаються і такі позови, які не можна віднести ні до першої, ні до другої груп. Вони фактично складають окрему групу позовів щодо захисту земельних прав.

Наведена класифікація зазвичай наводиться цивілістами, які характеризують способи захисту права власності (речово-правові, зобов'язально-правові та ін.). Разом з тим такий підхід може бути поширений і на захист інших речових прав (постійного користування, сервітутів, емфітевзису, суперфіція, володіння та ін.).

До речово-правових позовів традиційно відносяться віндикаційний, негативний та петиторний позови.

Зобов'язально-правові позови як способи захисту земельних прав містять вимогу про відшкодування шкоди та про інші вимоги щодо притягнення до відповідальності, розірвання договору і т. ін.

Позови третьої групи включають вимоги про визнання правочинів із земельними ділянками недійсними, про застосування наслідків нікчемного правочину, про визнання незаконними актів органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Тут ідеться про позови, спрямовані на ліквідацію юридичних наслідків тієї чи іншої юридично значущої дії. До цієї групи позовів слід віднести й позови про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб.

Позови, наприклад, про знесення самовільно зведених будівель слід відносити до негативних, оскільки відповідчі, по суті, перешкоджають користуванню правом. Між тим, окремі автори вважають такі позови віндикаційними, бо, на їх думку, порушення права по-

лягає в створенні перешкоди власнику володіти своїм майном [3].

Згідно з чинним законодавством земельні спори розглядаються в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства.

Як вбачається з частини 1 статті 15 ЦПК України, суди в порядку цивільного судочинства розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають, зокрема, із земельних правовідносин [4]. У зв'язку з наведеним суди мають виходити з того, що критеріями відмежування справ цивільної юрисдикції від інших є, по-перше, наявність у них спору про право цивільне (справи за позовами, що виникають із будь-яких правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства), по-друге, суб'єктний склад такого спору (однією зі сторін у спорі є, як правило, фізична особа).

Більш детально питання підвідомчості земельних спорів загальним судам врегульовані п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» в редакції від 19 березня 2010 р. [5]. Це спори: з приводу володіння, користування, розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб, і визнання недійсними державних актів про право власності та право постійного користування земельними ділянками; про право громадян на земельну частку (пай) при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, використання при цьому земельних ділянок із меліоративними системами; про розподіл несільськогосподарських угідь

при ліквідації сільськогосподарських підприємств, установ, організацій; про визнання недійсною відмови у розгляді заяв громадян про безоплатну передачу у власність (приватизацію) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського й особистого селянського господарства, садівництва, будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, дачного будинку та індивідуального гаража; про визнання недійсною відмови в наданні у постійне користування земельних ділянок юридичним особам; про визнання незаконною відмови у продажу земельних ділянок із земель державної або комунальної власності громадянам і юридичним особам, які мають право на набуття цих ділянок у власність, а також іноземним державам; про вирішення спорів, пов'язаних з орендою землі; про встановлення та припинення дії земельних сервітутів; про примусове припинення права на земельну ділянку з передбачених ЗК України підстав; про недійсність відмови у розгляді заяви про погодження місця розташування об'єкта, щодо якого порушується питання про викупу (випуск) земельної ділянки; про вирішення спорів щодо проведення розвідувальних робіт на землях, що перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб; про вирішення майнових спорів, пов'язаних із земельними відносинами, в т. ч. про відшкодування власникам і землекористувачам збитків, заподіяних вилученням (випуском) визначених угідь, обмеженням їхніх прав або порушенням земельного законодавства; про відшкодування витрат сільсько- та лісогосподарського виробництва; про визнання недійсними угод купівлі-продажу, дарування, застави,

обміну ренти земельних ділянок, договорів довічного утримання, за якими набувачеві передаються у власність земельні ділянки, укладених із порушенням встановленого законом порядку; про повернення самовільно зайнятої земельної ділянки чи про звільнення земельної ділянки особою, що займає її без належних на те підстав; про вирішення спорів щодо користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови, сервітутів; про вирішення земельного спору, що відповідно до визначеної ЗК України компетенції розглядався органом місцевого самоврядування чи органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, з рішенням якого одна зі сторін у земельному спорі не погоджується.

Компетенцію судів щодо розгляду цивільних справ визначає ст. 15 ЦПК, відповідно до ч. 1 якої суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо: 1) захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; 3) інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [6].

Аналіз пункту 1 частини 1 статті 15 ЦПК України дає можливість визначити такі критерії підвідомчості (юрисдикції) загальним судам цивільних справ: 1) необхідність захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів; 2) характер правовідносин, з яких виникають справи (цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин). Пункт 3 частини 1 статті 15 ЦПК України формулює самостійну у порівнянні з п. 1 ч. 1 ст. 15 ЦПК України сукупність критеріїв: 1) справа виникає з інших (ніж цивіль-

ні, житлові, земельні, сімейні, трудові) правовідносин; 2) відсутність положень закону щодо розгляду справ, що виникають з таких відносин, за правилами іншого судочинства. Для визначення цивільної юрисдикції справ, що виникають із земельних правовідносин, значення мають критерії, визначені п. 1 ч. 1 ст. 15 ЦПК України.

Перший з наведених п. 1 ч. 1 ст. 15 ЦПК України критеріїв фактично дозволяє розмежовувати повноваження загальних судів щодо розгляду цивільних справ від повноважень інших несудових органів, які не здійснюють захисту прав, свобод чи інтересів. Фактично лише один (другий із зазначених) критерій дозволяє визначити юрисдикцію земельних спорів, передбачаючи вказівку про розгляд усіх таких справ, що виникають із земельних правовідносин, у порядку цивільного судочинства [7].

При цьому суди мають виходити з того, що згідно зі статтями 13 і 14 Конституції України, статтями 177, 181, 324 і главою 30 ЦК земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава і територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах із метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок. Отже, суд має з'ясувати, є спір приватноправовим або публічно-правовим; чи виник спір із відносин, урегульованих нормами цивільного права, чи пов'язані ці відносини зі здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності; чи виник спір щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень при реалізації ним управлінських функцій у сфері земельних правовідносин.

Земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами – землі у межах території України, земельні ділянки та права на них, у т. ч. на земельні частки (паї), регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їх учасників, забезпечення гарантій прав на землю (ст. 1 ЦК, ст. ст. 2, 5 ЗК України). Захист судом прав на землю у цих відносинах здійснюється способами, визначеними ст. ст. 16, 21, 393 ЦК, ст. 152 ЗК, у т. ч. шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Відповідно до цього спори, що виникають із земельних відносин, у яких хоча б однією зі сторін є фізична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, згідно зі ст. 15 ЦПК розглядаються в порядку цивільного судочинства. Це стосується, наприклад, позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, що відповідно до закону необхідні для набуття і реалізації права на землю, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи невіршення цих питань, припинення права власності чи користування землею (ст. ст. 116, 118, 123, 128, 131, 144, 146, 147, 149, 151 ЗК та ін.), крім спорів, передбачених ч. 1 ст. 16 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної не-

обхідності» від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI, про цивільну відповідальність за порушення земельного законодавства (ст. ст. 210, 211 ЗК), про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК) [8].

З урахуванням наведеного, виходячи з положень ст. 15 ЦПК України, будь-яка справа щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, яка виникає із земельних правовідносин (безвідносно до інших обставин), може бути розглянута в порядку цивільного судочинства.

Проте процесуальне законодавство передбачає можливість розгляду справ, що виникають із земельних правовідносин, і в порядку господарського та адміністративного судочинства.

Згідно з пунктом 1.1. Постанови Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17 травня 2011 р. питання про те, чи підвідомча господарському суду справа у спорі, що виник із земельних правовідносин, повинно вирішуватись залежно від того, який характер мають спірні правовідносини, тобто чи є вони приватноправовими чи публічно-правовими, та чи відповідає склад сторін у справі ст. 1 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України [9].

З цією метою господарським судам слід аналізувати предмет позову, підстави позову і зміст позовних вимог.

Господарським судам підвідомчі лише справи у спорах, що виникають із земельних відносин приватно-правового 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.

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України призвело у правозастосовчій практиці до низки проблем розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами (загальними та господарськими). Особливо складними є питання розмежування юрисдикцій щодо справ, що виникають з матеріальних правовідносин тих галузей, які містять як норми приватно-правового, так і публічного характеру. Саме до таких галузей належить і земельне право.

У порядку адміністративного судочинства згідно із ч. 2 ст. 2, ст. 17 КАС України розглядаються спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дії чи бездіяльності, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. До першої групи спорів належать спори з приводу набуття в оренду, приватизації або придбання (в основному шляхом викупу) земельних ділянок державної власності. До другої групи передусім належать спори щодо припинення права користування (у т. ч. оренди) земельними ділянками державної власності з підстав, встановлених законом. Відповідна позиція підтверджується Конституційним Судом України, який визначає, що вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування, як суб'єктом владних повноважень, щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів.

Отже, аналіз статей 2, 3, 17 КАС України дає можливість зробити висновок, що не будь-яка справа, стороною

в якій є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, відноситься до компетенції адміністративних судів. Причому така справа не завжди є адміністративною й у тому разі, коли орган державної влади чи орган місцевого самоврядування здійснює у спірних правовідносинах управлінські функції. Справа, стороною в якій є орган державної влади чи місцевого самоврядування, буде адміністративною лише у разі, коли такий орган у спірних правовідносинах здійснюватиме владні управлінські функції [10].

У відносинах, де держава чи територіальна громада виступає як власник землі, вона є рівним учасником земельних відносин з іншими його учасниками, а тому спори, що виникають з таких правовідносин, повинні розглядатися в порядку цивільного (господарського), а не адміністративного судочинства.

Як бачимо, сьогодні земельні спори розглядають всі суди – місцеві, господарські, адміністративні. Така ситуація зовсім не сприяє виробленню загальної судової практики. Крім того, складно не лише судам при застосуванні норм матеріального та процесуального права під час вирішення земельних спорів, а й пересічним громадянам, які стикаються з проблемою визначення підсудності при зверненні до суду за захистом своїх прав та законних інтересів. Отже, заслуговує на увагу та підтримку пропозиція, висловлена науковцями та практичними працівниками, щодо створення спеціалізованих земельних судів в Україні, що дозволило б виробити ефективний механізм і одноманітну практику у вирішенні земельних спорів [11].

Щодо організаційних питань створення земельних судів, то відповідно до конституційних та інших правових приписів спеціалізовані суди можуть

створюватися не як незалежна та відокремлена від загального судочинства гілка судової влади, а в системі судів загальної юрисдикції. Підтримуємо висловлену у вітчизняній юридичній науці думку про те, що на першому етапі формування земельної юрисдикції в Україні їх може бути створено при місцевих, господарських, адміністративних судах шляхом утворення судових складів, що спеціалізуються на розгляді земельних справ [12]. Спеціалізованим земельним судам необхідно надати право вирішувати всі без винятку земельно-правові спори (спори, об'єктом яких завжди виступають землі в межах території України, земельні ділянки (їх частини) або права на них, у т. ч. на земельні частки (паї).

Отже, як бачимо, видом провадження, в порядку якого здійснюється розгляд судами справ по спорах, що виникають із земельних правовідносин, в порядку цивільного судочинства є позовне провадження, а засобом порушення цього провадження є позов. Земельні спори розглядаються в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Виходячи з положень нормативних актів, насамперед ЗК України, Пленум Верховного Суду України у абз. 2 п. 2 своєї постанови № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» дав майже вичерпний перелік підвідомчих суду земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів. Оскільки земельні спори є одними з найбільш складних, а пересічні громадяни стикаються з проблемою визначення підсудності при зверненні до суду за захистом своїх прав та законних інтересів, вбачаємо за доцільне створення у судовій системі України спеціалізованих земельних судів.

Список використаної літератури

1. *Лейба А. В.* Правове регулювання вирішення земельних спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. В. Лейба. – Харків, 2005. – С. 13.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
3. *Філюк П. Т.* Юридичне забезпечення захисту земельних прав громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / П. Т. Філюк. – Харків, 2010. – С. 143.
4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №№ 40-41, 42. – Ст. 492.
5. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. (в ред. від 19.03.2010 р.) // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 6. – С. 22.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. // Там само.
7. *Снідевич О. С.* Позов у цивільних справах, що виникають із земельних правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. С. Снідевич. – К., 2011. – С. 116.
8. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 3 [Електронний ресурс] Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>
9. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин. Постанова Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 (із змінами, внесеними Постановами Вищого господарського суду України від 26 грудня 2011 р. №14 та від 29 травня 2013 р. № 8) // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – С. 6.
10. *Снідевич О. С.* Вказ. пр. – С. 119.
11. *Андрейцев В. І.* Конституційно-правові перспективи врегулювання земельних юрисдикційних правовідносин // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – Вип. 63. – К., 2005. – С. 8.
12. *Лисенко Я. О.* Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. / Я. О. Лисенко. – К., 2011. – С. 159.