

**Юрій ДЕМЯНЧУК,**

голова

Рівненського апеляційного господарського суду,  
кандидат юридичних наук

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

До числа найважливіших законодавчих актів, прийнятих у розвиток і на виконання Конституції України, належить Земельний кодекс (ЗК) України, який закріпив ряд принципових положень у сфері регулювання земельних правовідносин.

**П**роведення в Україні земельної реформи зумовлює необхідність подальшого реформування земельного законодавства, пріоритетом якого мають стати загальнолюдські цінності, захист прав та свобод людини.

Сьогодні належний розгляд та вирішення земельного спору є однією з найважливіших гарантій забезпечення земельних прав, обов'язків та інтересів власників землі, землекористувачів, а також інших суб'єктів земельних правовідносин.

Вирішення земельного спору в судах є частиною земельного процесу, який практично формується та регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу (ЦПК), Господарського процесуального кодексу (ГПК) чи Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України.

Першим питанням, з яким стикається суб'єкт господарювання, що звертається до суду з позовом про захист прав на земельні ділянки, є визначення підсудності відповідної справи.

Незважаючи на численні роз'яснення вищих спеціалізованих судів України щодо того, в порядку якого саме судочинства необхідно здійснювати розгляд того чи іншого земельного спору, на практиці позивачі звертаються до суду з порушенням компетенції (підвідомчості) таких справ.

Чітке розмежування підвідомчості справ між судами різних юрисдикцій, тобто повноважень щодо справ, на які поширюється компетенція суду, має теоретичне та практичне значення, оскільки подання позову до некомпетентного суду може призвести до скасування рішення та витрату коштів на подальше ведення справи.

тентного суду може мати негативні наслідки для суб'єкта спірних відносин (пункт 1 ч. 1 ст. 62, пункт 1 ч. 1 ст. 80 ГПК України, пункт 4 ч. 1, ч. 2 ст. 107, пункт 1 ч. 1 ст. 109 КАС України тощо)<sup>1</sup>.

Як засвідчує судова практика, доволі поширеними є випадки, коли адміністративний чи господарський суди відмовляють у відкритті провадження у справі, посилаючись на те, що відповідний спір потрібно розглядати в порядку господарського чи адміністративного судочинства, хоча такий спір є підвідомчим відповідному суду.

Так, ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 27 лютого 2013 р. провадження у справі за позовом колективного підприємства до виконавчого комітету Вінницької міської ради про визнання недійсним рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради «Про затвердження актів визначення розміру збитків, заподіяних тимчасовим зайняттям земельних ділянок та внесення змін до рішення виконкому міської ради» закрито. Закриваючи провадження у справі, Вінницький апеляційний адміністративний суд встановив, що предметом спірних правовідносин є правомірність визначення розміру збитків, завданих територіальній громаді м. Вінниці через неохочення доходів за час тимчасового невикористання земельних ділянок, що знаходяться в комунальній власності, яка має визначатися при розгляді позову про стягнення цих збитків, де оспорюване рішення є підставою позовних вимог. Тобто такий спір є спором про право незалежно від участі в ньому органу-суб'єкта владних повноважень, який в цих правовідносинах не здійснює владних управлінських функцій, а лише діє як власник земельної ділянки комунальної власності щодо визначення розміру завданих йому збитків, а тому відповідач в цих відносинах з позивачем виступає як власник майна, який забезпечує його ефективне використання, в тому числі шляхом прийняття оспорюваного рішення.

Суд також зазначив, що правовідносини, які склалися між сторонами, є цивільно-правовими та не можуть бути предметом розгляду в адміністративному процесі, оскільки в цьому випадку наявний спір про право, а саме – про цивільне право користування та право власності на земельну ділянку.

Та обставина, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, не змінює правову природу спірних правовідносин та не робить такий спір публічно-правовим, оскільки вимоги позивача не стосуються захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Відповідно, позивач звернувся до господарського суду Вінницької області з аналогічним позовом.

Ухвалою господарського суду Вінницької області від 19 березня 2013 р. колективному підприємству було відмовлено у прийнятті позовної заяви. Відмовляючи у прийнятті позовної заяви, місцевий господарський

<sup>1</sup> Див.: Кобрін А.Є. Актуальні питання розмежування господарської та адміністративної підвідомчості / Верховенство права очима правників-початківців: Матер. Всеукраїнської студ. наук. конф. (Одеса, 26 квітня 2012 р.) / Відп. за випуск В.М. Др'омін. – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 420–422.

суд керувався ч. 1 ст. 12 ГПК України, ст. 17 КАС України, пунктом 1.2 та пунктом 1.4 постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», пунктом 3.2 постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 26 грудня 2011 р. № 18 «Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції» та дійшов висновку, що в цьому разі між сторонами виникли правовідносини у зв'язку із нарахуванням збитків (адміністративна юрисдикція), а не у зв'язку з їх стягненням (господарська юрисдикція).

Наведений приклад ще раз засвідчує, що не лише позивачу, а й судам в окремих випадках не вдається правильно визначити, під яку саме юрисдикцію підпадає відповідний спір.

Існують також проблемні випадки, коли і адміністративним, і господарським судом одночасно розглядається один і той самий спір.

Якщо у позовній заяві об'єднується кілька різних за характером вимог, наприклад про скасування рішення органу місцевого самоврядування та розірвання договору оренди земельної ділянки, цілком реальна ситуація, що ані адміністративний, ані господарський суди не приймуть її до розгляду, мотивуючи своє рішення невідомістю спору.

Необхідність розмежування повноважень між судами щодо розгляду земельних спорів впливає з положень процесуальних кодексів, зокрема розмежування частково передбачене ст. 15, ст. 16 ЦПК України, ст. 1, ст. 12 ГПК України та ст. 2, ст. 17 КАС України, які передбачають компетенцію загальних та спеціалізованих судів.

Згідно з ч. 1 ст. 15 ЦПК України суди розглядають в порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. Згідно з існуючою судовою практикою земельні спори між юридичними особами (фізичними особами-підприємцями) розглядають також і господарські суди, а підвідомчість таких справ господарським судам обґрунтовується ст. 1, ст. 12 ГПК України.

Згідно з пунктом 1 ч. 1 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. При цьому суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 7 ч. 1 ст. 3 КАС України), а справою адміністративної юрисдикції – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня

посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 1 ч. 1 ст. 3 КАС України). Таким чином, земельні спори, стороною у яких є суб'єкт владних повноважень, розглядаються адміністративними судами.

Як вбачається з ч. 1 ст. 15 ЦПК України, ця норма не передбачає вичерпності у регулюванні питання підвідомчості (зокрема щодо земельних спорів), передбачаючи, що суди розглядають в порядку цивільного судочинства відповідні справи, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. Однак ані ГПК України, ані КАС України також прямо не передбачають підвідомчості господарським та адміністративним судам справ, що виникають із земельних правовідносин<sup>1</sup>.

Відповідно, не будь-яка справа, стороною в якій є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, належить до компетенції адміністративних судів. При цьому 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 здійснює владні управлінські функції.

Слід враховувати, що органи державної влади у земельних відносинах можуть виступати як державні органи, які здійснюють владні управлінські функції, а також як органи, через які держава реалізує своє право на землі державної власності (ст. 80 ЗК України).

У кожному конкретному випадку звернення до суду з вимогою про вирішення земельного спору, розгляд судом справи, стороною в якій буде орган державної влади чи місцевого самоврядування, слід проводити детальний аналіз спірного правовідношення на предмет наявності в цього органу владних управлінських функцій у правовідносинах.

Велика кількість проблем у земельній сфері виникає через неврегульованість законодавства, що ускладнює процес захисту прав землекористувачів та землевласників. Основним проблемним видом земельних спорів з точки зору визначення підсудності є спори щодо визнання незаконними та/або скасування рішень органів місцевого самоврядування про виділення земельних ділянок у власність або користування юридичних чи фізичних осіб.

В існуючій судовій практиці позиція адміністративних судів зводилася до того, що оскільки місцеві ради в цьому випадку цілком підпадають під визначення «суб'єкта владних повноважень», то і спори щодо оскарження їхніх рішень є публічно-правовими, а отже, підлягають розгляду в адміністративних судах.

<sup>1</sup> Див.: Проблемні питання розмежування компетенції судів щодо розгляду земельних спорів, стороною в яких є органи державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://legalcenter.kiev.ua/ua/practice/st3\\_ua.html](http://legalcenter.kiev.ua/ua/practice/st3_ua.html)

Разом з тим протилежна позиція викладена в постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», згідно з якою оскільки органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення із земельних питань, винятково реалізують права відповідних територіальних громад як власників земельних ділянок, які в свою чергу відповідно до ст. 12 ЗК України мають рівні права з юридичними та фізичними особами, з якими вони вступають у правовідносини щодо володіння, користування або розпорядження земельними ділянками, то в цьому разі немає публічно-правових відносин, а отже, подібні спори повинні розглядатися господарськими або загальними судами залежно від суб'єктного складу сторін спору.

Аналогічну позицію викладено в постанові Верховного Суду України від 9 квітня 2012 р., але оскільки висновки Суду є обов'язковими тільки щодо застосування тієї чи іншої норми матеріального права, навряд чи це судове рішення поставить крапку у визначенні підсудності подібних спорів.

Протягом 2011–2012 рр. законодавче регулювання земельних відносин зазнало суттєвих змін, пов'язаних з прийняттям Верховною Радою України ряду законів, зокрема законів України від 7 липня 2011 р. «Про Державний земельний кадастр», від 6 вересня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», Податкового кодексу (ПК) України тощо.

Численними залишаються справи, що виникають з укладення, зміни, розірвання, виконання договору оренди земельних ділянок, інших договорів користування земельними ділянками. Серед цієї категорії справ найчастіше зустрічаються справи щодо укладення договорів оренди стосовно земельних ділянок державної або комунальної власності, а також щодо внесення змін до договорів оренди земельної ділянки, укладених з органом виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Безпосередньо основними законодавчими актами, що регулюють питання оренди земельних ділянок, є ЗК, Господарський (ГК) та Бюджетний кодекси України, закони України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», від 6 жовтня 1998 р. «Про оренду землі» (в редакції Закону від 2 жовтня 2003 р.), від 11 грудня 2003 р. «Про оцінку земель», від 12 липня 2001 р. «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність» тощо.

На сьогодні найпоширенішими є справи у спорах про зміну умов договору оренди земельної ділянки. Якщо раніше такі справи часто ініціювалися орендарями з метою поновити дію договору після закінчення строку, на який він укладався, з використанням судових механізмів, то сьогодні цей спосіб захисту використовується, як правило, органами державної влади або органами прокуратури в інтересах держави для зміни умов договору щодо орендної плати.

1 січня 2011 р. набрав чинності ПК України, ст. 288 якого передбачено, що підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди земельної ділянки. При цьому розмір орендної плати встановлюється

ся у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою та не може перевищувати певних розмірів. Введення у дію зазначеної правової норми спонукало органи місцевого самоврядування до прийняття рішень про внесення змін до чинних договорів оренди земельних ділянок в частині, яка стосується розміру орендної плати.

Оскільки суб'єкти землекористування в добровільному порядку такі рішення не виконали, прокурор звертається в інтересах держави до суб'єктів землекористування про спонукання внесення таких змін і доповнень до договорів оренди.

Постає питання: чи є у такому випадку обов'язковим дотримання сторонами договору встановленої законом процедури внесення змін і доповнень до чинного договору з огляду на приписи ст. 188 ГК України, ст. 654 Цивільного кодексу України, ст. 16 Закону «Про оренду землі» та загальні положення законодавства про порядок укладання договорів?

Нещодавно Вищий господарський суд України з цього питання сформулював правову позицію, яку виклав у постанові Пленуму від 29 травня 2013 р. № 8: судам слід враховувати, що розмір орендної плати за землю визначається сторонами у договорі, в тому числі може визначатися шляхом встановлення відсоткового відношення до нормативної грошової оцінки земельної ділянки, що відповідає чинному законодавству України, зокрема приписам ч. 1 ст. 15, ст. 21 Закону «Про оренду землі». Статтею 30 Закону «Про оренду землі» передбачено, що зміна умов договору оренди землі здійснюється за взаємною згодою сторін. У разі недосягнення згоди щодо зміни умов договору оренди землі спір вирішується в судовому порядку. Оскільки орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності є регульованою ціною, то законодавча зміна граничного розміру цієї плати може бути підставою для перегляду розміру орендної плати, встановленої умовами договору. При цьому надсилання відповідачеві пропозицій щодо внесення змін до договору оренди є правом, а не обов'язком позивача, тому недотримання останнім вимог ч. 2 ст. 188 ГК України щодо надсилання іншій стороні пропозицій про зміну умов договору не позбавляє його права звернутися до господарського суду з позовом про зміну умов договору за наявності спору (тобто за відсутності згоди відповідача на зміну умов договору).

Також існує проблема розмежування процесуальної юрисдикції при захисті порушених прав у випадку зміни розміру орендної плати за землю.

Стаття 14 ПК України визначає орендну плату за земельні ділянки державної і комунальної власності як обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. Тому в разі несплати оренди податківці мають право звернутись до суду для її стягнення. Разом з тим такі самі повноваження мають органи місцевого самоврядування, які підписували договір. При цьому податкові спори розглядають адміністративні суди, а щодо договірних відносин – господарські. Як наслідок – не завжди вдається визначити, до якої юрисдикції належать відповідні справи.



При цьому в підпункті 1.3 пункту 1 постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» зазначено, що системний аналіз норм законодавства України дає підстави для висновку про те, що орендна плата за земельну ділянку, яка перебуває в державній або в комунальній власності, має подвійну правову природу, оскільки, з одного боку, є передбаченим договором оренди землі платежем, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою (ч. 1 ст. 21 Закону «Про оренду землі», підпункт 14.1.136 пункту 14.1 ст. 14 ПК України), а з іншого – є однією з форм плати за землю як загальнодержавного податку нарівні із земельним податком (підпункт 14.1.147 пункту 14.1 ст. 14 ПК України). Разом з тим підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є саме договір оренди такої земельної ділянки (ч. 2 ст. 21 Закону «Про оренду землі», пункт 288.1 ст. 288 ПК України). З огляду на це, оскільки орендну плату за землю орендар вносить орендодавцеві (ст. 21 Закону «Про оренду землі», ст. 288 ПК України), право на стягнення заборгованості з орендної плати має орендодавець шляхом звернення до відповідного господарського суду в установленому ГПК України порядку.

Судова практика вищих судових органів держави виходить з того, що земельні правовідносини – це відносини, які пов'язані з майном. Тому це – майнові відносини, в яких органи державної влади виступають не як органи управління, а як власники, звідси, якщо вирішується питання власності – це цивільні та земельні відносини, і їх варто розглядати лише в цивільних та господарських судах залежно від суб'єктного складу спору.

Відповідні питання частково вирішуються постановами пленумів, інформаційними листами Вищого господарського та Вищого адміністративного судів, однак інформаційні листи не є нормативно-правовими актами і не мають обов'язкового характеру – вони мають рекомендаційний характер та є результатом вивчення, аналізу та узагальнення судової практики, які здійснюються вищими спеціалізованими судами відповідно до ст. 36 Закону України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів».

Відсутність нормативного регулювання є причиною нестабільності судової практики.

Остаточно вирішити проблему підсудності спорів із земельних правовідносин можливо лише шляхом законодавчого врегулювання, узгодивши при цьому відповідні положення всіх процесуальних кодексів. Від цього напряму залежить формування єдиної усталеної судової практики із зазначеної категорії спорів, що завжди було складним процесом. Цей процес триває сьогодні і буде тривати надалі.

Проблемою, що впливає як на вирішення господарсько-правових конфліктів, так і на якість їх розгляду в господарських судах, є рівень нормативно-правової бази, яка є складною в застосуванні через її мінливість та суперечливість. Внаслідок цього утворюється різна практика застосування судами правових норм в однорідних правовідносинах. Найбільш актуальним в цьому аспекті є внесення змін або прийняття нової редакції ГПК України,

чітке розмежування компетенції господарських, адміністративних та загальних судів. Необхідність прийняття нової редакції ГПК України обумовлена невідповідністю його норм сучасним вимогам та принципам здійснення правосуддя, нечіткістю та відсутністю деталізованої регламентації багатьох процесуальних питань.

### **ДЕМ'ЯНЧУК Ю. Особливості правового регулювання земельних відносин.**

У статті здійснюється аналіз положень чинного законодавства щодо земельних правовідносин та судової практики з цієї категорії спорів. Виділено проблемні аспекти визначення підвідомчості земельних спорів, яка не повністю розмежована в практиці судів України.

*Ключові слова:* розмежування юрисдикцій, оренда, земельні спори.

### **ДЕМ'ЯНЧУК Ю. Особенности правового регулирования земельных отношений.**

В статье осуществлен анализ норм действующего законодательства по земельным правоотношениям и судебной практики по данной категории споров. Выделены проблемные аспекты определения подведомственности земельных споров, не полностью определенной в практике судов Украины.

*Ключевые слова:* разграничение юрисдикций, аренда, земельные споры.

### **DEMIANCHUK Y. Features of the legal regulation of land relations.**

In the article the analysis of positions of current legislation is conducted in relation to the land relations and judicial practice in this category of disputes. The problem aspects of decision of jurisdiction of the land disputes, which is incompletely delimited in practice of the courts of Ukraine, are distinguished.

*Key words:* jurisdiction delimitation, lease, land disputes.