

УДК 347.199: 347.243

S. Matchuk

SOME ASPECTS OF SEPARATION OF THE SUBJECT MATTER JURISDICTION IN LAND DISPUTES

С.В. Матчук

кандидат юридичних наук

викладач кафедри адміністративного права і процесу

Національної академії внутрішніх справ

м. Київ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ ПРИ РОЗГЛЯДІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Постановка проблеми. Наявність ефективного правового регулювання земельних відносин взагалі та дієвих механізмів вирішення земельних спорів зокрема, є однією з умов соціально-економічного зростання країни. До того ж, для розвитку суспільства на демократичних засадах дуже важливо створити умови, які дозволили б уникнути в цій сфері корупційних явищ, бюрократизму та непрофесіоналізму. Про справжню ефективність системи вирішення земельних спорів у державі можна говорити лише в тому разі, коли принципи ефективного, справедливого та неупередженого розгляду земельних спорів закладені не тільки в нормативно-правових актах, а й становлять основу діяльності судових та адміністративних органів влади, законодавчої діяльності парламенту в цій сфері та правосвідомості громадян.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. В українській правовій науці питання щодо розгляду земельних спорів та віднесення їх до юрисдикції адміністративних чи господарських судів знайшли певного відображення у наукових доробках українських вчених-юристів, зокрема: В.І. Андрейцева, Д.В. Бобро вої, В.К. Гуревського, О.В. Голоти, П.Ф. Кулинича, І.І. Каракаша, К.І. Кучерук, Л.В. Лейби, В.В. Луця, В.Л. Мунтяна, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, В.І. Погріб ного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, В.В. Федоровича, М.В. Шульги, Ю.С. Шемчушенка, Я.М. Шевченко, В.З. Янчука та б. ін.

Мета статті: дослідити загальні спірні питання щодо віднесення розгляду земельних спорів до компетенції загальних, господарських чи адміністративних судів.

Основні результати дослідження. Поняття земельного спору, його сутність та юридична природа пов'язані з таким багатоаспектним терміном як «правовий спір». Як доречно зазначила Л.В. Лейба, дати визначення та проаналізувати цю категорію, його юридичну сутність, неможливо без з'ясування її первинної форми – спору про право [1, с. 19].

Питання правового розуміння юридичного спору (спору про право) уже тривалий час породжують інтерес науки до пошуку варіантів розв'язання вказаної проблеми. Так, аналізуючи поняття юридичного спору, одна частина вчених схиляється до точки зору, що спір про право є матеріально-правовою категорією, а зміст прав та обов'язків сторін у правовідносинах знаходить своє врегулювання завдяки нормам матеріального права. Друга група вчених при визначенні поняття спору про право схиляється до тлумачення цієї категорії як процесуального явища, оскільки визначення змісту, форм, правового статусу сторін цього спору здійснюється за допомогою процесуальних норм. Третя група вчених пропонує розуміння спору про право як діалектично пов'язаної категорії, яка проходить процес трансформації з матеріально-правового явища у процесуальне [2, с. 78].

Роки розбудови самостійної держави не зняли з порядку денного земельне питання, вирішення якого з кожним роком ускладнюється. Це, своєю чергою, призводить до постійного збільшення кількості земельних спорів, справи про які в судах вважаються одними з найскладніших [3, с. 11].

Незважаючи на те, що серед численних спорів про право, земельні спори становлять питому вагу, їх поняття в чинному законодавстві не наводиться. Хоча слід віддати належне науковцям, неодноразово робилися спроби дати визначення цим спорам у сучасній науковій літературі України. Так, деякими відомими вітчизняними правниками, земельні спори розглядаються як спори, що виникають між фізичними та юридичними особами з приводу володіння, користування чи розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває у суб'єктів на праві власності чи користування, і які вирішуються винятково судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів [1, с. 30]. М.В. Шульга визначає земельні спори як «особливий вид правових відносин щодо розв'язання конфлікту, який виникає у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі й орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин» [4, с. 150].

Однією із ознак земельного спору, беззаперечно, слід назвати сам його предмет, тобто найбільш суттєві властивості й ознаки його об'єкту. Для визначення об'єктного складу земельного спору доцільно брати за основу принципів положення ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України, де об'єктом земельних відносин визначено «землі в межах України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї)» [5]. Певною мірою об'єкт земельних відносин визначає об'єктний склад спору та обумовлює змістовне наповнення

і специфіку предмета земельних спорів. Однак слід підкреслити, що об'єкт земельних відносин і предмет земельних спорів не збігаються.

З урахуванням об'єкта земельних спорів виділяють спори, об'єктом яких виступають: а) землі в межах території України, наприклад, щодо розмежування території сіл, селищ, міст, районів та областей, меж районів у містах; спори, які виникають у процесі розмежування земель державної та комунальної власності та ін. В межах цієї групи окрему специфічну групу можуть становити спори щодо розмежування території держав (наприклад, спір між Україною та Румунією щодо розмежування морських кордонів держав в районі острову Зміїний). Ці спори виходять за межі сфери регулювання національного законодавства та вирішуються згідно із міжнародним правом; б) земельна ділянка або її частина. Вони можуть виникати у сфері реалізації права власності на земельну ділянку чи права землекористування. До цієї групи належать, зокрема, спори з приводу володіння, користування та розпорядження ділянками, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб; спори про додержання громадянами правил добросусідства; спори, пов'язані з орендою землі тощо; в) права на земельну ділянку, її частину чи земельну частку(пай). Вони, як правило, пов'язані з набуттям, припиненням чи визнанням земельних прав. Йдеться про спори, пов'язані з правом громадян на земельну частку(пай) при приватизації земель сільськогосподарських підприємств; про встановлення і припинення дії земельних сервітутів та деякі інші.

Предметом земельного спору є заявлена вимога суб'єкта земельних правовідносин до компетентного органу щодо забезпечення реалізації належних йому прав, а в деяких випадках — щодо зобов'язання інших суб'єктів спору додержуватись обов'язків, визначених законодавством.

Наступною ознакою земельних спорів прийнято вважати їх конкретний суб'єктний склад. Суб'єктний склад визначається тим колом осіб, які беруть участь у справі щодо вирішення спорів. З огляду на суб'єктний склад земельні спори можуть виникати між громадянами, юридичними особами, територіальними громадами, адміністративно-територіальними одиницями, між громадянами та юридичними особами, за участю державних та інших органів, які наділені повноваженнями щодо вирішення земельних спорів. Земельні спори можуть мати і міждержавний характер.

При виникненні земельного спору формуються відповідні процесуальні земельно-правові відносини. До складу учасників цих правовідносин, які беруть участь у вирішенні земельного спору, належать: заявник, відповідач або уповноважені ними представники, суб'єкти, що вирішують спір (органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів або органи місцевого самоврядування), а також суб'єкти, не заінтересовані у розгляді спору, але участь яких є допоміжною у вирішенні спору (експерти, свідки та ін.). Так, наприклад, якщо розглядати земельні спори, що виникають у зв'язку з реалізацією права власності на землю чи права землекористування, то таким спорам притаманне певне коло суб'єктів земельних відносин. У цих випадках обов'язковими учасниками земельних спорів виступають власники земельних ділянок та землекористувачі, права яких документально засвідчені.

Ще однією ознакою будь-якого спору, в тому числі й земельного, виступає відповідна процедура його розв'язання. Згідно з чинним законодавством земельні спори вирішуються у судовому та позасудовому порядку. Проце суальний порядок судового розгляду земельних спорів передбачено Цивільним процесуальним кодексом України (окрім випадків, коли ці спори не належать до юрисдикції загальних судів).

У практиці земельних правовідносин з уповноваженими державними органами часто виникає питання, до якого суду звертатися у випадку спору. Інколи на це питання не так уже й легко відповісти, адже владні органи виступають стороною як в адміністративному провадженні, так і в господарському, цивільно-правовому за своєю суттю, процесі, і тому залежно від ситуації, підпорядковуються юрисдикції адміністративних або господарських судів.

Питання розмежування підвідомчості земельних спорів під час вирішення судами питань щодо прийняття позовних заяв до свого провадження й досі залишається одним з найбільш проблемних у судовій практиці. Відсутність однорідної судової практики у цій сфері пояснюється, передусім, широким спектром земельних відносин та великою різноманітністю земельних спорів, що можуть виникати з цих відносин, які, відповідно, можуть розглядатись як загальними та господарськими, так і адміністративними судами. Саме у земельних відносинах постає необхідність розрізняти органи влади як суб'єкти публічно-правових владних повноважень та як органи, які реалізують земельні права держави, територіальних громад та Українського народу в цілому, тобто як власників землі.

Відповідно п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Таким чином, якщо виходити із зазначеного, то земельні спори, стороною у яких є суб'єкт владних повноважень, розглядаються адміністративними судами. Суб'єктом владних повноважень згідно з п. 4 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним управлінських функцій [6]. Тобто справа, стороною в якій є орган державної влади чи місцевого самоврядування, буде адміністративною лише в тому разі, коли такий орган буде здійснювати владні управлінські функції. Слід зазначити, що ст. 2 Господарського кодексу України вказує, що учасниками відносин у сфері господарювання, крім суб'єктів господарювання, є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією [7].

У зв'язку з цим необхідно розрізняти ці органи як суб'єкти владних повноважень і як суб'єкти господарювання. Від того, в якій іпостасі виступатиме такий орган у кожному конкретному спорі, буде залежати, якій юрисдикції він підпорядкований — адміністративній чи господарській.

Органи влади здійснюють свої управлінські функції у відносинах, пов'язаних з управлінням в галузі використання земель. Зокрема, такі питання, як

встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень, планування використання земель, землеустрій, контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру, охорона земель підвідомчі адміністративним судам. Своєю чергою, господарським судам підвідомчі земельні спори, що виникають з правовідносин, у яких органи влади діють як власники землі. Наприклад, спори щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності, а саме щодо надання земельних ділянок у власність або користування, відчуження земельних ділянок, укладення, зміна, розірвання договорів купівлі-продажу та оренди, встановлення сервітуту, або укладення інших договорів щодо земельних ділянок, є прерогативою господарських судів. Таким чином, оскарження рішень органів влади як власників землі щодо цих питань має здійснюватися в порядку господарського, а не адміністративного судочинства.

Земельне право має складну природу, оскільки особливості земельного законодавства, яке регулює відносини не лише з метою забезпечити права на землю його суб'єктів, а й з метою раціонального використання та охорони земель, породжує доволі складні питання для процесуальних галузей права. При розгляді судами земельних спорів саме питання щодо співвідношення публічного та приватного у земельному праві викликає низку проблем розмежування компетенції господарських та інших судів щодо розгляду таких спорів.

Тим часом, існують й інші погляди на складність цієї проблеми. Деякі спеціалісти вважають, що проблема розмежування підвідомчості між адміністративними та господарськими судами насправді перебільшується. Так, суддя Вищого господарського суду, Є. Першиков вважає, що стосовно розмежування юрисдикцій «треба просто читати КАС України, де сказано, що якщо відносини пов'язані з управлінською функцією — це адміністративна юрисдикція. Але варто розуміти, що управлінська функція пов'язана з певним управлінням діяльності, але в жодному разі з управлінням власності. 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» [8, с. 33–36].

Останні аналітичні дослідження, здійснені у Вищому господарському суді України, засвідчують, що судова практика у земельних спорах паралельно розвивається різними юрисдикціями, суди посідають діаметрально протилежні позиції в однакових за контекстом обставин справах як при вирішенні питання юрисдикції суду стосовно розгляду спору, так і щодо правозастосування при вирішенні конкретного спору по суті. Очевидно, критерії визначення юрисдикції занадто по-різному розуміються та застосовуються судьями, що, напевно, може бути пояснено критичною проблематичністю визначення єдиних концептуальних підходів, закладеною у кардинальних змінах процесуального законодавства.

Висновки. Процесуальний порядок судового розгляду земельних спорів передбачено Цивільним процесуальним кодексом України (окрім випадків, коли ці спори не належать до юрисдикції загальних судів). На сьогодні

Законом «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин» №1914-VI від 18 лютого 2010 року справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів, віднесено до юрисдикції господарських судів [9]. Крім того, згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі №1-6/2010 від 1 квітня 2010 року 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, крім публічно-правових спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення [10].

Отже, у разі коли земельні спори вирішуються у порядку господарсько-судочинства, застосовується процедура, передбачена Господарським процесуальним кодексом України, а в разі, коли земельний спір згідно із законодавством підвідомчий адміністративному суду, він підлягає дотриманню процедури, передбаченої Кодексом адміністративного судочинства України. В інших випадках земельні спори підвідомчі загальним судам та вирішуються відповідно до процедури, передбаченої Цивільним процесуальним кодексом.

Разом з тим, питання розмежування підвідомчості не може бути вирішене лише за допомогою рекомендаційних роз'яснень вищих судів, оскільки, по-перше, обсяг питань, які необхідно врегулювати та, зрештою, форма такого врегулювання, очевидно, нагадувала б нормативний акт, а по-друге, фактор наявної конкуренції юрисдикцій неодмінно постає на заваді узгодженню правозастосовних позицій. Тому, було б доцільним врегулювати питання підвідомчості та підсудності земельних спорів різних категорій не лише у формі роз'яснень, рекомендацій, інформаційних листів та узагальнень судової практики вищих судових органів, а й шляхом внесення відповідних змін та уточнень на законодавчому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лейба Л.В.* Земельні спори та порядок їх вирішення / За ред. проф. Л.В. Шульги: Монографія. — Х. : Право, 2007. — 19 с.
2. *Джавадов И.А.* Рассмотрение земельных споров: теория основы практики регулирования по законодательству Украины, Российской Федерации и Азербайджана // *Держава і право.* — К., 2007. — Вип. 35 : Юрид. і політ. науки. — С. 78.
3. *Погрібний О.* Щодо місця інституту земельних спорів у системі земельного права // *Право України.* — 2009. — № 9. — С. 10–14.
4. *Земельне право України: Підручник / За ред. М.В. Шульги.* — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 150
5. *Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України.* — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
6. *Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України.* — 2005. — № 35–36. — Ст. 446.
7. *Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України.* — 2003. — № 18; 19–20; 21–22. — Ст. 144.

8. *Шевченко Д.* Земельні спори під пильним оком суддів // Земельне право України: теорія і практика. — 2009. — № 9. — С. 33—36.

9. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин. Закон України № 1914-VI від 18.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 20. — Ст. 200.

10. Рішення Конституційного суду України у справі N 1-6/2010 від 1 квітня 2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 27. — стор. 31. — Ст. 1069.

11. *Boer A., Hoebtra R., Winkels R.* The CLIME Ontology / A. Boer, R. Hoebtra, R. Winkels // Second International Workshop on Legal Ontologies, December 13, 2001. — Amsterdam : Department of Computer Science & Law, Faculty of Law, University of Amsterdam, The Netherlands, December 10, 2001. — P. 37—47.

12. *Terkper S.E.* Accounting challenges for semi-autonomous revenue agencies (SARAs) in developing countries / S.E. Terkper // Fiscal affairs department IMF Working Paper. — 2008. — No WP/08/116. — 26 p.

13. *Fjeldstad O.H.* Corruption in tax administration: Lessons from institutional reforms in Uganda / O.H. Fjeldstad // CMI Working Papers. — 2005. — No 10. — 23 p.

14. Regulation (EU) No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters of 12 December 2012 [Electronic resource]. — Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32012R1215>.

15. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Council Regulation (EC) No. 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters [Electronic resource]. — Mode of access : http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/re-port_judgements_en.pdf.

REFERENCES

1. *Leiba L.V.* Zemelni spory ta poriadok yikh vyrishennia / Za red. prof. L.V. Shulhy: Monohrafiia. — Kh. : Pravo, 2007. — 19 s.

2. *Dzhavadov I.A.* Rassmotrenie zemel'nyh sporov: teoriya osnovy praktiki regulirovaniya po zakonodatel'stvu Ukrainy, Rossijskoj Federacii i Azerbajdzhana // Derzhava i pravo. — K., 2007. — Vyp. 35 : Yuryd. i polit. nauky. — S. 78.

3. *Pohribnyi O.* Shchodo mistsia instytutu zemelnykh sporiv u systemi zemelnogo prava // Pravo Ukrainy. — 2009. — № 9. — S. 10—14.

4. *Zemelne pravo Ukrainy: Pidruchnyk / Za red. M.V. Shulhy.* — K. : Yurinkom Inter, 2004. — s.150

5. *Zemelnyi kodeks Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.* — 2002. — № 3—4. — St. 27.

6. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.* — 2005. — № 35—36. — St. 446.

7. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.* — 2003. — № 18; 19—20; 21—22. — St. 144.

8. *Shevchenko D.* Zemelni spory pid pylnym okom suddiv // Zemelne pravo Ukrainy: teoriia i praktyka. — 2009. — № 9. — S. 33—36.

9. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин. Закон України № 1914-VI від 18.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 20. — Ст. 200.

10. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy u spravi N 1-6/2010 vid 1 kvitnia 2010 roku // Ofitsiyni visnyk Ukrainy. — 2010. — № 27. — stor. 31. — St. 1069.

11. Boer A., Hoebtra R., Winkels R. The CLIME Ontology / A. Boer, R. Hoebtra, R. Winkels // Second International Workshop on Legal Ontologies, December 13, 2001. — Amsterdam : Department of Computer Science & Law, Faculty of Law, University of Amsterdam, The Netherlands, December 10, 2001. — P. 37–47.

12. Terkper S.E. Accounting challenges for semi-autonomous revenue agencies (SARAs) in developing countries / S.E. Terkper // Fiscal affairs department IMF Working Paper. — 2008. — No WP/08/116. — 26 p.

13. Fjeldstad O.H. Corruption in tax administration: Lessons from institutional reforms in Uganda / O.H. Fjeldstad // CMI Working Papers. — 2005. — No 10. — 23 p.

14. Regulation (EU) No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters of 12 December 2012 [Electronic resource]. — Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32012R1215>.

15. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Council Regulation (EC) No. 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters [Electronic resource]. — Mode of access : http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/re-port_judgements_en.pdf.

Матчук С.В. Деякі питання розмежування підвідомчості при розгляді земельних спорів

Стаття присвячена висвітленню питань, пов'язаних із розмежуванням компетенції цивільних, господарських та адміністративних судів при розгляді земельних спорів. Визначено поняття та основні ознаки земельного спору. Запропоновано шляхи удосконалення законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: земельний спір, підвідомчість, цивільне судочинство, господарське судочинство, адміністративне судочинство.

Матчук С.В. Некоторые вопросы разграничения подведомственности при рассмотрении земельных споров

Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с разграничением компетенции гражданских, хозяйственных и административных судов при рассмотрении земельных споров. Определено понятие и основные признаки земельного спора. Предложены пути усовершенствования законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, гражданское судопроизводство, хозяйственное судопроизводство, административное судопроизводство.

Matchuk S. Some Aspects of Separation of the Subject Matter Jurisdiction in Land Disputes

The article deals with the issue of separation of the jurisdiction between civil, economic, and administrative courts in land disputes. The concept and main features of a land dispute are determined. The ways of improvement of the legislation in the given sphere are offered.

Keywords: Land Dispute; Jurisdiction; Civil Proceedings; Economic Legal Proceedings; Administrative Legal Proceedings

Стаття надійшла до редакції: 08.12. 2017.