

## СУДОВА ПРАКТИКА ПРИ ВИРІШЕННІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ: ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ

*Досліджується актуальна проблема сьогодення, а саме адміністративно-правові основи судового захисту права власності на землю. Аналіз чинного законодавства та судової практики адміністративних судів при вирішенні юрисдикційних проблем дав змогу внести авторські пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.*

**Ключові слова:** захист прав, земельні спори, судовий захист, адміністративне судочинство, юрисдикційні проблеми.

*Исследуется актуальная проблема современной правовой науки, а именно административно-правовые начала судебной защиты прав собственности на землю. Анализ действующего законодательства и судебной практики административных судов в процессе решения юрисдикционных проблем разрешил внести авторские предложения относительно изменения действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** защита прав, земельные споры, судебная защита, административное судопроизводство, юрисдикционные проблемы.

*The article examined the actual problem, namely, administrative and legal foundations of judicial protection of property rights to land. Analysis of current law and practice of administrative courts in dealing with jurisdictional issues allowed to make proposals to improve copyright legislation.*

**Key words:** protection of rights, land disputes, judicial protection, administrative proceedings, jurisdictional issues.

Чинна Конституція України гарантує державний захист прав і свобод людини. Це положення стосується осіб, права й свободи яких порушено, а також потерпілих внаслідок неправомірних рішень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розвиток адміністративного законодавства дає змогу нам сформулювати пролепни про те, що одним із принципів діяльності державних органів і посадових осіб є принцип охорони прав і інтересів держави, суспільства і людини.

Одним із головних принципів державного управління є принцип реальності прав людини та громадянина. Цей принцип визначається сучасними правознавцями та політологами як один із ключових у галузі державного управління та державотворення. Принцип реальності прав людини і громадянина виступає з'єднуючим компонентом між державним управлінням та забезпеченням прав людини.

Питанням безпеки захисту прав на природні ресурси, у тому числі й на землю, присвячено велику кількість наукових праць відомих українських і зарубіжних Вчених-юристів, практиків, серед них: В. Авер'янов, О. Андрійко, М. Афанасьєв, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Недбайло, В. Курило, А. Селіванов та ін. Водночас питання судової практики при вирішенні земельних спорів та шляхи розв'язання юрисдикційних проблем досліджено недостатньо.

Здійснення судочинства адміністративними судами з часу їх створення засвідчило ефективність адміністративного судочинства в період становлення правової демократичної держави та впровадження економічних реформ. Надію на захист від незаконних дій чиновників у цих судах мають мільйони громадян, і отримують цей захист, незважаючи на супротив посадових осіб органів державної влади. Проте вважаємо необхідним зазначити, що на практиці спостерігається зміна організації роботи суб'єктів владних повноважень, які все частіше намагаються забезпечити задекларовані конституційні принципи прав і свобод людини. Насамперед труднощі в роботі державних органів виникають через зако-

нодавство, яке не адаптоване до сучасних реалій, оскільки прийняте ще задовго до ухвалення Конституції України. Суперечки виникають також і на підставі законодавства, яке приймалося вже на виконання вимог Конституції України, але є далеко недосконалим.

Так, у зв'язку з невизначеністю на законодавчому рівні конкретних і чітких критеріїв розмежування між певними видами юрисдикцій, разом зі становленням системи адміністративних судів зростають суперечки щодо розмежування певних категорій справ між господарською, кримінальною та адміністративною юрисдикціями, що негативно відображається на іміджі судової влади. Нині ці суперечки не лише не вщухають, а й навпаки, проблема розмежування стала найгострішою проблемою судочинства України. Спробу врегулювати ситуацію здійснювали науковці, політики і практики, але, на нашу думку, відсутність єдиного підходу, наукових досліджень і відповідних висновків призвело до заострення ситуації.

При вирішенні питання щодо віднесення того чи іншого спору до господарської чи адміністративної юрисдикції існує підхід, згідно з яким: судді господарських судів вважають, що будь-який спір належить до вирішення в порядку господарської юрисдикції, якщо він впливає зі здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності. Представники адміністративної юстиції стверджують, що в разі надання будь-яких адміністративних послуг або втручання в господарську діяльність будь-яких державних органів або органів місцевого самоврядування, є спором публічно-правовим, який підлягає вирішенню виключно в порядку адміністративного судочинства.

Доречно зазначити, що представники як господарських, так і адміністративних судів стверджують про необхідність при вирішенні спору враховувати суб'єктний склад сторін і характер спірних правовідносин, але в результаті отримуємо, що в кожній сторони своя точка зору.

Однією із категорій справ, щодо яких виникли проблеми стосовно їх належності до адміністративної чи господарської юрисдикції, є земельні спори.

Основний Закон ст. 13 Конституції України встановив: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією»<sup>1</sup>. Ч. 2 цієї ж статті зазначає, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині та суспільству.

Важливою гарантією є захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання і гарантує їм рівність перед законом. Держава створює відповідні законодавчі та організаційні умови для забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки. Порушення прав власників, чи-то держава, чи громадянин, чи юридична особа, зумовлює притягнення винних до юридичної відповідальності — адміністративної, кримінальної, матеріальної<sup>2</sup>.

Згадане зазначення про права власника правниками трактується як рівноправність органів державної влади та органів місцевого самоврядування на землю, а тому, як зазначають господарники, вказані правовідносини є виключно господарськими або цивільними.

Рішенням Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року у справі № 10-рп/2010 за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. першої ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що «органи місцевого самоврядування, здійснюючи розпорядження землями територіальних громад, передачу земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користу-

вання із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції, а публічно-правові спори, які виникають, розглядаються в порядку кримінального та адміністративного судочинства»<sup>3</sup>.

Досить доречно зазначити, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України (ст. 147 Конституції України).

Без урахування правової позиції Конституційного Суду України Вищим Господарським Судом України приймається постанова пленуму за № 6 від 11.05.2011 р., яка, як відомо, має лише рекомендаційний характер. Зазначеною постановою роз'яснено підвідомчість справ у спорах, що виникають із земельних відносин таким чином: «органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (надання земельних ділянок громадянам і юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, ренти, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису, в тому числі прийнятті державними органами та органами місцевого самоврядування відповідних рішень) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок. Реалізуючи відповідні повноваження, державні органи або органи місцевого самоврядування вступають з юридичними та фізичними особами в цивільні та господарські правовідносини. Отже, у таких відносинах держава або територіальні громади є рівними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами, у тому числі з суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, 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 підвідомчі господарським судам»<sup>4</sup>.

Практика господарських судів після надання офіційного тлумачення Конституційним Судом України не лише не змінилась, а навпаки, є сталою. Наприклад, ухвалою Господарського суду Чернігівської області від 17.10.2011 р. у справі № 02-03/5028/2188/2011/703 у прийнятті позовної заяви відмовлено, а позовні матеріали повернуто заступнику прокурора м. Чернігова з роз'ясненням, що вказана справа є справою адміністративної юрисдикції. Предметом судового розгляду в цій справі є вимоги прокурора про визнання недійсним п. 7 рішення Чернігівської міської ради від 31.05.2011 р. «Про передачу земельних ділянок у власність громадянам для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), ведення садівництва, індивідуального дачного будівництва та надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою»<sup>5</sup>. Зазначеним рішенням міської ради членам обслуговуючого кооперативу «Дачне товариство «Лелека» передано у власність земельні ділянки в районі озера для індивідуального дачного будівництва. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 15.11.2011 р. ухвала суду першої інстанції скасована. Судом апеляційної інстанції зазначено, що: «реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебувала у її власності, Рада відповідно до статті 5 Земельного кодексу України має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Тобто при здійсненні повноважень власника землі відповідач є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпоряджатися землею... Рада владних управлінських функцій не здійснювала і суб'єктом владних повноважень у цих відносинах не виступала. Враховуючи викладене, за суб'єктним складом сторін та предметом спору дана справа під-

лягає розгляду господарськими судами в порядку, визначеному Господарським процесуальним кодексом України»<sup>6</sup>.

Майже одночасно Київським апеляційним адміністративним судом здійснено розгляд справи за позовом міжрайонного природоохоронного прокурора Київської області до Клавдієво-Тарасівської селищної ради Бородянського району Київської області про визнання незаконним і скасування рішення Клавдієво-Тарасівської селищної ради № 1067 від 22.01.09 р. «Про надання дозволу на розробку проекту відведення у власність земельної ділянки». Предметом спору в цій справі є рішення про надання дозволу на розробку проекту відведення у власність земельної ділянки загальною площею 0,069 га для будівництва та обслуговування житлового будинку. Ухвалою суду від 27.10.2011 р. залишено без змін постанову Київського окружного адміністративного суду від 10 березня 2011 р., якою відмовлено в задоволенні позовних вимог<sup>7</sup>.

Крім того, Вищим адміністративним судом України розглянуто справу та прийнято рішення по суті заявлених позовних вимог у справі за позовом до Корейзької селищної ради АР Крим про визнання бездіяльності протиправною та скасування рішення № 57-я від 18.12.2009 р. Корейзької селищної ради АР Крим «Про надання дозволу на складання проектів землеустрою з відведення земельних ділянок на землях смт. Корейз АР Крим»<sup>8</sup>.

Тобто у всіх наведених справах предмет спору був єдиний: оскарження рішення органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин, розгляд яких здійснюється одночасно в порядку адміністративного та господарського судочинства.

На наш погляд, така ситуація довго тривати не може і потребує нагального втручання законодавчої гілки влади. Водночас, слід ґрунтовно розглянути та вивчити дане питання науковцям і виробити оптимальні шляхи врегулювання окреслених питань.

Про наявність проблеми при розмежуванні спорів адміністративної та господарської юрисдикції не тільки в галузі земельних правовідносин свідчить постанова пленуму Вищого Господарського Суду України від 24 жовтня 2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», в якій майже у кожній категорії спорів дається роз'яснення правильності визначення підвідомчості справ між адміністративною та господарською юрисдикцією, в тому числі і в земельних правовідносинах<sup>9</sup>.

Дискусія щодо проблеми розмежування між адміністративною та господарською юрисдикцією не вихуає не лише серед практиків, а й серед науковців. Як зазначає М. Кучерявенко, «Кодекс адміністративного судочинства України не вказує, що адміністративне судочинство захищає лише публічні права особи. Визначення права на володіння та користування земельною ділянкою вторинне стосовно повноважень. Саме до того, як з'ясувати майнові (орендні) відносини в межах дії цивільного судочинства, треба вирішити публічний за правовою природою спір щодо реалізації повноважень відповідного владного суб'єкта. У цьому сенсі навряд чи є підстави обґрунтовувати природу такого спору та процедуру його вирішення за правилами цивільного судочинства»<sup>10</sup>.

Підсумовуючи зазначене, вважаємо, що єдиним виходом з цієї ситуації є законодавче врегулювання цього питання Верховною Радою України, при цьому необхідно не лише визначити загальні критерії належності земельного спору до категорії публічно-правового, а чітко розмежувати юрисдикційну підсудність.

На нашу думку, необхідно ініціювати внесення змін до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, яка встановлює юрисдикцію адміністративних судів, доповнивши її ч. 7 такого змісту: «спори фізичних чи юридичних осіб із органами державної влади та місцевого самоврядування щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності при розпорядженні землями територіальних громад, передачу земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності, а також при укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-прода-

жу, ренти, оренди земельної ділянки, встановлення сервітуту, суперфіцію, емфітевзису та інших договорів щодо земельних ділянок».

1. Конституція України: за станом на 1 груд. 2005 р. // ВВР України. — 1996. — №30. — Ст. 141. 2. Коментар до Конституції України: Науково-популярне видання. — К., 1996. — С. 53. 3. Рішенням Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року по справі № 10-рп/2010 за конституційним поданням Вишого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>. 4. Постанова пленуму Вишого Господарського Суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» за № 6 від 17.05.2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU\\_17052011\\_6.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/ppVGSU_17052011_6.pdf). 5. Рішення Чернігівської міської ради від 31.05.2011 «Про передачу земельних ділянок у власність громадянам для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), ведення садівництва, індивідуального дачного будівництва та надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою» [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/search>. 6. Постанова Київського апеляційного господарського суду від 15.11.2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://reyestr.court.gov.ua>. 7. Рішення Київського апеляційного адміністративного суду [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://reyestr.court.gov.ua>. 8. Рішення Вишого адміністративного суду України <http://reyestr.court.gov.ua>. 9. Постанова пленуму Вишого Господарського Суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11>. 10. Кучерявенко М. Влада є влада // Газета «Закон і бізнес». — 2011. — № 40. — С. 10.