

10. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань : монографія. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2015. 378 с.
11. Забродська Г.І. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Харків : ХДУХТ, 2017. С. 21.
12. Велешук С.С. Концептуальні підходи до визначення функцій та класифікації методів адміністративного менеджменту. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1952>.
13. Герасимяк Н.В. Волинчук Ю.В. Адміністративний менеджмент як один із напрямів сучасного менеджменту. *Економіка і суспільство*. 2016. № 4. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/4_ukr/19.pdf.
14. Антонюк О. Адміністративний менеджмент: теоретико-методологічні засади. URL: <http://personal.in.ua/article.php?ida=413>.
15. Новікова М.М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)» (для студентів усіх форм навчання напряму підготовки 6.030601 – Менеджмент) / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2016. 98 с.

ЗАБУРАННА А. О.,
адвокат, аспірант кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
(Національний університет «Одеська
юридична академія»)

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-26>

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ У РАЗІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

У статті здійснюється аналіз доктринальних положень, позицій правників і судової практики стосовно вирішення питання щодо розмежування адміністративної та цивільної юрисдикцій.

Виділено проблемні аспекти визначення підвідомчості земельних спорів. Досліджена проблема недостатнього розмежування підвідомчості земельних спорів.

Наведено різні підходи та приклади судової практики щодо визначення підсудності земельних спорів, що змінювались протягом часу.

Установлено, що вирішення земельного спору в судах практично водночас формується та регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України.

Зазначено, що у процесі еволюції поглядів на підсудність земельного спору на теперішній час судовою практикою дійшла висновку щодо необхідності проведення судом детального аналізу спірного правовідношення на предмет наявності факту здійснення органом владних управлінських функцій, у кожному конкретному земельному судовому спорі. Звернуто увагу на те, що даний підхід включає елемент суб'єктивного погляду судді, на розгляді якого перебуває



земельний спір, що не сприяє чіткості правозастосування та створенню єдиної судової практики.

Зауважено, що чітке розмежування підвідомчості справ між судами різних юрисдикцій має теоретичне і практичне значення, оскільки подання позову до некомпетентного суду може мати негативні наслідки для сторін у спірних відносинах і призвести до тривалого судового процесу, спрямованого на визначення підсудності, без розгляду справи по суті спору, що погіршує стан доступу до правосуддя.

Звернута увага на відсутність нормативного регулювання підсудності, що є причиною нестабільності судової практики. Зазначено, що остаточне вирішення проблеми підсудності земельних спорів можливе лише шляхом законодавчого врегулювання, з обов'язковим узгодженням водночас відповідних положень усіх процесуальних кодексів.

Ключові слова: розмежування юрисдикцій, підсудність, земельні спори.

The article analyzes the doctrinal positions, the positions of lawyers and jurisprudence on the issue of the delineation of administrative and civil jurisdiction.

The problematic aspects of determining the jurisdiction of land disputes are highlighted. The problem of insufficient delimitation of jurisdiction over land disputes is investigated.

Different approaches and views of jurisprudence concerning the definition of the jurisdiction of land disputes that have changed over time are given. It has been established that the resolution of land disputes in courts is practically simultaneously formed and regulated by the norms of the Civil Procedural Code, the Commercial Procedural Code and the Code of Administrative Justice of Ukraine.

It is noted that in the process of evolution of views on the jurisdiction of the land dispute, to date, the judicial practice has come to the conclusion that it is necessary for the court to conduct a detailed analysis of the controversial relationship regarding the existence of the fact that the body of government executive functions is exercising, in each particular land court dispute. It is noted that this approach includes an element of the subjective view of a judge, which is considering a land dispute, which does not contribute to clarity in the application of law and the creation of a common jurisprudence.

It is noted that the clear delineation of jurisdiction between courts of different jurisdictions has theoretical and practical significance, since filing a claim to an incompetent court may have negative consequences for the parties in the controversial relationship and lead to a lengthy trial aimed at determining the jurisdiction without considering the case on the merits of the dispute, which worsens the state of access to justice.

The attention is drawn to the lack of normative regulation of jurisdiction, which is the cause of instability of judicial practice. It is noted that the final solution to the issue of jurisdiction in land disputes, possibly only through legislative regulation, with the obligatory agreement, while, the relevant provisions of all procedural codes.

Key words: delimitation of jurisdictions, jurisdiction, land disputes.

Вступ. Сьогодні якісний розгляд і 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.

Земельним кодексом України визначено, що земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Виключно судом вирішуються земельні



спори щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів і областей [1, с. 27].

Вирішення земельного спору в судах є частиною земельного процесу, який практично водночас формується та регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК), Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) чи Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, тому першою проблемою перед стороною в земельному спорі, що звертається до суду з позовом про захист прав, постає визначення підсудності відповідної справи.

Незважаючи на численні роз'яснення вищих спеціалізованих судів України щодо того, у порядку якого саме судочинства необхідно здійснювати розгляд того чи іншого земельного спору, на практиці триває правова дискусія щодо компетенції (підвідомчості) таких справ. Дана дискусія триває роками у правовій спільноті України, тому доповнюється новими правовими стандартами і підходами.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз доктринальних положень, позицій і поглядів юристів-практиків щодо означеної проблематики, дослідження судової практики, а також окреслення конкретних пропозицій, спрямованих на правильне вирішення питання щодо розмежування адміністративної та цивільної юрисдикцій.

На дану проблему, у різних аспектах, звертали вагу В.І. Андрейцев, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.В. Котелевець, Л.В. Лейба, Т.Є. Харитонova, М.В. Шульга й інші.

Результати дослідження. Під земельними спорами варто розуміти неврегульовані розбіжності, пов'язані із застосуванням норм земельного законодавства щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та реалізацією інших прав на землю, які виникають між суб'єктами земельних відносин і підлягають вирішенню в порядку, установленому законом [2, с. 132].

У земельно-правових дослідженнях пропонуються критерії класифікації земельних спорів, зокрема залежно від органів, які їх вирішують. За цим критерієм земельні спори підрозділяються на дві групи: земельні спори, які вирішуються судами, та земельні спори, які вирішуються спеціально уповноваженими органами. У першому разі йдеться про судові вирішення, у другому – про адміністративний порядок розгляду і вирішення земельних спорів [3, с. 18].

Чітке розмежування підвідомчості справ між судами різних юрисдикцій, тобто повноважень щодо розгляду справ, на які поширюється компетенція суду, має теоретичне та практичне значення, оскільки подання позову до некомпетентного суду може мати негативні наслідки для сторін у спірних відносинах.

Як засвідчує судова практика, досить поширені випадки, коли адміністративний чи господарський суди відмовляють у відкритті провадження у справі, посилаючись на те, що відповідний спір потрібно розглядати порядком господарського чи адміністративного судочинства, хоча такий спір підвідомчий відповідному суду.

Існують також проблемні випадки, коли й адміністративним, і господарським судом, а також порядком цивільного судочинства водночас розглядається той самий спір або спір, тотожний за правовою природою, що, звісно, шкодить якості розгляду, уніфікованості судової практики та правозастосування.

Якщо в 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 на адміністративний суд, ні суд цивільного судочинства не приймуть її до розгляду, мотивуючи своє рішення непідвідомчістю спору, що, у свою чергу, фактично позбавляє суб'єкта доступу до дієвого правосуддя, примушуючи долати тернистий шлях судових процесів та з'ясовувати підсудність справи, не занурюючись водночас у предмет спору.

Земельний кодекс 2001 р. дозволяє розподіляти всі спори на чотири види: спори щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, що і являють собою



земельні спори; спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів і областей, які по суті є адміністративно-територіальними спорами; спори щодо меж земельних ділянок, порушення правил добросусідства, а також встановлення обмежень у використанні земель і земельних сервітутів; інші спори, що пов'язані із земельними відносинами [4, с. 647].

Однак Кодекс адміністративного судочинства (п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України) застосовує вже інший цензор під час визначення юрисдикції адміністративних судів. Їхня компетенція поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження, що фактично може мати місце в кожному із чотирьох вищенаведених видах земельних спорів, які виділяє Земельний кодекс України.

Тривалий термін панувала позиція адміністративних судів, яка фактично зводилася до того, що, оскільки місцеві ради в такому разі цілком підпадають під визначення «суб'єкта владних повноважень», то і спори щодо оскарження їхніх рішень є публічно-правовими, отже, підлягають розгляду в адміністративних судах.

Однак така, чітко окреслена позиція досліджувалась і перевірялась часом на предмет відповідності правовій істинності. Судова практика дійшла висновку щодо **необхідності проведення детального аналізу спірного правовідношення** на предмет наявності в цього органу владних управлінських функцій. Таке дослідження було необхідним 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.

Отже, не будь-яка справа, за вищенаведеним підходом, стороною в якій є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, належить до компетенції адміністративних судів. Така справа не завжди є адміністративною й у тому разі, коли орган державної влади чи орган місцевого самоврядування здійснює управлінські функції. Справа, стороною в якій є орган державної влади чи місцевого самоврядування, буде адміністративною лише тоді, коли такий орган у спірних правовідносинах здійснює **владні** управлінські функції.

За приписами ч. 1 ст. 4 КАС України, адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір; публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Отже, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, іншим суб'єктом під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, ухвалених або вчинених ними під час виконання владних управлінських функцій. Однак оспорування правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірного майна має вирішуватися порядком цивільної (господарської) юрисдикції.

Відповідно до постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 29 березня 2017 р. у справі № 21–3412а16, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом



місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, ухвалених або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій.

Коли спір стосується права власності/користування земельною ділянкою, тобто цивільного права, то не підлягає вирішенню порядком адміністративного судочинства. Отже, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що в разі ухвалення суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність чи оренду (**тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після його реалізації**) оспорування правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки, а також правомірності надання іншій особі дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення цієї земельної ділянки має вирішуватися порядком цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про право цивільне.

Дана позиція суду узгоджується з висновками Верховного Суду України, викладеними в постановках від 25 травня 2016 р. у справі № 21–1204а16 та від 26 квітня 2016 р. № 21–2990а15.

Відповідно до п. 7 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 3 від 1 березня 2013 р. «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ», земельні відносини, суб'єктами яких є фізичні чи юридичні особи, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, а об'єктами землі в межах території України земельні ділянки та права на них, зокрема на земельні частки (паї), регулюються земельним і цивільним законодавством на принципах забезпечення юридичної рівності прав їхніх учасників, забезпечення гарантій прав на землю.

Захист судом прав на землю в цих відносинах здійснюється способами, визначеними у ст. ст. 16, 21, 393 Цивільного кодексу України, ст. 152 Земельного кодексу України, зокрема шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [5].

Отже, 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, розглядаються порядком цивільного судочинства. Це стосується, наприклад, позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо видання дозволу на виготовлення (розроблення) проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вирішення інших питань, що за законом 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 Земельного кодексу України й інші), крім спорів, передбачених ч. 1 ст. 16 Закону України від 17 листопада 2009 р. № 1559–VI «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 необхідності», про цивільну відповідальність за порушення земельного законодавства, про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Цивільного процесуального кодексу України, суди розглядають порядком цивільного судочинства справи, що виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється порядком іншого судочинства.

Судова практика схиляється до того, що коли правовідносини, які склалися між сторонами, є цивільно-правовими, то вони не можуть бути предметом розгляду в адміністративному процесі, оскільки в такому разі наявний спір про право, особливо щодо прав користування та власності на земельну ділянку.

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



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

Висновки. Багато проблем у земельній сфері виникає через неврегульованість законодавства, що ускладнює процес захисту прав землекористувачів і землевласників. Основним проблемним видом земельних спорів, з погляду 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.

Необхідність проведення детального аналізу спірного правовідношення на предмет наявності в цього органу владних управлінських функцій у правовідносинах 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, усе ж таки містить елемент суб’єктивного погляду особи, яка проводить такий аналіз, що не сприяє чіткості у правозастосуванні та призводить до тривалих судових процесів лише на предмет підсудності спору.

Відсутність нормативного регулювання питання підсудності земельних спорів є причиною нестабільності судової практики. Остаточного вирішити проблему підсудності можна лише шляхом законодавчого врегулювання, узгодивши водночас відповідні положення всіх процесуальних кодексів. Від даного напрямку залежить формування єдиної усталеної судової практики із зазначеної категорії спорів, що завжди було складним процесом. Цей процес триває сьогодні та буде тривати надалі.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № № 3–4. Ст. 27.
2. Каракаш І.І. Правове регулювання розгляду та вирішення земельних спорів як гарантія захисту прав на землю. *Підприємництво, господарство і право*. Одеса : Земельне право, 2017. С. 132.
3. Котелевець А.В., Лейба Л.В., Шульга М.В. Земельні спори: правові засади вирішення : навчальний посібник. Харків : Федорко, 2014. С. 18–19.
4. Каракаш І.І. Правові засади вирішення земельних спорів. *Актуальні проблеми держави і права*. Вип. 18. Одеса : Юридична література, 2004. С. 642–650.
5. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 3 від 1 березня 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

