

МЕХАНІЗМ РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ МІЖ ГОСПОДАРСЬКИМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ



**Задірака Наталя
Юріївна,**

кандидат юридичних
наук, доцент
кафедри адміністративного права
юридичного
факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Барікова Анна
Анатоліївна,**

магістр 1 року навчання юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено визначенню критеріїв розмежування підвідомості земельних спорів. Розкрито складові відповідного механізму. Сформульовано пропозиції щодо внесення змін до законодавства України.

Ключові слова: земельний спір, підвідомчість, адміністративна юрисдикція, господарська юрисдикція, юрисдикція загальних судів.

Забезпечення права на належний судовий захист з огляду на розвиток суспільства та науки зумовлює актуальність дослідження механізму визначення підвідомості земельних спорів. Ця проблема набула актуальності через те, що законодавець не визначає чітко, який саме суд повинен вирішувати такі конфлікти.

У контексті цього дослідження земельними спорами вважатимемо такі не врегульовані конфлікти, що виникають із земельних відносин з приводу виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав, їх охорони (захисту) у зв'язку з порушенням прав і законних інтересів (чи їх визнанням) суб'єктів таких правовідносин.

Питання підвідомчості спорів-конфліктів розкрито в науковому доробку таких дослідників, як Ю. Білоусов, А. Бутирський, О. Вінник, К. Гарагата, І. Ілієв, Л. Кондратьєва, С. Кузьменко, Р. Куйбіда, І. Лукач, М. Стахурський, О. Червякова, М. Черленьяк, Г. Шунько, Н. Янюк та інших. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів і шляхи їх вирішення визначили Р. Куйбіда, А. Мірошніченко, А. Огренчук, М. Стахурський, М. Струць, Д. Шевченко та інші.

Метою дослідження є визначення сутності механізму розмежування підвідомчості земельних спорів. Відповідно до зазначеної мети в дослідженні вирішуються такі основні завдання: визначити критерії

розмежування підвідомості таких конфліктів і складові відповідного механізму, сформулювати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Методологічною основою роботи є загальнофілософські, загальнонаукові та окремонаукові методи пізнання. За допомогою герменевтичного та формально-юридичного методів розглядається сутність механізму визначення підвідомості земельних спорів. Специфіка реалізації цього механізму розглядається та систематизується за допомогою логічних і теоретичних загальнонаукових методів, системно-структурного, формально-юридичного та порівняльно-правового окремонаукових методів.

Зважаючи на наявні колізійні моменти у визначенні юрисдикції відповідних судів щодо питання підвідомості, слід урахувувати такі відмежувальні критерії: 1) суб'єктний аспект (склад учасників конкретного судового провадження), 2) онтологічні характеристики, пов'язані з сутністю земельного спору; 3) легальний критерій (відносини, врегульовані актами законодавства; визначення в законі норми, що прямо передбачає вирішення конфлікту відповідним судом, і відсутність норми, що прямо передбачала б вирішення такого конфлікту судом іншої юрисдикції); 4) причинно-наслідковий критерій (наявність спору про право, що слідує з відповідних відносин).

Зокрема, за підходом М. Власенка, перевагу має змістовний принцип: тобто більш загальна норма, прийнята пізніше, не скасовує дії прийнятої раніше спеціальної норми. Такий

підхід пояснюється тим, що законодавець виходить із мети збереження стабільності системи права, з необхідності стабільно регулювати суспільні відносини [1, с. 93]. Водночас А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков [2, с. 197–198], не акцентуючи уваги на співвідношенні правил вирішення правових колізій, віддають перевагу темпоральному принципу над змістовним (іншими словами, змістовний принцип не згадується ними взагалі). У юридичному словнику-довіднику за ред. Ю. Шемшученка 1996 року закріплено пріоритет темпорального принципу перед змістовним [3, с. 287]. Позиція щодо переваги темпорального принципу над змістовним висвітлена й у зарубіжній правовій літературі [4, с. 41].

Діаметрально протилежні позиції щодо юрисдикції судових органів за земельними спорами закріплено на рівні судової практики. Так, селянське (фермерське) господарство «Феміда» звернулося до господарського суду з позовом щодо визнання протиправним і скасування рішення голови П'ятихатської районної державної адміністрації Дніпропетровської області про відмову в затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її в користування на умовах оренди. Сторона позивача також просила суд зобов'язати відповідну районну державну адміністрацію затвердити проект із землеустрою щодо відведення земельної ділянки з земель державного запасу на території Саївської сільської Ради та надати її в користування на умовах оренди. Суд установив, що оскаржувалися дії суб'єкта

владних повноважень, а приписами Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПКУ) не передбачено право позивача звертатися з визначеними ним позовними вимогами до господарських судів, тому за таких обставин спір не підлягає вирішенню в господарських судах України. Керуючись ст. 12, ч. 1 п. 1 ст. 62, ст. 86 ГПКУ, ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), Господарський суд Дніпропетровської області за справою № 28/5005/17477/2011 від 26 грудня 2011 р. ухвалив у прийнятті позовної заяви відмовити [5].

Водночас управління майном міста Ужгородської міської ради звернулося до господарського суду Закарпатської області у справі № 5008/6/2012 від 8 лютого 2012 р. з позовом до Ужгородської міської ради, до ТОВ «Майдан-Ужгород» про визнання неправомірним та скасування рішення Ужгородської міської ради про погодження місця розташування для будівництва торгівельно-розважального комплексу, а також про надання та приватизацію земельних ділянок, визнання недійсним договору оренди земельної ділянки. При аналізі правової природи та характеру цього конфлікту суд виходив із положень ст. ст. 13, 14 Конституції України, ст. ст. 177, 181, 324, гл. 30 Цивільного кодексу України, ст. 148 Господарського кодексу України, на підставі яких землю та земельні ділянки віднесено до об'єктів цивільних прав, а держава та територіальні громади через свої органи вступають у земельні відносини, реалізуючи цивільні та інші права власників

земельних ділянок у приватноправових відносинах. Суд вказав на підвідомчість цього спору господарському суду, оскільки у вказаних вище правовідносинах органами місцевого самоврядування реалізуються повноваження власників землі, а також склад сторін у процесі відповідає вимогам ст. 1 ГПКУ [6].

Шляхом вирішення відповідної ситуації може вважатися накладення горизонтів розуміння конкретної особи (особи, що подає позов до суду, та судді, що приймає рішення про підвідомчість земельного спору) на горизонти розуміння доктринального та правозастосовчого напрямків із використанням доробку герменевтики в праві.

Ураховуючи поділ земельних відносин на публічні та приватні, спори в таких відносинах можуть бути як публічноправовими, так і приватноправовими [7, с. 154].

У кожному випадку для визначення характеру спірних відносин потрібно застосовувати положення процесуальних кодексів про підвідомчість (теоретичний рівень дослідження), а потім здійснювати моніторинг судової практики (емпіричний рівень дослідження). Після цього слід здійснювати повторний відхід на теоретичний рівень визначення підвідомчості (проведення логічних мисленнєвих операцій щодо обрання необхідних критеріїв, зокрема за характером земельних спорів: публічноправовим (наприклад, при безоплатній приватизації земельних ділянок громадянами) і приватноправовим (наприклад, при приватизації земельної ділянки шляхом її продажу

на конкурентних засадах), і в подальшому знову звертатися до емпіричного рівня (безпосередня подача позову до суду).

Фактично сьогодні в суб'єктів господарських відносин з'явилася можливість вибору суду для вирішення конфлікту. Це пов'язано з тим, що вже після набрання чинності рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [8] (суб'єктний критерій – спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень) позиція Верховного Суду України (далі – ВСУ) була викладена в постанові колегії суддів Судової палати з адміністративних справ ВСУ від 27 квітня 2010 р. стосовно критеріїв визначення підвідомчості земельних спорів.

Очевидно, що може бути прийнятим до розгляду господарським судом звернення суб'єкта господарювання у спорі з органом місцевого самоврядування з урахуванням онтологічного критерію (приватноправової сутності конфлікту). При цьому господарський суд буде керуватися положеннями 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». З іншого боку, при зверненні суб'єкта до адміністративного суду той зобов'язаний буде прийняти позов до розгляду на підставі рішення КСУ від 1 квітня 2010 р. [9].

Для розв'язання неврегульованих аспектів розмежування підвідомчості земельних спорів доцільно провести класифікацію підвідомчості таких

конфліктів за критерієм характеру останніх:

1. Господарська юрисдикція – оспорювання права власності (користування) земельними ділянками; обмеження та обтяження прав на землю; право на земельну частку (пай); правове регулювання плати за землю; екологічне стимулювання раціонального використання земель (пільги; компенсації зменшення доходу внаслідок тимчасової консервації земель); використання земель за цільовим призначенням (у межах ст. 66 Земельного кодексу України).

2. Адміністративна юрисдикція – питання юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства; набуття, перехід, припинення права власності (користування) земельними ділянками; управління в галузі земельних відносин (установлення меж адміністративно-територіальних утворень; розподіл і перерозподіл земель; моніторинг, контроль за використанням, відтворенням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру); виділення коштів бюджету на відновлення погіршеного стану земель; правове забезпечення охорони земель (захист від несприятливих природних і техногенних процесів; консервація сільськогосподарських угідь).

На підставі викладеної вище класифікації там, де є управлінські функції та наявний публічний інтерес, компетенцію щодо розгляду спорів мають адміністративні суди. У той же час, коли прийняті владними суб'єктами рішення мають приватноправовий характер, стосуються права власності (користування) земель-

ною ділянкою, то такі конфлікти мають розглядатися господарськими судами.

Фактично критерієм повинен бути публічний інтерес, на підставі наявності або відсутності якого можна розмежувати юрисдикційну підсудність адміністративних і господарських судів.

За К. Тот'євим, публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відбивають базові потреби людей і переважно зумовлюються необхідністю соціального розвитку. Під час дослідження публічного інтересу передусім потрібно виходити з того, що поєднальним моментом тут завжди будуть наявні, ззовні життєво важливі для всього суспільства потреби [10, с. 114].

Обсяг поняття публічного на різних історичних етапах був неоднаковим. У докласичних науках публічне тлумачилося як загальний інтерес, що ширшим за приватний, пов'язаний із конкретно особою (Стародавній Рим). У період модерну йшлося про існування публічного інтересу в публічному праві або в системі права в цілому (Р. Ієринг, К. Неволін). У постмодерні на теренах країн пострадянського простору публічний інтерес насамперед ототожнюється з державним.

За часів незалежної України з 1995 р. поняття публічності в суспільстві не звужується лише до державних інте-

ресів, а також охоплює спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об'єднань (зокрема територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання й самоуправління [11, с. 32].

Будучи критерієм розмежування підвідомчості земельних спорів між адміністративними та господарськими судами, публічний інтерес постає як мотиваційне становище й об'єктивне вольове ставлення індивіда, групи індивідів, суспільства в цілому (соціальних суб'єктів, які беруть участь у різних суспільних відносинах і взаємодіють з іншими особам) до явищ і предметів навколишньої дійсності, що не залежать від волі суб'єкта (-ів), джерелом яких є об'єктивно існуючі соціальні потреби та шляхи їх задоволення, так, щоб зробити можливим реальне використання предмета.

У різних науках, зокрема у правовій, можна класифікувати це поняття на види відповідно до різних підстав. Зокрема за сферою дії інтереси поділяють на матеріальні (економічні), політичні та духовні. Такий поділ можна застосувати до поняття публічного інтересу. Матеріальні інтереси пов'язані з виробництвом, розподілом і використанням матеріальних благ, політичні лежать у сфері державної влади, а духовні пов'язані з духовними цінностями, продуктами духовного мистецтва [12, с. 96]. Публічний інтерес як критерій розмежування підвідомчості земельних спорів між адміністративними та господарськими судами стосується політичних і матеріальних інтересів.

Ю. Тихомиров виділяв три види публічного інтересу: державний, суспільний і територіальний. У сфері визначення підвідомчості земельних спорів можна вести мову про поєднання цих видів публічного інтересу.

До того ж, на думку М. Ренненкампа, публічне право спрямовано на врегулювання таких відносин: 1) що виникають між державою й окремими особами; 2) щодо устрою держави; 3) щодо здійснення повноважень державними установами [13, с. 74].

Так, справа адміністративної юрисдикції – це 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, зокрема на виконання делегованих повноважень. Справи ж, у яких позивач об'єднував вимоги щодо рішень суб'єктів владних повноважень і договірних відносин, господарські суди розглядали за правилами, установленими як ГПКУ, так і КАСУ. Щодо решти позовних вимог, ураховуючи встановлену ч. 3 ст. 21 КАСУ заборону об'єднувати в одне провадження кілька вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом, зазначений спір не повинен вирішуватися адміністративним судом.

Водночас доволі неоднозначною залишається практика Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Зокрема у п. 7 постанови Пленуму від

1 березня 2013 р. № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» зазначено легальний критерій (ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України) і суб'єктний (хоча б однією зі сторін є фізична особа) для розгляду земельних спорів у порядку цивільного судочинства. Причому окреслено також онтологічний підхід з обмежувальною сферою дії: наявність позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи невіршення цих питань, припинення права власності чи користування землею, крім спорів, передбачених частиною першою 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 [14].

Отже, зважаючи на те, що останнє слово у вирішенні відповідної ситуації залишається за законодавцем, пропонуємо викласти ст. 12 ГПКУ та ст. 17 КАСУ, що регулюють порядок розгляду та вирішення земельних спорів, у такій редакції:

– п. 6 ч. 1 ст. 12 ГПКУ: «справи у спорах, що виникають із земель-

них відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, а також ті, в яких органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції»;

– ч. 2 ст. 17 КАСУ доповнити п. 7: «спори щодо земельних відносин, у яких 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, зокрема на виконання делегованих повноважень, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції».

Список використаних джерел:

1. Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве / Н. А. Власенко. – Иркутск: Издво Иркутского ун-та, 1984. – 100 с.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. С. Л. Лисенкова та В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Юридичний словник-довідник: [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: Феміна, 1996. – 696 с.
4. 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.
5. Ухвала Господарського суду Дніпропетровської області: від 26 грудня 2011 р. у справі № 28/5005/17477/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20269461>.
6. Рішення Господарського суду Закарпатської області: від 8 лютого 2012 р. у справі № 5008/6/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21429862>.
7. Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого 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: від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
9. Урум В. Подведомственность земельных споров [Електронний ресурс] / В. Урум // Юрист і Закон. – 19–25 липня 2013 р. – № 49. – Режим доступу : <http://arzinger.ua/ua/press/publications/page-4/61983/>.
10. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права / М. Перепелиця // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2009. – № 2. – С. 112–119.
11. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
12. Кряжнов А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжнов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.
13. Банчук О. А. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність / О. А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2008. – 184 с.
14. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про

деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ»: від 1 березня 2013 р. № 3 [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13/print1378843214057257>.

Задирака Н. Ю., Барикова А. А. Механизм разграничения подведомственности земельных споров между хозяйственными и административными судами.

Статья посвящена определению критериев разграничения подведомственности земельных споров. Раскрыто составляющие соответствующего механизма. Сформулировано предложения по внесению изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, административная юрисдикция, хозяйственная юрисдикция, юрисдикция общих судов.

Zadyraka N. Yu., Barikova A. A. Defining the differentiation of the land disputes jurisdiction between economic and administrative courts.

Diametrically opposed viewpoints to the jurisdiction of the judicial authorities in land disputes are fixed at the level of judicial practice. In fact, now the subjects of economic relations choose a court for resolution of the dispute with regard to the conflict of positions given in the resolutions of the higher courts Plenums.

In the context of this study, land disputes will consider such unresolved conflicts arising from land relations on the origin, implementation, change or termination of land rights, their protection in connection with violation of rights and legitimate interests (or recognition) of such legal relations.

Despite the collision moments in the definition of the relevant jurisdictions of the courts it is necessary to consider such distinctive criteria: 1) subjective aspect (the composition of a particular judicial proceedings participants); 2) ontological characteristics associated with the essence of a land dispute; 3) legal criterion (relations regulated by legislation; definition of the provision in the law which provides for the solution of the dispute by the relevant court and absence of the rules that provide for the resolution of such dispute by a court of another jurisdiction); 4) causal criteria (the existence of a dispute on the right of the respective relations).

The solution of the corresponding situation can be considered in the imposition of the horizons of a particular person understanding (person filing a lawsuit in court and the judge who makes the decision on jurisdiction of a land dispute) on the horizons of understanding of the doctrinal and enforcement areas with the use of the hermeneutics backlog in the law.

In each case, in order to determine the nature of the disputed relations it is required to apply the provisions of the procedural codes on jurisdiction (theoretical research level) and then perform the monitoring of the judicial practice (empirical research level). After that it is necessary to repeat the research of the jurisdiction definition at a theoretical level (carrying out of logical thinking regarding the election of the necessary criteria, in particular on the nature of land disputes: public law, for example, free privatization of land plots by the citizens and private-legal, for example, the privatization of land through

its sale on a competitive basis) and subsequently re-contact the empirical level (the actual submission of the claim in court).

It is appropriate to classify the jurisdiction of land disputes according to the criterion of the latter:

1. Economic jurisdiction contesting the ownership (use) of land, restrictions and encumbrances of rights to land; the right to land share; legal regulation of payment for land; environmental stimulation of rational use of lands (benefits; compensation for the reduction in income due to temporary preservation of lands); land use for the intended purpose (in the framework of the paragraph 66 of the Land code of Ukraine).

2. The administrative jurisdiction – questions of legal liability for violation of land legislation; acquisition, transfer, termination of the ownership (use) of land plots; control in the sphere of land relations (determination of the boundaries of administrative and territorial units; the distribution and redistribution of lands; monitoring the use, reproduction and protection of lands; maintenance of the state land cadastre); the allocation of budget funds to restore degraded state of lands; legal support of land protection (protection from adverse natural and anthropogenic processes; conservation of agricultural lands).

On the basis of the above classification, where there is a management role and place of public interest, administrative courts have the competence of dispute resolution. At the same time, when decisions taken by government entities have public-legal character; relating to the ownership (use) of a land plot, the disputes shall be considered by economic courts.

Actually criterion should serve the public interest on the basis of the presence or absence of which it is possible to differentiate the administrative and economic jurisdiction. The public interest as a criterion for delimitation of land disputes jurisdiction between the administrative and economic courts concerns the political and material interests. In this field it is required to talk about the combination of public and territorial interest.

The public interest arises as a motivation position and objective resolute attitude of the individual, groups of individuals, society as a whole (social entities engaged in various public relations and cooperating with other parties) to the phenomena and objects of the surrounding reality that do not depend on the will of the subject (-s) the source of which is objectively existing social needs and ways to meet them so as to make possible a real usage of the object.

Definition of the case of administrative jurisdiction is given as a public legal dispute transferred on the decision of the administrative court in which at least one party is a body of executive authority, local authority, official or administrative official or other entity which carries out management functions on the basis of legislation, including the execution of delegated powers.

Proposals for amendments to the legislation of Ukraine are specified in the article.

Key words: land dispute, jurisdiction, the administrative jurisdiction, economic jurisdiction, jurisdiction of general courts.

Стаття надійшла до редакції 16.02.2014