

РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ МІЖ ГОСПОДАРСЬКИМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ: ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ



**Задирака Наталя
Юрїївна,**

кандидат юридич-
них наук, доцент, до-
цент кафедри адмі-
ністративного права
юридичного факуль-
тету Київського на-
ціонального універ-
ситету імені Тараса
Шевченка



**Барікова Анна
Анатолїївна,**

магістр 1 року
навчання юридич-
ного факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

*Статтю присвячено аналізу механізму визначення під-
відомості земельних спорів та історії становлення су-
дової практики з цього питання. Визначено історичні
етапи закріплення відповідного механізму. Сформульо-
вано основні правозастосовчі підходи на рівні Верхо-
вного Суду України, Вищого адміністративного суду
України, Вищого господарського суду України та Кон-
ституційного Суду України.*

Ключові слова: земельний спір, підвідомість, адміні-
стративна юрисдикція, господарська юрисдикція.

Дослідження механізму визначення підвідомості земельних спорів зумовлене як логікою розвитку суспільства, так і логікою розвитку науки, оскільки це пов'язано з питаннями забезпечення права на належний судовий захист. Ця проблема набула актуальності через те, що законодавець не визначає чітко, який саме суд повинен вирішувати такі спори.

Визначенням підвідомості спорів займалося чимало вчених (Білоусов Ю., Бутирський А., Вінник О., Гарагата К., Алієв І., Кондратьєва Л., Кузьменко С., Лукач І., Стахурський М., Червякова О., Черленяк М., Шунько Г., Янюк Н. та інші). Підвідомість земельних спорів досліджували М. Стахурський, А. Огренчук, Д. Шевченко, М. Струть, А. Мірошниченко та інші.

Метою дослідження є вироблення теоретичного підґрунтя визначення підвідомості земельних спорів у контексті розмежування компетенції адміністративних і господарських судів. Відповідно до зазначеної мети в дослідженні вирішуються такі основні завдання: подати історію становлення механізму визначення підвідомості земельних спорів, основні правозастосовчі підходи на рівні Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України та Конституційного Суду України.

Методологічною основою роботи є загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання. За допомогою системно-структурного та логічного методів розглядається сутність механізму визначення підвідомчості земельних спорів. Специфіка реалізації цього механізму розглядається та систематизується за допомогою системно-структурного, формально-догматичного та порівняльно-правового методів. Конкретноісторичний метод дозволяє прослідкувати динаміку розвитку правозастосовчих підходів на рівні Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України та Конституційного Суду України.

На підставі історичного та телеологічного підходів можна виділити такі етапи процесуального механізму розмежування підвідомчості земельних спорів між судами адміністративної та господарської юрисдикції, як етап спроб здійснити узагальнення практики розгляду спорів – критерій визначення підвідомчості; тенденція окремого визначення компетенції судів кожної з юрисдикцій; перехід до публічноправових і приватноправових засад розмежування підвідомчості спорів.

При проведенні земельної реформи, враховуючи нагальну потребу розв'язати проблему розмежування підвідомчості земельних спорів, у судовій практиці було запропоновано відповідні підходи. Водночас, зважаючи на відсутність усталеності позицій суддів, на рівні вищих судових інстанцій було здійснено спробу провести узагальнення.

Першими спробами закріпити відповідний механізм були постанова Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) у справі № 3/519 від 4 червня 2008 р., від 26 грудня 2007 р. у справі № 2-26/12516-2006, від 11 січня 2007 р. у справі № 2-20/11801-2006, постанова Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) від 17 жовтня 2006 р. у справі № К-20700/06. Комплексну позицію з цього питання вперше було закріплено в п. 4 Оглядового листа ВГСУ від 30 листопада 2007 р. № 01-8/918.

27 червня 2007 р. президія ВГСУ затвердила рекомендації № 04-5/120 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», згідно з п. 15 яких господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають із земельних відносин, пов'язаних із захистом права власності або користування землею, у яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, що захищають свої цивільні права й охоронювані законом інтереси [1].

Інформаційний лист ВГСУ від 20 листопада 2008 р. № 01-8/685 у подальшому конкретизував цей підхід, вказавши, що до справ, підвідомчих господарським судам, відносить ті, що пов'язані із захистом цивільних прав на земельну ділянку, яка використовується в господарській діяльності, якщо у цих спорах беруть участь суб'єкти господарської діяльності [2]. Відповідно до інформаційного листа ВГСУ від 21 січня 2009 р. № 01-8/33 у цьому ж судочинстві потрібно розглядати і справи у спорах про визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування, які порушують права

суб'єктів господарювання на користування земельною ділянкою, підвідомчі господарським судам [3].

Перша спроба здійснення систематизації практики визначення підвідомчості земельних спорів характеризувалась неналежним рівнем конкретизації такого механізму розмежування, а тому проблеми, що виникли до початку формування цього етапу, так і не були розв'язані.

Ураховуючи вказані вище недоліки, у першому кварталі 2010 року всі вищі судові інстанції системи загальних судів, а також Конституційний Суд України (далі – КСУ) надали суспільству своє розуміння підвідомчості земельних спорів.

Рекомендаціями ВГСУ від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» (далі – Рекомендації) встановлено, що якщо в правовідносинах, пов'язаних із розпорядженням землею, вони діють як органи, за допомогою яких держава або місцева громада реалізують повноваження власника землі, то такий спір є цивільно-правовим і підсудним господарським судам [4].

Верховний Суд України (далі – ВСУ) із постановою Пленуму від 19 березня 2010 р. № 2 (якою істотно змінено постанову від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ») зазначив у п. 7, що під час розгляду позовів до органів виконавчої влади або місцевого самоврядування у разі незгоди з їх рішеннями з питань у сфері земельних відносин, віднесених до їх компетенції (зокрема про відмову в

наданні ділянки у власність або користування, про відмову в продажу ділянки, у наданні дозволу на складання проекту відведення тощо), суд за наявності підстав для задоволення позову (може бути віднесено, наприклад, прийняття рішень уповноваженим органом без чіткої мотивації в порядку, установленому ст. 118 Земельного кодексу України) визнає рішення недійсним та зобов'язує вказаний орган залежно від характеру спору вчинити дії на захист порушеного права, що передбачені його компетенцією (чи не здійснювати або припинити їх), як того вимагає законодавство, або ж надає право позивачу вчинити певні дії для усунення порушень його права [5].

КСУ в рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 визначив, що до публічноправових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать земельні спори фізичних і юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язаних з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [6]. КСУ провів межу між «земельними» рішеннями місцевих рад і розпорядженнями державних адміністрацій.

Із запропонованого підходу випливає, що юрисдикція господарських судів поширюється на спори за участю державних адміністрацій, а юрисдикція адміністративних судів – на спори за участю місцевих рад, що є неогрунтованим із позицій доцільності. Тому таким, що більше відповідає правовим реаліям, є підхід, запропонований ВГСУ, згідно з яким адміністративним судам підвідомчі ті публічні

правові спори, 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. При цьому юрисдикція господарських судів, на думку ВГСУ, повинна поширюватися на справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, а також ті, в яких органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також інші спори, що виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції.

Водночас варто звернути увагу на те, що у відповідному рішенні КСУ не використовуються формулювання на зразок «виключно» або «лише». Тому місцеві ради в описаних ситуаціях можуть діяти не лише як суб'єкти владних повноважень. Так, безпідставно було б оцінювати дії місцевої ради з точки зору принципів, закріплених у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), у разі, коли йдеться про укладення договору оренди земельної ділянки.

Крім того КСУ жодним чином не витлумачив положень Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПКУ) і Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПКУ) про юрисдикцію. Тому можна дійти висновку, що, наприклад, земельний спір за участю ради з укладення договору оренди землі з грома-

дянином буде розглядатися загальним судом як спір цивільний в силу положень ст. 15 ЦПКУ. У кожному випадку потрібно застосовувати положення КАСУ, ЦПКУ та ГПКУ про підвідомчість і, виходячи з аналізу спірних правовідносин, визначати їх характер: публічноправовий (наприклад, у разі безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами) або приватноправовий (наприклад, у разі приватизації земельної ділянки шляхом її продажу на конкурентних засадах).

Потрібно враховувати те, що на цьому етапі більш детально було визначено підходи до розмежування підвідомчості земельних спорів, але суттєвим недоліком, згідно з яким неможливо було вважати сформованим механізм визначення підвідомчості земельних спорів, залишався характер критеріїв такого розмежування. Зокрема оціночний аспект приватноправового та публічноправового характеру земельних спорів зумовлював неможливість існування усталеної судової практики, оскільки питання підвідомчості земельних спорів вирішувалося в кожному конкретному випадку на розсуд відповідного судді.

Зважаючи на відсутність чітких критеріїв розмежування підвідомчості земельних спорів між судами адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції, на рівні узагальнень судової практики сформувалася тенденція окремого визначення компетенції судів кожної з юрисдикцій. Так, цей процес розпочато було зі встановлення повноважень господарських судів щодо розгляду земельних спорів.

Більш-менш чітко компетенцію господарських судів з розгляду земельних спорів було визначено в постанові «Про внесення змін до 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», де вказано, що питання про підвідомчість потрібно вирішувати з огляду на характер правовідносин: приватноправові чи публічноправові (при цьому господарським судам підвідомчі спори, у яких органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також інші, що виникають із земельних відносин приватноправового характеру) [7].

Відповідно до п. 3.1 постанови Пленуму ВГСУ від 24 жовтня 2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» господарський спір підвідомчий господарському суду зокрема за таких умов: участь у спорі суб'єкта господарювання; наявність між сторонами, по-перше, господарських відносин, урегульованих Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, іншими актами господарського та цивільного законодавства, по-друге, спору про право, що виникає з відповідних відносин; наявність у законі норми, що прямо передбачала б вирішення спору господарським судом; відсутність у законі норми, що прямо передбачала б вирішення такого спору судом іншої юрисдикції [8].

У п. 1 постанови Пленуму ВГСУ від 26 грудня 2011 р. № 14 «Про вне-

сення змін до 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» визначено, що правовідносини у сфері використання й охорони земель, урегульовані розділами VI та VII Земельного кодексу України, можуть мати як приватноправовий, так і публічноправовий характер (глави 29, 30, 33 названого Кодексу), а тому спори, що виникають з відповідних правовідносин, можуть залежно від їх правового характеру та складу учасників вирішуватися за правилами адміністративного або господарського судочинства [9]. Останнє положення вступає в колізію з висловленою на попередньому етапі позицією щодо розмежування компетенції адміністративних і господарських судів з розгляду цієї категорії спорів і суперечністю нормам чинного процесуального законодавства, яке врегульовує питання підвідомчості земельних спорів.

У цій постанові більш детально відповідно до п. 1 визначається також підвідомчість справ зі спорів, пов'язаних зі здійсненням державного контролю та нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у сфері земельних відносин – за використанням і охороною земель (частина третя ст. 19 Господарського кодексу України): такі справи підлягають розгляду господарськими судами, оскільки стосуються об'єктів цивільних відносин – земельних ділянок та інших природних ресурсів, цивільних прав суб'єктів господарювання на ділянки та зазначені

ресурси, зокрема у спорах про: визнання недійсними правочинів щодо земельних ділянок, звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, відшкодування збитків, завданих землям і природним ресурсам господарською діяльністю, стягненням заборгованості з орендної плати за договорами оренди землі державної та комунальної форм власності тощо.

ВАСУ в постанові Пленуму від 20 травня 2013 р. № 8 постановив, що оскільки порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, то спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу їх видачі підлягають розгляду адміністративними судами (п. 9); спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів; правила визначення юрисдикції адміністративних судів поширюються і на земельні спори за участю місцевих державних адміністрацій (п. 12) [10].

Відповідно до п. 2 юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічноправові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Законодавство не містить визначення терміна публічноправовий спір. Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічноправовий зміст (харак-

тер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне. Згідно з п. 3 суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічноправового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію слід розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [10].

Отже, оціночний аспект приватноправового та публічноправового характеру земельних спорів зумовлює доцільність реформування чинного законодавства України щодо визначення конкретного та несуперечливого механізму визначення підвідомості земельних спорів.

Список використаних джерел:

1. Рекомендації президії Вишого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» від 27 червня 2007 р. № 04-5/120 / Вищий господарський суд України // Вісник господарського судочинства. – К., 2007. – № 4. – С. 33.
2. Інформаційний лист «Про практику застосування у вирішенні спорів деяких норм чинного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих Верховним Судом України)»: від 20 листопада 2008 р. № 01-8/685 [Електронний ресурс] / Вищий господарський суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. –

Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v_685600-08.

3. Інформаційний лист «Про деякі питання практики застосування у вирішенні спорів окремих норм процесуального права (за матеріалами справ, розглянутих Верховним Судом України)»: від 21 січня 2009 р. № 01-8/33 [Електронний ресурс] / Вищий господарський суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Вищого господарського суду України. – Режим доступу : <http://arbitr.gov.ua/news/719/>.

4. Рекомендації Вищого господарського суду України «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 [Електронний ресурс] / Вищий господарський суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v06_1600-10.

5. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про внесення змін та доповнень до постанови Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ»: від 19 березня 2010 р. № 2 [Електронний ресурс] / Верховний Суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>.

6. 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] / Конституційний

Суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.

7. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про внесення змін до 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» від 17 травня 2011 р. № 6 // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>.

8. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам»: від 24 жовтня 2011 р. № 10 [Електронний ресурс] / Вищий господарський суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11>.

9. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про внесення змін до 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»: від 26 грудня 2011 р. № 14 [Електронний ресурс] / Вищий господарський суд України // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014600-11>.

10. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

Задирака Н. Ю., Барикова А. А. Разграничение подведомственности земельных споров между хозяйственными и административными судами: история формирования судебной практики.

Статья посвящена анализу механизма определения подведомственности земельных споров и истории становления судебной практики по этому вопросу. Определены исторические этапы закрепления соответствующего механизма. Сформулированы основные правоприменительные подходы на уровне Верховного Суда Украины, Высшего административного суда Украины, Высшего хозяйственного суда Украины и Конституционного Суда Украины.

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

Zadyraka N. Yu., Barikova A. A. Differentiation of the Land Disputes Jurisdiction between Economic and Administrative Courts: the History of the Court Practice Formation.

The article is devoted to the analysis of the land disputes jurisdiction and the history of the judicial practice formation on this matter.

The aim of the research is to develop a theoretical basis for the definition of the land disputes jurisdiction in the context of the delimitation of the competence of Administrative Courts and Economic Courts. According to this target the article is addressed to determine the history of the mechanism for defining the land disputes jurisdiction and the main enforcement approaches at the level of the Supreme Court of Ukraine, the Higher Administrative Court of Ukraine, the Higher Economic Court of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine.

On the basis of the historical and the teleological approaches the stages of the procedure of defining the land disputes jurisdiction can be distinguished, such as a stage attempted to summarize the practice of the consideration of disputes as a criteria for determining jurisdiction; the trend of a separate definition of the competencies of each of the jurisdictions courts; the transition to public law and private law principles in order to define the land disputes jurisdiction.

Taking into account the urgent need to solve the problem of delimitation of the land disputes jurisdiction in judicial practice new approaches were proposed during the land reform. However, given the lack of sustainability in the positions of judges at the level of the higher courts an attempt to compile the practice arised.

Historical stages of the consolidation of the relevant mechanism are defined in the research. Main enforcement approaches at the level of the Supreme Court of Ukraine, Higher Administrative Court of Ukraine, the Higher Economic Court of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine are analyzed in the article.

The first attempt to implement a systematization of the practice to determinate the land disputes jurisdiction is characterized by an inadequate level of a distinctive mechanism detailization and therefore the problems arising before the beginning of this stage formation which have not been resolved.

Approaches on the delineation of the land disputes jurisdiction were further elaborated, but a significant disadvantage of the criteria for this distinction remained according to which it was impossible to form the mechanism of the land disputes jurisdiction determination. In particular, the evaluation aspect of private and public legal nature of the land disputes stipulated impossibility of the existence of the established court practice

because the issues of the land disputes jurisdiction were solved in each particular case according to the judicial discretion.

Despite the lack of clear criteria to define the land disputes jurisdiction between the courts of administrative, economic and civil jurisdiction a trend toward a single definition of the competencies between the courts of each of the jurisdictions emerged at the level of the generalization of the judicial practice. This process began with the establishment of the economic competency of the courts to judge disputes over the land.

At the same time, the evaluation aspect of private and public legal nature of the land disputes causes the necessity to reform the Ukrainian legislation on the definition of specific and consistent mechanism for determining the land disputes jurisdiction.

Keywords: land dispute, jurisdiction, administrative jurisdiction, economic jurisdiction.

Стаття надійшла до редакції 10.12.2013