

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.18>**Олена Заєць,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕВОЛЮЦІЯ ЮРИСДИКЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

З 2005 року, коли до української судової системи приєдналася гілка адміністративних судів, питання підсудності окремих видів земельних спорів постійно перебувало в полі дискусій юристів, як теоретиків, так і практиків. Тому появу проекту Закону України № 3296 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна» треба схвалити хоча б як першу спробу законодавця навести порядок у цій сфері. Водночас до самого законопроекту є чимало запитань, які варто поставити і вирішити, перш ніж цей документ стане законом.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення оптимальних шляхів вирішення проблем юрисдикції земельних спорів. Адже неправильно вибрана форма захисту земельного права (вирішення земельного спору) призводить до затягування процесу захисту і зрештою до неможливості реалізації суб'єктом свого порушеного земельного права.

Земельні спори надзвичайно різноманітні. Але проблеми підсудності стосуються в основному тих земельних спорів, однією зі сторін яких є суб'єкт владних повноважень. Причому діяльність таких суб'єктів пов'язана зі здійсненням ними функцій власника публічних земель, хоча й не тільки.

У результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що віднесення земельних спорів до юрисдикції господарських судів можливе як соціальний експеримент, результати якого можуть бути різними. Правила про підсудність земельних спорів у Законопроекті № 3296 містять внутрішню суперечності і чимало винятків. Тому прийняття цього документа в такій редакції не уніфікує, а створює нові юрисдикційні проблеми. Систематизовані узагальнення судової практики Великої Палати Верховного Суду у сфері визначення юрисдикції земельних справ дали б можливість більш ефективно захищати порушені земельні права та відтермінувати експеримент щодо зміни юрисдикції земельних спорів. Підтримується ідея створення у майбутньому окремої ланки спеціалізованих земельних судів в Україні з огляду на світову практику їх успішного функціонування.

Ключові слова: юрисдикція, судова практика, земельні спори, законопроект, господарський суд.

Постановка проблеми. Питання підсудності земельних спорів довгі роки залишається притчею во язицех для нашої судової системи. З 2005 року, коли до української судової системи приєдналася гілка адміністративних судів, питання підсудності окремих видів земельних спорів постійно перебувало в полі дискусій юристів, як теоретиків, так і практиків. Тому появу проекту Закону України № 3296 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна» (далі – Законопроект № 3296) треба схвалити хоча б як першу спробу законодавця навести лад у цій сфері. Але до самого законопроекту є чимало запитань, які варто поставити і вирішити, перш ніж цей документ стане законом.

Аналіз останніх досліджень. Різні аспекти вирішення земельних спорів, у тому числі їх підвідомчості і підсудності, буди

предметом досліджень А. М. Мірошниченка, Д. М. Коломійцевої, Л. В. Лейби, Н. О. Кузьменко, К. В. Шаповал, Ю. В. Мягкохода, М. В. Шульги, О. С. Снідевича та інших. Водночас нові законодавчі ініціативи у цій сфері вимагають ще раз переосмислити зазначену проблематику.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення оптимальних шляхів вирішення проблем юрисдикції земельних спорів.

Виклад основного матеріалу. Подолання проблем вибору належної юрисдикції для вирішення земельних спорів не є самоціллю. Швидко та ефективно вирішення земельного спору залежить від ряду чинників, одним із яких є правильно вибрана форма захисту земельного права. На думку Ю. В. Мягкохода, з якою ми цілком погоджуємося, формою захисту земельного права є різновид (самостійний порядок) юрисдик-

ційної діяльності або ж діяльності суб'єкта порушеного права, спрямованої на захист земельного права у цілому. Фактично критерієм розподілу усієї діяльності із захисту порушених прав на форми є той суб'єкт, що здійснює діяльність щодо захисту [1, с. 44]. Судовий захист є основною формою захисту прав, інтересів та свобод фізичних та юридичних осіб, державних і суспільних інтересів [2]. У нашому випадку це всі ланки судової системи України за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності: загальні, господарські, адміністративні суди, адже всі вони уповноважені розглядати земельні спори.

Водночас між цими ланками судової системи існують встановлені законом та розтлумачені судовою практикою [2] правила підсудності. Судова юрисдикція – це інститут права, який покликаний розмежувати між собою компетенцію як різних ланок судової системи, так і різних видів судочинства – цивільного, кримінального, господарського та адміністративного [2].

Неправильно вибрана форма захисту земельного права (вирішення земельного спору) веде до затягування процесу захисту і зрештою до неможливості реалізації суб'єктом свого порушеного земельного права. Особливо очевидною ця ситуація стає тоді, коли земельна справа проходить усі судові інстанції і на стадії розгляду Верховним Судом (далі – ВС) приймається рішення про закриття провадження у справі, оскільки вона має вирішуватися за правилами іншого судочинства, як, наприклад, у справі № 823/2042/16 (Постанова ВС від 4 вересня 2018 року) та багатьох інших.

Земельні спори надзвичайно різноманітні. Але проблеми підсудності стосуються в основному тих земельних спорів, однією зі сторін яких є суб'єкт владних повноважень. Причому діяльність таких суб'єктів пов'язана зі здійсненням ними функцій власника публічних земель (ст. 122 Земельного кодексу України (далі-ЗКУ)), хоча й не тільки (державні реєстратори прав на нерухоме майно тощо).

Так, з одного боку, «визнання незаконним рішення <...> органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» згадане серед способів захисту цивільних прав (п. 10 ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України), що вказує начебто на те, що відповідні спори повинні розглядатися в порядку цивільного або господарського судочинства. З іншого боку, п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що юрисдикція адміністративних судів

поширюється на справи, зокрема, у «спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень <...>, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлений інший порядок судового провадження». Це положення, у свою чергу, можна витлумачити таким чином, що відповідні спори є публічно-правовими і підлягають розгляду адміністративним судом [3].

З 2005 року судова система працювала з такими справами в режимі перетягування каната. Куди б не подали позовну заяву, предметом якої є подібний земельний спір, всюди її приймуть і розглянуть. Пізніше вищі судові інстанції всіх судових гілок дали свої рекомендації (вони частково описані в Пояснювальній записці до Законопроекту № 3296), чим зміцнили цю дивну практику. Д. М. Коломійцева детально дослідила генезис формування судової практики щодо оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і дійшла висновку, що узагальнення судової практики вищих касаційних інстанцій того часу не містили однозначної позиції щодо підвідомчості справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та державної влади в земельних відносинах, що, незважаючи на позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ), тільки поглиблювало різноманітність практики щодо цього предмета спору [4].

На думку А. М. Мірошниченка, у розвитку судової практики можна простежити різні підходи до тлумачення описаних вище норм процесуального закону (або їхніх більш ранніх аналогів): (1) спір щодо акта може розглядатися адміністративним судом за будь-яких обставин (такі рішення здебільшого приймалися адміністративними судами, які наслідували позицію Вищого адміністративного суду України (Постанова Пленуму ВАСУ № 8 від 20 травня 2013 року «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» (п. 12)); (2) у разі, якщо на підставі індивідуально-правового (ненормативного) акта виникло цивільне право, подальше «оспорювання правомірності набуття земельної ділянки» має вирішуватися у порядку цивільного або господарського судочинства (цю позицію свого часу займав ВС України (Постанова Судової палати в адміністративних справах ВС України у справі № 21-308a14), а також Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ (Постанова Пленуму ВССУ № 3 від 01 березня 2013 року «Про деякі питання юрисдикції

загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» (п. 6, 7)) та Вищий господарський суд України (Постанова Пленуму ВГСУ № 6 від 17 травня 2011 року «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» (див., зокр., пп. 1.2.2 пп. 1.2 п. 1)), таку ж позицію займає сьогодні Велика палата ВС (далі – ВП ВС) (наприклад, постанови ВП ВС від 14 березня 2018 року у справі № 363/2449/14-а, від 03 квітня 2018 року у справі № 761/33504/14-а, від 18 квітня 2018 року у справі № 802/950/17-а та ін.), чия позиція стає дороговказом для судів. Тобто другий з описаних підходів на тепер став панівним [3].

Не допомогло поліпшити ситуацію і Рішення КСУ від 01 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗКУ, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ. Вердикт цього Рішення однозначний: органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень в частині розпорядження земельними ділянками комунальної власності у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами, спори між цими суб'єктами є публічно-правовими, і на них поширюється юрисдикція адміністративних судів. Але зауважимо, що Рішення стосувалося виключно органів місцевого самоврядування, а коло суб'єктів земельних спорів значно ширше, про що йшлося вище. До того ж тлумаченню піддано тільки норми Конституції, ЗКУ та КАСУ, поза увагою залишилися Цивільний кодекс України, Цивільно-процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України тощо. Як зазначає А. М. Мірошниченко, суди не сприйняли це рішення як безумовну вказівку розглядати відповідні спори в порядку адміністративного судочинства [3].

Отже, починаючи з 2018 року ВС ухвалив значну кількість рішень, які формують судову практику щодо підсудності земельних спорів. Причому ВС визначає правила підсудності по конкретних видах земельних спорів [5]. Не з усіма позиціями ВС можна погодитися: зокрема, наприклад, із віднесенням до адміністративної юрисдикції спорів щодо визнання незаконним і скасування рішень (розпоряджень) органів державної влади або місцевого самоврядування про надання дозволу на розробку технічної документації із землеустрою, оскільки такі дозволи надаються в єдиному процесуальному порядку набуття права на земельну ділянку, який є реалізацію права розпоря-

дження земельними ділянками публічної власності [6], [7]. А. М. Мірошниченко вважає, що у разі передачі земельної ділянки державної або комунальної власності у власність або її надання в користування має місце правочин. Такий висновок справедливий і для ситуацій, коли договір як окремий документ не складається. Спори, що виникають у правовідносинах з передачі земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або користування, за своєю природою є переддоговірними цивільними (а не публічно-правовими) спорами [3].

Іноді ВС відступає від вироблених ним же позицій, як, наприклад, у справах щодо оскарження дій державних реєстраторів прав на нерухомість [8]. І постійно збільшується кількість таких справ, що ускладнює практику їх застосування, а значить, не сприяє ефективному захисту земельних прав. Тому законодавча ініціатива Законопроект № 3296 загалом є своєчасною.

Але розробники дещо своєрідно підійшли до вирішення проблеми юрисдикції, запропонувавши передати більшу частину земельних спорів на вирішення господарським судам. Хочеться вірити, що один із ключових аргументів народних депутатів на користь такого вибору – завантаженість загальних і адміністративних судів та пов'язані з цим затягування термінів розгляду судових справ – відповідає істині. Для більшої переконливості в Пояснювальній записці до законопроекту хотілося би бачити статистику з цього питання. Також числового підтвердження (що буде доказом ретельного вивчення проблеми) потребує твердження, що доцільність віднесення земельних спорів до компетенції господарських судів зумовлена тим, що спори, пов'язані із земельними відносинами, в яких хоча б однією зі сторін є приватні особи, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень, в *абсолютній більшості* є приватноправовими [9].

Можна повірити, що господарські суди найшвидше з-поміж інших юрисдикцій розглядають справи та показники завантаженості господарських судів дозволяють передати їм на розгляд дані категорії спорів [9]. Але юридично це має бути доведено. Нічого не сказано також про розташування господарських судів тільки в обласних центрах України, що ускладнить доступ до них пересічних громадян.

Але особливі сумніви стосуються змісту правил підсудності, які пропонують розробники, що є, власне, основною метою Законопроекту № 3296. Так, п. 18) ч. 1 ст. 20 ГПКУ доповнює їх справами по спорах, що виникають у сфері земельних відносин (в тому

числі спорах щодо прав на земельну ділянку із суб'єктом владних повноважень). Виникає питання: а якщо спір із суб'єктом владних повноважень не стосується прав на земельну ділянку, чия це буде підсудність? Думаємо, зразу виникне конфлікт юрисдикцій, адже представники адміністративного судочинства вже не підтримують цю ідею, апелюючи до того, що ВС прийнято ряд рішень, згідно з якими спори у сфері земельних відносин підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, наприклад, за позовами до органу місцевого самоврядування: про усунення перешкод в користуванні земельною ділянкою, (Постанова ВП ВС від 15 травня 2019 року у справі № 14-145цс19); про відміну його рішення щодо нормативно-грошової оцінки землі (Постанова ВП ВС від 08 травня 2019 року у справі № 11-241апс18); щодо відміни його рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (Постанова ВП ВС від 09 жовтня 2019 року у справі № 605/567/17) [10], про оскарження рішення про затвердження детального плану населеного пункту (Постанова ВП ВС від 15 травня 2019 року у справі № 363/3786/17) і т. п. Тому така неоднозначність цієї базової норми не тільки не врегулює проблему, але й породить нову.

Як правильно зазначають фахівці, в запропонованій редакції п. 18) ч. 1 ст. 20 ГПКУ застосовується термін «земельні відносини», який визначений у ст. 2 ЗКУ. У разі буквального тлумачення зацікавлених осіб п. 18 буде мало чим відрізнятися від запропонованої редакції п.п. 6.1 п. 6) ч. 1 ст. 20 ГПКУ і не буде охоплювати питання охорони та управління у сфері земельних відносин, що, мабуть, планував забезпечити законодавець [11].

У цьому ж пункті міститься виняток, що стосується спорів щодо земельних ділянок для ведення садівництва, будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем. У чому причина цього винятку, адже кількість таких спорів теж велика? До того ж серед них можуть бути спори із суб'єктом владних повноважень. І тоді сьогоднішня проблема множинності судової практики і нечіткості у розмежуванні юрисдикцій для таких ділянок цілком залишиться. Це ж запитання можна поставити і до інших винятків даної норми. Адже спори земельні, а юрисдикції різні.

Зупинимося і на пп. 6.1 п. 6) ч. 1 ст. 20 ГПКУ, який розробники пропонують

викласти як справи у спорах щодо права власності чи іншого речового права на нерухоме майно (в тому числі землю), реєстрації або обліку прав на майно, яке (права на яке) є предметом спору, визнання недійсними актів, що порушують такі права. Дана норма стосовно землі становить правило, яке охоплюється нормою п. 18), яку вже було розглянуто. Тому в ній немає потреби. Крім цього, вона містить внутрішню суперечність стосовно спорів щодо реєстрації прав на нерухоме майно. Адже, як зазначалося вище, такі справи залежно від предмета спору можуть розглядатися судами різних юрисдикцій. Дана редакція цю проблему вибору не усуває. Так само її недолік – винятки із загального правила, які до того ж дублюють п. 18).

Отже, вважаємо, що Законопроект № 3296 у чинній редакції не досяг своєї основної мети – вирішення правової проблеми неоднозначного розмежування підсудності земельних спорів, забезпечення принципу правової певності щодо підвідомчості земельних спорів та сталості земельних правовідносин, які є необхідними під час становлення в Україні ринку землі [9].

Здається, для виділення групи земельних спорів у підсудність господарських (або інших) судів досить одного лаконічного правила, і над ним варто добре подумати. Найкраще, на нашу думку, всі земельні спори віднести до юрисдикції одного судового органу, інакше невизначеність із підсудністю завжди певною мірою залишатиметься. З іншого боку, є надія, що це буде перший крок до створення окремої ланки судової влади – земельних (екологічних) судів, практика діяльності яких у багатьох країнах світу себе виправдала [12]. Зовнішня і внутрішня спеціалізація судової системи, передбачена ст. 17, 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», дають можливість вже зараз практично підійти до вирішення цього питання. Адже є подібні спроби і в інших сферах [13].

Принагідно треба згадати про законопроект № 3411, за яким серед іншого третейські суди зможуть розглядати спори щодо нерухомості, включаючи земельні ділянки. Без детального аналізу норм цього документа (це тема окремого дослідження) всіляко підтримуємо цю ініціативу, яка дасть можливість дійсно розвантажити судову систему.

Висновки

Віднесення земельних спорів до юрисдикції господарських судів можливе як соціальний експеримент, результати якого можуть бути різними. Але його запрова-

дження потребує фактичного (в тому числі статистичного) доведення його доцільності. Необхідно також детально продумати і прорахувати його позитивні і негативні наслідки.

Правила про підсудність земельних спорів у Законопроекті № 3296 містять внутрішні суперечності і чимало винятків. Тому прийняття цього документа в такій редакції не дасть можливості уніфікувати юрисдикцію земельних спорів, а, навпаки, створить нові юрисдикційні проблеми. Потрібне одне лаконічне правило, яке б охопило всі спори стосовно земельних ділянок, які будуть розглядатися одним судовим органом.

Систематизовані узагальнення судової практики Великої Палати Верховного Суду у сфері визначення юрисдикції земельних справ дали б можливість більш ефективно захищати порушені земельні права. Так, можна відтермінувати експеримент щодо зміни юрисдикції земельних справ.

Створення окремої ланки спеціалізованих земельних судів можливо зараз і не на часі (бо є фінансово затратним), але не може і заперечуватися з огляду на світову практику їх успішного функціонування та приклади існуючих і запроєктованих спеціалізованих судів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Мягкоход Ю.В. Способы защиты земельных прав : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2014. 195 с.
2. Постанова ВП ВС від 15 травня 2019 року № 522/7636/14-ц. URL: <https://zib.com.ua/ua/> (дата звернення: 07.07.2020).
3. Мірошніченко А. Правова природа активів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками. URL: <http://amm.org.ua> (дата звернення: 07.07.2020).
4. Коломійцева Д.М. Споры щодо визначення судової юрисдикції при оскарженні рішень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері земельних відносин: генезис формування,

ознаки та поняття. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 272-278.

5. Огляд судової практики розгляду Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду справ у спорах, що виникають із земельних відносин. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyad_KGS_VS_zeml.pdf (дата звернення: 07.07.2020).

6. Постанова ВП ВС від 19 червня 2018 року у справі № 922/864/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75004258> (дата звернення: 07.07.2020).

7. Постанова ВП ВС від 17 жовтня 2018 р. у справі № 380/624/16-ц URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77361939> (дата звернення: 07.07.2020).

8. Дайджест правових позицій Великої Палати Верховного Суду у справах, у яких ВП ВС відступила від висновків щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладених в раніше ухвалених рішеннях ВСУ або ВП ВС, чи підтвердила їх. 2018–2020 роки. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_vidstupiv.pdf (дата звернення: 07.07.2020).

9. Пояснювальна записка до Законопроекту № 3296. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68510 (дата звернення: 07.07.2020).

10. Не станет ли вопрос юрисдикций в земельных спорах началом конца хозяйственной специализации в свете законопроекта № 3296 от 31.03.2020? URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/166272-ne-stanet-li-vopros-yurisdiksii-v-zemelnykh-sporakh-nachalom-kontsa-khozyaystvennoy-spetsializatsii-sudov-v-svete-zakonoproekta-no-3296-ot-31032020> (дата звернення: 17.07.2020).

11. Сорока М. Конкуренция предложенных редакций. *Юридическая практика*. 2020. № 16-17 (1165-1166). URL: <https://pravo.ua/articles/dela-hozjajskie/> (дата звернення: 17.07.2020).

12. Заец Е. Отдельная ветвь судебной власти. *Юридическая практика*. 2020. № 16-17 (1165-1166). URL: <https://pravo.ua/articles/dela-hozjajskie/> (дата звернення: 17.07.2020).

13. Деревянко Б. Щодо формування і діяльності спеціалізованого інвестиційного суду України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 323-327.

Olena Zaiets. Evolution of jurisdiction of land disputes in Ukraine

Since 2005, when the branch of administrative courts joined the Ukrainian judicial system, the issue of jurisdiction of certain types of land disputes has been constantly in the field of discussion of lawyers. Therefore, the appearance of the draft Law of Ukraine № 3296 "On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine on Jurisdiction of Disputes Arising in the Sphere of Land Relations and Real Estate Disputes" should be approved at least as the first attempt of the legislator to bring order in this area. At the same time, there are many questions to the draft Law itself that should be resolved before this document becomes law. The purpose of this article is to present the author's vision of the best ways to solve the problems of jurisdiction of land disputes. After all, the incorrectly chosen form of protection of land rights (resolution of land disputes) leads to a delay in the process of protection and, ultimately, to the impossibility of the person to realize his/her violated land rights. Land disputes are extremely diverse. But the problems of jurisdiction concern mainly those land disputes, one of the parties to which is the subject of powers. Moreover, the activities of such entities are associated with the implementation of their functions of the owner of public land, although not only. As a result of the study, it was concluded that the assignment of the land disputes to the jurisdiction

of commercial courts is possible as a social experiment, the results of which may be different. The rules on the jurisdiction of the land disputes in draft Law № 3296 contain internal contradictions and many exceptions. Therefore, the adoption of this document in this version does not unify, but will create new jurisdictional problems. Systematized generalizations of the cases of the Grand Chamber of the Supreme Court in the field of determining the jurisdiction of land cases would make it possible to more effectively protect violated land rights and postpone the experiment to change the jurisdiction of land cases. The idea of creating a separate unit of specialized land courts in Ukraine in the future is supported.

Key words: jurisdiction, judicial practice, land disputes, bill, Commercial Court.

