

УДК 341

## ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЧАСТНОПРАВОВЫХ И ПУБЛИЧНОПРАВОВЫХ СПОРОВ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Виктор ТАТЬКОВ,**  
кандидат юридических наук,  
судья Высшего хозяйственного суда Украины

### SUMMARY

In this article we study the theoretical and practical aspects of the distribution of powers of economic and administrative courts in the resolution of land disputes. Carried out an analysis of the legal literature on the study of the problem of applying the principle of specialization as a criterion of demarcation of jurisdiction of the judiciary. The essence of the discussion on the practical application of the principle of specialization called for the jurisdictions of the judiciary in Ukraine. It is proved that the problem of demarcating the courts when considering land disputes should be resolved not only on paper, taking into account only the legal status of the parties to the dispute in each case should also clearly define the nature of controversial relations, namely, that they belong to the sphere of public or private law and apply appropriate forms of contentious relations proceedings.

**Key words:** commercial litigation, administrative litigation, jurisdiction, issue of law, land dispute, subject of land law, principle of specialization.

### АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование теоретических и практических аспектов разграничения компетенции хозяйственных и административных судов при разрешении земельных споров. Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию проблемы применения принципа специализации как критерия разграничения юрисдикций судебных органов. Раскрывается сущность дискуссии по практическому применению названного принципа специализации для разграничения юрисдикций судебных органов в Украине. Обосновано, что проблему разграничения компетенции судов при рассмотрении земельных споров не следует решать сугубо формально, принимая во внимание только правовой статус участников спора, в каждом отдельном случае следует также четко определить характер спорных отношений, а именно – их принадлежность к сфере публичного или частного права, и применять соответствующие таким спорным отношениям формы судопроизводства.

**Ключевые слова:** хозяйственное судопроизводство, административное судопроизводство, подведомственность, подсудность, спор о праве, земельный спор, предмет земельного права, принцип специализации.

**Постановка проблемы.** Проблема подведомственности споров в сфере земельных отношений является одной из самых дискуссионных в сфере правовой доктрины и практики рассмотрения и разрешения споров с участием хозяйствующих субъектов, что актуализирует научные поиски, направленные на выработку наиболее адекватных и соответствующих современным вызовам правовых решений.

**Актуальность темы исследования** указанной проблематики обусловлена разногласиями в научных подходах относительно выделения в системе права частнопровых и публично-правовых отраслей права, определением в этой системе места комплексных отраслей права, специфика методологии которых предусматривает применение к регулируемым отношениям как диспозитивных, так и императивных методов регламентации. Однако в сфере разрешения земельных споров данная общетеоретическая дискуссия имеет важные практические последствия, в частности, при определении подведомственности споров в отрасли земельных отношений. При рассмотрении таких споров иногда доста-

точно сложно определить характер соответствующих правоотношений, их принадлежность к частной или публичной сфере – то есть, установить, осуществляет ли в конкретных земельных отношениях соответствующий орган государственной власти полномочия от имени собственника-государства или же обеспечивает реализацию своих властных управленческих функций, связанных с охраной земли как национального богатства, которое пребывает под особой опекой государства.

Указанные вопросы были предметом исследования отечественных и зарубежных ученых и юристов-практиков, в том числе, представителей науки земельного права, в частности: В.И. Андрейцева, Л.Я. Гончар, В.М. Ермоленка, В.В. Носика, Н.С. Кузнецовой, П.Ф. Кулинич, А.Н. Мирошниченка, О.М. Пасенюка, В.Д. Сидор, Е.А. Суханова, М.В. Шульги и других ученых. Следует также отметить, что практически все судебные органы в Украине выразили и продолжают выражать свои позиции в определении компетенции судов по рассмотрению и разрешению земельных споров. При этом подходы различных судебных инстанций мо-

гут быть как взаимно противоположными, так и достаточно нейтральными. Исследуя вопрос разграничения частноправовых и публичных споров, вытекающих из земельных отношений, мы попытаемся проанализировать основные аргументы и правовые позиции, как сторонников, так и противников подсудности земельных споров хозяйственным судам и выразить собственное мнение относительно этой дискуссии.

**Целью** статьи является анализ теоретических и практических аспектов разграничения компетенции хозяйственных и административных судов при разрешении земельных споров, в том числе споров о признании действительными правоустанавливающих документов на земельные участки. Новизна работы состоит также в формировании законодательных подходов по решению выше-названной проблемы, разработке соответствующих теоретических обобщений, понятий и конструкций. Объектом данного исследования стали принципы судопроизводства, в частности, принцип специализации судов как основной критерий в разграничении юрисдикции при разрешении земельных споров. Предмет этого исследования составляют международные акты, действующее отечественное законодательство, доктринальные положения, посвященные принципам судопроизводства и критериям разграничения юрисдикции судов. В публикации использовано ряд общенаучных и специальных методов научного познания, в частности, сравнительно-правовой, исторический, логический, диалектический и ряд других.

**Изложение основного материала.** Анализ практики хозяйственных судов по рассмотрению споров в сфере земельных правоотношений за период 2006–2009 гг. [1] свидетельствует о формировании устойчивой тенденции при разрешении вопроса о подсудности земельных споров исходить не только из состава сторон спора, но, прежде всего, учитывать основания иска. Основания иска определяются сущностью спорных правоотношений и определяют правовое положение сторон спора относительно друг друга. Постепенно в рамках деятельности хозяйственных судов наблюдается изменение правовых подходов к определению подсудности земельных споров. Если сначала, в период формирования системы административных судов, хозяйственные суды передавали на их рассмотрение земельные споры, связанные с участием органов государственной власти или местного самоуправления, (то есть, принимался во внимание, прежде всего, субъектный состав спорных отношений), то позже сформировалась практика рассмотрения в порядке хозяйственного судопроизводства земельных споров, связанных с непризнанием, оспариванием или нарушением имущественных прав хозяйствующих субъектов на земельные участки. В частности, если основанием иска являлось нарушение права субъекта хозяйственной деятельности на спорный земельный участок, то спор был подсуден хозяйственным судам.

Указанный подход отразился сначала в рекомендациях Высшего хозяйственного суда Украины (далее – ВХСУ) от 02.02.2010 № 04–06/15 «О практике применения хозяйственными судами земельного законодательства» [2], а затем – в постановлении Пленума ВХСУ от 24.10.2011 № 10 «О некоторых вопросах подсудности и подсудности дел хозяйственным судам» [3]. Согласно п. 3.1. указанного постановления, хозяйственный спор подсуден хозяйственному суду в следующих случаях: участие в споре субъекта хозяйствования и наличие между сторонами, во-первых, хозяйственных отношений, урегулированных Гражданским кодексом Украины, Хозяйственным кодексом Украины, другими актами хозяйственного и гражданского законодательства, и, во-вторых, спора о праве, возникшего из соответствующих отношений.

В постановлении «О некоторых вопросах подсудности и подсудности дел хозяйственным судам» ВХСУ отметил необходимость учета при решении вопроса о подсудности споров не только субъектного состава сторон спора, но и характера спорных отношений. Согласно п. 14 этого постановления, если в законодательном акте подсудность споров определена альтернативно, или указано, что спор решается в судебном порядке, хозяйственному суду следует исходить из субъектного состава участников спора и характера спорных правоотношений.

Этот подход не был воспринят в сфере деятельности административных судов, отдельными судьями и учеными-административистами, которые обосновывают необходимость решения вопроса о подсудности данной категории споров на основании субъектного состава сторон процесса.

Сторонники подхода разрешения земельных споров в порядке административного судопроизводства указывают на положения Кодекса административного судопроизводства, согласно ст. 3 которого дело административной юрисдикции трактуется как переданный на разрешение административного суда публично-правовой спор, в котором хотя бы одной из сторон является орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо или другой субъект, осуществляющий властные управленческие функции на основе законодательства, в том числе при исполнении делегированных полномочий.

В п. 9 постановления Пленума Высшего административного суда Украины № 8 от 20.05.2013 «Об отдельных вопросах юрисдикции административных судов» отмечается, что по смыслу ст. 126 Земельного кодекса Украины государственные акты на право собственности или постоянного пользования на земельный участок в случаях, установленных законом, являются основанием для государственной регистрации этих прав. Эти акты издаются специально уполномоченным органом исполнительной власти в сфере земельных ресурсов.

Поскольку порядок выдачи государственных актов на право собственности или постоянного пользования на земельный участок перебивает в плоскости публично-правовых отношений, то споры относительно действий или бездействия субъектов властных полномочий по поводу их выдачи подлежат рассмотрению административными судами [4].

Правоведы, анализируя проблему подведомственности земельных споров, отмечают, что субъект властных полномочий может становиться участником этих правоотношений исключительно как носитель властных полномочий. Поэтому говорить о его равенстве с предпринимателями неуместно [5].

Последняя позиция вызывает определенные замечания, поскольку толкование любой деятельности органа государственной власти или местного самоуправления всегда, как реализация властных полномочий, является существенным преувеличением роли и значения этого органа в правовых отношениях. Согласно ст. 167 Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) государство действует в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений. Ст. 170 ГК Украины определяет порядок действия государства в гражданских отношениях. Оно приобретает и осуществляет гражданские права и обязанности через органы государственной власти в пределах их компетенции, установленной законом. При этом, как верно отмечается в юридической литературе, орган государственной власти не выступает в роли властно-распорядительного субъекта публичного права и не реализует свои властные полномочия в отношении других участников этих отношений, поскольку государство действует в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками [6, с. 286].

Исследуя вопрос разграничения частноправовых и публичных аспектов споров в сфере земельных отношений, не можем не рассмотреть позиции и подходы относительно подведомственности этой категории дел, высказанные высшими судебными инстанциями – Конституционным Судом Украины и Верховным Судом Украины.

1 апреля 2010 г. Конституционный Суд Украины принял решение № 10–рп/2010 [7], в котором указал, что положения п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Украины относительно распространения компетенции административных судов на споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия следует понимать так: к публично-правовым спорам, на которые распространяется юрисдикция административных судов, относятся и земельные споры физических или юридических лиц с органом местного самоуправления как субъектом властных полномочий,

связанные с обжалованием его решений, действий или бездействия.

Указанное решение Конституционного Суда Украины стало предметом многочисленных дискуссий и обсуждений как в научной сфере научных, так и среди юристов-практиков. Однако не прошло и месяца после его принятия, как Верховный Суд Украины принял решение о закрытии производства по иску общества с ограниченной ответственностью в городской совет о признании действий противоправными и отмене решений о предоставлении разрешения на изготовление технической документации. Верховный Суд сделал вывод, что спор не полагалось рассматривать по правилам Кодекса административного судопроизводства Украины, поскольку городской совет выступил как субъект гражданских правоотношений [8].

Следует отметить, что в Верховный Суд Украины принял постановление Пленума от 19.03.10 № 2 (которым существенно изменено постановление от 16.04.04 № 7 «О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел») [9], в котором также выразил свое мнение относительно вопроса о разграничении компетенции судов.

В частности, в редакции п. 2 Постановления Пленума № 7 указано, что по общему правилу разграничение компетенции судов по рассмотрению земельных и связанных с земельными отношениями имущественных споров осуществляется в зависимости от субъектного состава их участников. Земельные и связанные с земельными отношениями имущественные споры, сторонами которых являются юридические лица, а также граждане, которые осуществляют предпринимательскую деятельность без создания юридического лица и в установленном порядке приобрели статус субъекта предпринимательской деятельности, рассматриваются хозяйственными судами, а все остальные – в порядке гражданского судопроизводства, кроме споров, в частности, относительно обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий при реализации ими управленческих функций в сфере земельных правоотношений, решение которых отнесено к компетенции административных судов. Однако Верховный Суд так и не определил, в каких ситуациях субъект властных полномочий осуществляет управленческие функции в сфере земельных отношений, указав лишь ориентировочный перечень земельных споров, подсудных судам.

Таким образом, следует констатировать наличие разногласий в правовых подходах по определению подведомственности споров, вытекающих из земельных правоотношений. Различные судебные инстанции неоднозначно толкуют и применяют положения действующего законодательства при рассмотрении таких споров. Административные суды и Конституционный Суд Украины при решении вопроса о подведомствен-

ности земельных споров, прежде всего, учитывают формальный признак – состав участников спорных отношений, участие в них органа государственной власти или местного самоуправления. Высший хозяйственный суд Украины в своих обобщениях судебной практики и постановлениях Пленума отмечает необходимость при решении вопроса о подведомственности учитывать два взаимосвязанных критерия – состав участников спора и характер спорных отношений, то есть основание иска, которое определяется сущностью спорных правоотношений, и обуславливает правовое положение сторон спора.

Верховный Суд Украины в этом аспекте занимает более нейтральную позицию – отмечая о разграничении компетенции судов по земельным имущественным спорам зависимости от субъектного состава их участников, он не запрещает учитывать другие дополнительные критерии определения подведомственности споров. При этом в пределах практики рассмотрения споров Верховным Судом в сфере земельных отношений, принимая во внимание характер спорных отношений и состав участников, была выработана стойкая тенденция рассмотрения таких споров по правилам хозяйственно-го судопроизводства.

В этом аспекте следует отметить, что проблему определения подведомственности земельных споров нельзя рассматривать в стороне от общетеоретических вопросов о предмете, методологии и объекта регулирования земельного права. При рассмотрении земельных споров иногда достаточно сложно определить характер соответствующих правоотношений, их принадлежность к частной или публичной сфере, и как следствие еще на стадии открытия производства определить форму судопроизводства, на основании которой будет решаться соответствующий спор.

Исходя из положений земельного законодательства, а также подходов, обоснованных в науке земельного права (В.И. Андрейцев [10, с. 14], В.В. Носік [11, с. 37; 12, с. 188], М.В. Шульга [13, с. 29], А.Н.Мирошниченко [14, с. 14–15]), представляется, что в земельном праве понятие «земля» употребляется в значении земной поверхности на высоту и глубину, необходимую для использования земельного участка по целевому назначению, включая почвенный покров в пределах этого пространства. В свою очередь, земельный участок – это часть земли с определенными границами.

Анализ соотношения частноправовых и публичных начал регулирования земельных отношений позволяет сделать вывод, что современные тенденции развития экономики Украины предусматривают трансформацию законодательных подходов от характеристики земли как основного пространственного базиса жизнедеятельности общества, который переживает под особой государственной охраной до ее рассмотрения как объекта частных отношений. Процессы приватизации земельных

участков, внедрение рынка земли увеличивают роль и значение частноправовых механизмов в регламентации земельных отношений. Учитывая современные реалии развития рыночной экономики в Украине, не можем не отметить потребность все большего вовлечения земли в сферу гражданского оборота. В этих условиях, присутствующая еще советскому земельному законодательству роль методов административного (публично-правового) воздействия на регулирование земельных отношений уменьшается, и наоборот, происходит расширение сферы частноправового регулирования земельных отношений. В этих отношениях органы государственной власти и местного самоуправления выступают равноправными участниками вместе с физическими и юридическими лицами.

Учитывая указанное, не можем не отметить необходимость решения вопроса о подведомственности земельных споров в пользу гражданского или хозяйственного судопроизводства, также принимая во внимание современную тенденцию существенного увеличения частноправовых оснований регулирования земельных отношений.

Формирование стабильной судебной практики при рассмотрении земельных споров, толкование отдельных норм законодательства с целью обеспечения их единообразного применения, являются важными факторами повышения эффективности правового регулирования земельных отношений. Поэтому ВХСУ в постановлении пленума от 17.05.2011 № 6 «О некоторых вопросах практики рассмотрения дел по спорам, возникающим из земельных отношений» [15] детализирует критерии разграничения подведомственности земельных споров.

Согласно п. 1.1 постановления вопрос о подведомственности хозяйственному суду дела о споре, возникшем из земельных правоотношений, должен решаться в зависимости от того, какой характер имеют спорные правоотношения, то есть, являются ли они частноправовыми или публично-правовыми, и соответствует ли состав сторон дела ст. 1 Хозяйственного процессуального кодекса Украины. С этой целью хозяйственным судам следует анализировать предмет иска, основания иска и содержание исковых требований.

Одновременно хозяйственным судам не подведомственны дела по спорам, возникающим из публично-правовых отношений, в которых государство и территориальные общины через свои органы участвуют в целях реализации властных полномочий, также дела, связанные с обжалованием правовых актов, направленных на осуществление полномочий управления в земельных отношениях. Такие споры подлежат разрешению в порядке административного судопроизводства. К спорам, которые должны решаться административными судами следует отнести споры, касающиеся установления и изменения границ, зонирования земель, вопросов землеустройства, мониторинга земель, и споры, связанные с

исполнением таких функций государственных органов, задачей которых является обеспечение охраны земель.

Позиция хозяйственных судов относительно определения подведомственности земельных споров была также поддержана Пленумом Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, который принял постановление № 3 от 01.03.2013 «О некоторых вопросах юрисдикции общих судов и определения подсудности гражданских дел» [16]. В п. 6 данного постановления отмечается, что при решении вопросов, связанных с компетенцией судов по спорам, возникающим из земельных отношений суд должен выяснить, является ли спор частноправовым или публично-правовым; возник ли спор из отношений, урегулированных нормами гражданского права, связаны ли эти отношения с осуществлением сторонами гражданских или иных имущественных прав на земельные участки на основе равенства; возник ли спор по обжалованию решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий при реализации им управленческих функций в сфере земельных правоотношений. Земельные отношения, субъектами которых являются физические или юридические лица, органы местного самоуправления, органы государственной власти, а объектами – земли в пределах территории Украины, земельные участки и права на них, в том числе на земельные доли (паи), регулируются земельным и гражданским законодательством на принципах обеспечения юридического равенства прав их участников, обеспечение гарантий прав на землю. В соответствии с этим, споры, возникающие из земельных отношений, в которых хотя бы одной из сторон является физическое лицо, несмотря на участие в них субъекта властных полномочий, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства.

**Выводы.** Подытоживая, еще раз подчеркнем, что проблему разграничения компетенции судов при рассмотрении земельных споров не следует решать сугубо формально, принимая во внимание только правовой статус участников спора. Учитывая комплексный характер земельных отношений и использование различных методов их правового регулирования, в каждом отдельном случае следует определить характер спорных отношений, то есть их принадлежность к сфере публичного или частного права, и, как следствие, применить соответствующие таким спорным отношениям формы судопроизводства.

#### Список использованных источников

1. Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ, пов'язаних із земельними відносинами // Вісник господарського судочинства – 2010 р. – № 1.
2. Рекомендації Вищого господарського суду України від 02.02.10 № 04–06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства».
3. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України 24.10.2011 № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» // Вісник господарського судочинства – 2011 р. – № 6. – 13 с.
4. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760>.
5. Гончар Любов. У сфері земельних відносин загальносуспільні інтереси переважають над приватними інтересами окремих власників // Адміністративне право, № 21 (1008) 21.05–27.05.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/3250-publichna\\_dominanta](http://zib.com.ua/ua/3250-publichna_dominanta).
6. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України у 2 т. / За відповід. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – Т. I. – 832 с.
7. Рішення Конституційного Суду України № 10–рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України від 23.04.2010 – 2010 р. – № 27. – 31 с.
8. Інертність правової свідомості як причина юрисдикційної колізії. Інтерв'ю Голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка газеті «Правовий тиждень» // «Правовий тиждень» № 18–19 (248–240) 17 травня 2011 року.
9. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.04 № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 19 березня 2010 р. № 2 // Вісник Верховного суду України – 2010 р. – № 4. – 4 с.
10. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України // Науково-практичні коментарі. – 2002. – № 2. – С. 3–19.
11. Носік В.В. Земля як об'єкт права власності // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки, 2000. – Вип. 38. – С. 33–40.
12. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : [монографія]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 507 с.
13. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. – Харків, 1998. – 369 с.
14. Мірошніченко А.М. Земельне право України : [навчальний посібник]. – К. : Інституту законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
15. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» // Вісник господарського судочинства від 2011. – 2011. – № 6. – 13 с.
16. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01.03.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13/print1360179012474643>.