

УДК 342.565.4

РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Василь ІЛЬКОВ,

кандидат юридичних наук, доцент, суддя
Дніпропетровського окружного адміністративного суду

SUMMARY

This article is focused on research of the practices and characteristics determine the jurisdiction of cases in the field of land relations and features of the case law in administrative proceedings. In the sphere of land relations in administrative proceedings reviewed the case against decisions (normative legal acts or acts individual actions), actions or omissions of state authority in land relations. The basis of separation of administrative jurisdiction of the Civil and Commercial jurisdiction is on person of law and of possible features of legal cases, the subordination of one person to another and mandatory method of regulating these relations.

Key words: land cases, public cases, state authority, private cases, jurisdiction of land cases, land cases separation.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується практика та особливості визначення підсудності справ у сфері земельних правовідносин та особливості розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства. У сфері земельних правовідносин у порядку адміністративного судочинства розглядаються справи щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень у сфері земельних правовідносин. В основі розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської юрисдикції закладений суб'єктний склад сторін, особливості спірних правовідносин, підпорядкування одного учасника іншому та імперативний метод регулювання цих правовідносин.

Ключові слова: земельні спори, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, приватно-правовий спір, юрисдикція земельних спорів, розмежування земельних спорів.

Постановка проблеми. З моменту набрання чинності положень Кодексу адміністративного судочинства України у правозастосовній практиці постійно постає питання визначення судової юрисдикції розгляду спорів із земельних правовідносин. Актуальність питання визначення юрисдикції земельних спорів полягає у тому, що спори, предметом розгляду яких є реалізація, зміна чи припинення прав у сфері земельних правовідносин, їх захист шляхом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, розглядаються у порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Питання розмежування цивільного, господарського та адміністративного судочинства під час розгляду земельних спорів постійно обговорюється та виникає на практиці.

Актуальність теми. Проблематиці питання судового оскарження земельних спорів приділялась увага в працях таких науковців: В.С. Стефаніка, В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.В. Кисіля, Ю.Д. Притики, А.М. Мірошніченка, Р.І. Марусенка, М.І. Смоковича, В.В. Квак, Р.О. Куйбіди та інших.

Метою статті є дослідження практики й особливостей визначення підсудності справ у сфері земельних правовідносин та особливостей практики розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У частині першій статті 2 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2, с. 3].

Згідно з частиною 2 статті 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема на спори фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [2, с. 7].

Положення цієї статті визначають загальні принципи розмежування підсудності справи. До адміністративного суду можуть бути оскаржені будь-які нормативні чи індивідуальні правові акти суб'єктів владних повноважень у випадку їх незаконності чи невідповідності правовому акту вищої юридичної сили.

Згідно зі статтею 13 Конституції України земля є об'єктом права власності українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Пунктом 7 частини першої статті 3 КАС України встановлено, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Виходячи з вищевикладеного, згідно з положеннями КАС України в порядку адміністративного провадження підлягають розгляду, в тому числі, справи щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) у сфері земельних правовідносин.

Конституційний суд України у Рішенні від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 зазначив, що положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими

територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень; положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень; положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [7].

Таким чином, з метою захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у результаті прийняття рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року земельні спори з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, почали подавати до адміністративних судів у порядку адміністративного судочинства [10, с. 280].

Серед спорів у сфері земельних правовідносин, на які згідно із законом (ст. 17 КАС України) поширюється юрисдикція адміністративних судів, можна зазначити:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

20 травня 2013 року Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв постанову № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», відповідно до якої порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, а спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку підлягають розгляду адміністративними судами.

Ознаками цих державних актів є: видача органом виконавчої влади; видача в межах процедури державної реєстрації права власності, користування, що виникло на підставі правовстановочного документа; єдиний порядок оформлення; фіксування факту державної реєстрації права власності на землю або користування землею [8].

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.

Слід підкреслити, що земельні 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.

Відповідно до пункту 10 частини другої статті 16 Цивільного кодексу України способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [6].

Згідно з положеннями частини першої та другої статті 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади [5].

У частині першій статті 15 Цивільного процесуального кодексу України зазначено, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [4].

Відповідно до положень частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України господарським судам підвідомчі, в тому числі, справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесені до компетенції адміністративних судів [3].

Правозастосовну практику судів, наприклад щодо розгляду земельних спорів, на сучасному етапі не можна визнати цілком уніфікованою [11, с. 10].

У юридичній науці існує думка, що наведені юрисдикційні проблеми слід вирішувати з урахуванням суб'єктного складу учасників спірних правовідносин у поєднанні з визначенням характеру спірних правовідносин відповідно до наявності в діях сторін приватного чи публічного інтересу [12, с. 122–123].

Розгляд земельних спорів по окремих видах земельних правовідносин у адміністративному суді вказує на таку правозастосовну практику.

Зокрема, цікава позиція була обґрунтована в ухвалі Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 30 листопада 2015 р., справа № 804/15921/15 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до районної державної адміністрації про визнання дій протиправними, визнання нечинним розпорядження та зобов'язання вчинити дії.

Товариство з обмеженою відповідальністю звернулося до суду з адміністративним позовом, у якому просило визнати дії райдержадміністрації в частині винесення розпоряджень протиправними, визнати нечинним розпорядження райдержадміністрації, поновити товариству з обмеженою відповідальністю право постійного користування земельною ділянкою для будівництва, поновити дію державного акту на право постійного користування земельною ділянкою для будівництва, скасувати передачу у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства за межами населеного пункту.

Тобто позивач – юридична особа звертається з позовними вимогами до суб'єкта владних повноважень – отже, цей позов, на перший погляд, має ознаки публічно-правового спору. Однак завжди потребують додаткового вивчення обставини справи.

Як встановлено зі змісту адміністративного позову, суть спору полягає в тому, що позивач звернувся до відповідача із заявою про внесення відомостей про земельну ділянку

до Державного земельного кадастру та отримав відмову у внесенні таких відомостей через те, що існують невідповідності електронного документа встановленим вимогам, а саме: перетин ділянок з ділянкою кадастровий номер НОМЕР_1; площа збігається на 55,2179%, та перетин ділянки з ділянкою кадастровий номер НОМЕР_2; площа збігається на 44,7572%.

Земельна ділянка кадастровий номер НОМЕР_1 зареєстрована кадастровим реєстратором для відведення громадянину ОСОБА_1, а земельна ділянка кадастровий номер НОМЕР_2 зареєстрована кадастровим реєстратором для відведення громадянину ОСОБА_2 на підставі відповідних розпоряджень райдержадміністрації від 2007 року. Вказаними розпорядженнями земельна ділянка, що знаходиться у позивача в користуванні, була вилучена з постійного користування позивача, а акт постійного користування цією земельною ділянкою від 2000 року визнано таким, що втратив чинність, і, відповідно, затверджено технічну документацію щодо передачі у власність та передано у власність третім особам відповідні земельні ділянки [9].

Позивач вважає вказані розпорядження протиправними та просить суд поновити право постійного користування зазначеними земельними ділянками [9].

Ще раз повернемося до визначення справи адміністративної юрисдикції (пункт 1 частини першої статті 3 КАС України) – 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Зважаючи на відсутність у чинному законодавстві поняття публічно-правового спору, його наявність визначається, виходячи з критеріїв суб'єктного складу правовідносин, становища суб'єктів у правовідносинах, методу регулювання правовідносин та характеру домінуючого інтересу у правовідносинах. Так, обов'язковими ознаками наявності публічно-правового спору між учасниками певних правовідносин є підпорядкування одного учасника іншому та імперативний метод регулювання цих правовідносин.

Як вже зазначалось вище, відповідно до частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій.

Таким чином, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

Між тим, предметом даного спору є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав щодо неї. А відтак, у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність чи оренду подальше оспорування правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про право [9].

Зазначена правова позиція також викладена в постанові Верховного Суду України 24.02.2015 року у справі № 21-34а15.

Пунктом 1 частини 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що суди розглядають у по-

рядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин.

Зазначені правовідносини носять приватно-правовий характер та не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, між сторонами виник спір, вирішення якого має відбуватись за приписами Цивільного процесуального кодексу України.

Суд у цьому рішенні скористався положеннями пункту 1 частини першої статті 109 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, а розгляд цього питання можливо вирішувати в порядку цивільного судочинства.

Таким чином, враховуючи особливості кожного спору, у випадку наявності обставин, що земля (земельна ділянка) є об'єктом права власності і такі правовідносини носять приватно-правовий характер, земельні спори можуть підлягати розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства, зважаючи на суб'єктний склад таких відносин.

Важливо зазначити, що у випадку, якщо позов містить лише позовну вимогу щодо визнання протиправними рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади, які здійснюють владні управлінські функції, спір буде публічно-правовим і розглядатиметься у порядку та згідно з вимогами, встановлених КАС України.

У цьому випадку спірним правовідносинам притаманні ознаки підлеглості, оскільки без ухвалення рішення компетентним державним органом особа, яка бажає одержати землю для відповідних цілей, не може реалізувати своє суб'єктивне право, закріплене нормами приватного права [11, с. 12].

Однак найчастіше виникає ситуація, за якої з метою захисту прав та інтересів позивач формулює кілька позовних вимог, крім визнання протиправними дій та міститься вимога про скасування державний акт на право власності на земельну ділянку. У такій ситуації адміністративний суд закриває провадження у частині скасування державного акту на право власності на земельну ділянку і розглядає позов виключно у межах дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень.

Виникає ситуація, за якої адміністративні суди можуть відмовити у відкритті провадження у справі, обгрунтовуючи свою позицію тим, що земельні спори підлягають розгляду в порядку цивільного чи господарського судочинства. Крім того, місцеві суди як цивільні та господарські суди також можуть закрити провадження у справі у зв'язку з тими обставинами, що справа підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Як наслідок, можемо мати порушення принципів статті 6 Європейської Конвенції про захист прав та основоположних свобод «право на справедливий суд» у частині «доступу до правосуддя». І навпаки, один і той самий спір теоретично може розглядатись у кількох судах у порядку адміністративного, господарського чи цивільного судочинства.

Незважаючи на рішення Конституційного суду України від 01.04.2010 року № 10-рп/2010, Пленум Вищого господарського суду України та Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ прийняли постанови, які тлумачать положення матеріального та процесуального права в рамках практики відповідно господарського та цивільного судочинства, що призводить до складності під час визначення підсудності земельних спорів.

Таким чином, для розмежування юрисдикції земельних спорів під час розгляду позовних заяв судами важливо звертати увагу на особливості категорій земельних спорів, оскільки співвідношення публічно-правових відносин та приватно-правових відносин і їх врегулювання положеннями матеріального права у земельних спорах призводить до неоднакової судової практики при вирішенні питання юрисдикції і розмежування компетенції адміністративних, господарських та цивільних судів.

В основу розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської покладений суб'єктний склад сторін та особливості спірних правовідносин, становища суб'єктів у правовідносинах, методу регулювання правовідносин та характеру домінуючого інтересу у правовідносинах. Обов'язковими ознаками наявності публічно-правового спору між учасниками певних правовідносин є підпорядкування одного учасника іншому та імперативний метод регулювання цих правовідносин, один із учасників таких правовідносин обов'язково здійснює владні управлінські функції.

Під час здійснення судово-правової реформи одним з найбільш актуальних питань є внесення змін до процесуальних законів, ініціювання законодавчого уточнення питання юрисдикції земельних спорів під час їх розгляду у порядку адміністративного, цивільного та господарського судочинства сприятимуть захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у суді.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: текст прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року: (із змінами та доповненнями станом на 1 вересня 2015 року) / Вищий адміністративний суд України. – К.: ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2015. – 208 с.
3. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

4. Цивільний процесуальний кодекс від 18.03.2004 № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // ВВР. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

7. 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. Справа № 1-6/2010 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.

8. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

9. Дніпропетровський окружний адміністративний суд: ухвала від 30 листопада 2015 р. у справі № 804/15921/[Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень: рішення № 54296574. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54296574>

10. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

11. Котелевець А.В., Шульга М.В. До питання щодо юрисдикції судів при розгляді земельних спорів / А.В. Котелевець, М.В. Шульга // Судова практика. – 2012. – № 9/10. – С. 7–16.

12. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М.І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.