

Мілімко Л.В.
к.ю.н., доцент, доцент
кафедри господарського права та процесу
Навчально-науковий інститут права
Університету ДФС України

Козирєва В.П.,
к.ю.н., доцент, професор кафедри
господарського, повітряного та космічного
права
Навчально-науковий Юридичний інститут
Національного авіаційного університету

РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДСУДНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ПРИ ОСКАРЖЕННІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ АБО ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

У статті розглядаються проблеми розмежування підсудності земельних спорів між судами, в першу чергу, між адміністративними та господарськими. Зазначено, що розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто впливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів.

Ключові слова: земельний спір, підвідомчість, підсудність, види підсудності, владні управлінські функції, виконавчо-розпорядчі функції.

В статье рассматриваются проблемы разграничения подсудности земельных споров между судами, в первую очередь, между административными и хозяйственными. Отмечено, что рассмотрению административными судами подлежат споры, имеющие в основе публично-правовой характер, то есть вытекающие из властно-распорядительных функций или исполнительно-распорядительной деятельности публичных органов.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, подсудность, виды подсудности, властные управленческие функции, исполнительно-распорядительные функции.

The article deals with the problem of separation of jurisdiction between the courts of land disputes, especially between the administrative and economic. It was noted that disputes under the jurisdiction of administrative courts which are based on public law, are arising from the executive imperiously-administrative functions and administrative activity of public authorities.

Keywords: land dispute, jurisdiction, jurisdiction, types of jurisdiction, the power management functions, executive and administrative functions.

Проблеми визначення підсудності земельних спорів залишаються актуальними не дивлячись на те, що були предметом аналізу і обговорення багатьох вчених, зокрема таких як: А.І. Брінцова, Д.К. Василяки, О.М. Ільницького, І.А. Іконицької, В.В. Луця, К.П. Пейчева, В.П. Юрченка, О.В. Яцуна та ін.

Також з цього приводу є Рішення Конституційного Суду України, Пленуму Верховного Суду України, Пленуму Вищого господарського суду України в адміністративному судочинстві, але при цьому актуальність заявленої проблеми не зменшується.

На відміну від підвідомчості, за допомогою якої розмежовуються повноваження на вирішення юридичних справ між різними юрисдикційними органами, підсудність розмежовує компетенцію у тій же галузі, але між різними судами. В залежності від роду належних вирішенню справ та від території, на якій діє той чи інший суд, розрізняють підсудність родову, або предметну, та територіальну, або місцеву.

Щодо предметної підсудності, то земельні спори розглядаються в порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства.

Вчені виділяють родову і територіальну підсудність. Так Ю.К. Осіпов, М.К. Треушніков, Д.М. Притика територіальну підсудність, в свою чергу, класифікують на: загальну територіальну підсудність, підсудність за вибором позивача або альтернативну; виключну; договірну; підсудність за зв'язком справ [1, с. 94].

Родову підсудність, яку В.В. Яркова та М.Й. Штефан визначають як розподіл компетенції щодо вирішення справ у першій інстанції між судами, які належать до різних ланок судів загальної юрисдикції [2, с. 178–200] було ліквідовано в ході так званої «малої» судової реформи 2001 р. М.О. Абрамов з цього приводу висловив думку, що такі зміни є позитивними, так як у випадку розгляду справ Вищим господарським судом як судом першої інстанції, сторони позбавлялися права оскаржити його рішення в апеляційному порядку [3, с. 53]. Таким чином нині усі справи по першій інстанції підвідомчі загальним, господарським, адміністративним місцевим судам, що знайшло своє підтвердження у ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 2 червня 2016 р. [4].

У процесуальних актах різних галузей права дещо по різному визначаються види підсудності. Зокрема, КАС України передбачені такі види підсудності – предметна (ст. 18), територіальна (ст. 19), інстанційна (ст. 20), підсудність кількох пов'язаних між собою вимог (ст. 21) [5]. У господарському судочинстві, відповідно до ст. ст. 13, 15 ГПК України, підсудність справ визначається за предметними і територіальними ознаками. Виняток з цього правила становить виключна підсудність справ (стаття 16 ГПК України) [6]. У цивільному судочинстві розрізняють підсудність у наказному провадженні (ст. 97 ЦПК України) (вона збігається з підсудністю у позовному провадженні) і підсудність у судовому провадженні – територіальна (загальна територіальна (ст. 109, п. 2 ч. 2 ст. 110), альтернативна територіальна (ст. 110 ЦПК України), виключна підсудність (ст. 114 ЦПК України), підсудність кількох вимог, пов'язаних між собою (ст. 113 ЦПК України), підсудність за ухвалою суду (ст. 111 ЦПК України) [7].

Особливо гостро стоїть питання щодо розмежування підсудності земельних спорів між адміністративними та господарськими судами. Ключовим у питанні підвідомчості справ господарському чи адміністративному суду у спорах із земельних правовідносин, при яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органів та посадових осіб органів

державної влади чи органів місцевого самоврядування, є характер спірних правовідносин, тобто чи є вони приватноправовими чи публічно-правовими та чи відповідає склад сторін у справі і предмет спору ст. 1 та ч. 6 ст. 12 ГПК України або ст. 17 КАС України.

Як вважає С. Штогун, визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві є вкрай складна й заплутана річ і потребує постійного як наукового, так і практичного аналізу та вивчення [8].

Ст. 17 КАС України визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Застосовуване вище поняття «владні управлінські функції» не визначається ні в законодавстві, ні в національній доктрині адміністративного права. Лише п.п. 4. П. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію» закріплено визначення «суб'єкт владних повноважень», що це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [9]. У зв'язку з цим провідну роль в наповненні поняття «владні управлінські функції» конкретним змістом відіграватиме практика адміністративних судів.

В порядку адміністративного судочинства розглядаються спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом (ст. 17 КАС України). Основними ознаками публічно-правових спорів, що відмежовують їх від приватноправових є те, що публічно-правовий спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією

публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів; спір виникає при реалізації владних управлінських функцій (при цьому основними групами владних управлінських функцій є вироблення (формування) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль).

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 р. № 8 дане не зовсім чітке визначення поняття «владна управлінська функція»: зокрема, для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію пропонується розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [10].

При цьому ми не можемо абсолютно погодитися з роз'ясненням Пленуму Вищого адміністративного суду України, 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 (абз. 3 п. 10 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8).

В порядку господарського судочинства розглядаються справи за зверненнями підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб (у тому числі іноземних), громадян, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності, за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених ГПК України заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням. У випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та

інші органи, фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності (ст. 1 ГПК України) [6].

Чітко дане роз'яснення щодо підсудності земельних спорів, що виникають при оскарженні рішення, дій чи бездіяльності органів чи посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування абз. 3 п. 1.2.2. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17 травня 2011 р. № 6, де передбачено, що господарським судам підвідомчі справи у спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають з правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спорах, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору ст. 1 ГПК України [11].

Також відповідно до абз. 2 та 3 згадуваної вище Постанови критерієм розмежування підсудності земельних спорів, що виникають з відповідних правовідносин, є правовий характер та склад учасників. Однак правовідносини за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері використання і охорони земель, врегульовані розділами VI та VII ЗК України, можуть мати як приватноправовий, так і публічно-правовий характер, а тому спори, що виникають з відповідних правовідносин, можуть залежно від їх правового характеру та складу учасників вирішуватися за правилами адміністративного або господарського судочинства.

Таким чином, як вбачається із викладеного вище, роз'яснення та рішення різних судових установ щодо підсудності земельних спорів мають колізійний характер. Трактуючи по різному норми процесуальних актів вищі спеціалізовані суди (Вищий Господарський суд України і Вищий Адміністративний суд України) видали суперечливі висновки у Постановках Пленумів відповідно № 6 від 17.05.2011 р. «Про деякі питання практики

розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» та № 8 від 20.05.2013 р. «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів». Кожна касаційна інстанція вважає визначені спори «своїми».

На наш погляд цілком вірно дані роз'яснення п. 6 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 1 березня 2013 р. № 3, де передбачено, що при вирішенні питань, пов'язаних із компетенцією судів у спорах, що виникають із земельних відносин, судам слід ураховувати роз'яснення, викладені в пунктах 2 і 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» (із змінами і доповненнями, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 19 березня 2010 року № 2), а також Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, п.п. «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗК України, п. 1 ч. 1 ст. 17КАС України. При цьому суди мають виходити з того, що згідно зі ст.ст. 13, ст.ст. 177, 181, 324 і гл. 30 ЦК України, земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава і територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах із метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок. Отже, суд має з'ясувати, є спір приватноправовим або публічно-правовим; чи виник спір із відносин, урегульованих нормами цивільного права, чи пов'язані ці відносини зі здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності; чи виник спір щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень при реалізації ним управлінських функцій у сфері земельних правовідносин [12].

Отже, розмежування здійснюється за таким критерієм: спір, що виник внаслідок порушення права суб'єкта господарської діяльності на земельну ділянку, в тому числі органами державної влади та місцевого самоврядування, є спором про цивільне право і підлягає розгляду за правилами ЦПК чи ГПК України.

На виконання цих роз'яснень у Постанові Вищого господарського суду України у справі № 5019/971/11 від 28 вересня 2011 р. за позовом Корецької міської ради до Корецької районної ради про визнання недійсним рішення суд зазначив, що спори щодо оскарження актів органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, на підставі яких виникають, змінюються, припиняються цивільні права і обов'язки (спір про право), не є публічно-правовими і розглядаються за правилами Господарського процесуального кодексу України, оскільки у відносинах, де вказані органи виступають у ролі власників об'єкта нерухомості відповідно до статті 14 Конституції України, вони є рівними учасниками відносин з іншими суб'єктами таких правовідносин (юридичними та фізичними особами, у тому числі суб'єктами підприємницької діяльності).

Наразі, ключовим у розмежуванні підвідомчості справ про оскарження рішень є виникнення в особи речового права на земельну ділянку на підставі оскаржуваного рішення. Ця обставина є обов'язковою для з'ясування судами [13].

Остаточо роз'яснена ситуація щодо підвідомчості земельних спорів у Постанові Верховного Суду України від 16.12.2015 р. по справі № 6-2510ц15, винесеної спільно судовими палатами у цивільних, адміністративних та господарських справах. Зокрема Верховний Суд зазначає, що спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням приватного права (як правило майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть і

в тому випадку, якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень» [14].

Якщо в результаті прийняття рішення особа не набуває речового права на земельну ділянку, то, Верховний Суд вважає, спір стосується здійснення суб'єктом владних повноважень своїх управлінських функцій, а тому справа належить до адміністративної юрисдикції. Зокрема, Верховний Суд України вказує на те, що «особа звертається до відповідних органів із заявами для отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та для надання її у користування, за результатами розгляду яких органи приймають рішення. В цих правовідносинах відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду» (постанови Верховного Суду України від 07.06.2016 р. у справі № 820/3507/15, від 19.01.2016 р. у справі № 824/167/15-а [15].

Отже, розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто впливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів. Якщо в результаті прийняття рішення особа набуває речового права на земельну ділянку, то, спір стосується приватно-правових відносин і підлягає розгляду в порядку господарського чи цивільного судочинства (залежно від суб'єктів спору).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Осипов Ю. К. Подведомственность и подсудность гражданских дел / Ю.К. Осипов. – М. : Юрид. лит., 1962. – 112 с.
2. Гражданский процесс : [учебник для студентов вузов] / отв. ред. В.В. Ярков. – 7-е изд. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 784 с.
3. Абрамов Н. А. Обновленный хозяйственный процесс Украины : [учебное пособие (курс лекций)] / Н. А. Абрамов. – Х. : Бурун книга, 2012. – 192 с.

4. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
5. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. (станом на 05.01.2017 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
6. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-XII від 06.11.1991 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
7. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV від 18.03.2004 р. (станом на 19.10.2016 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
8. Штогун С. Особливості визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві. Юридичний вісник України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yurincom.com/ua/legal_practice/services/sudove_pravo/osoblyvosti_vyznachennia_pidsudnosti_sprav_v_administratyvnomu_sudochynstvi-publication/
9. Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12?nreg=2657-12>
10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n8/
11. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17.05.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>

12. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 3 від 1.03.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>
13. Кочмар О., Плачинта О. Актуальна судова практика вирішення земельних спорів у 2016 році: нові тенденції та підходи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vkr.ua/ua/publications/articles/aktualnaya_sudebnaya_praktika_razresheniya_zemelnykh_sporov_v_2016_godu_novye_tendentsii_i_podkhody/
14. Постанова судових палат у цивільних, адміністративних та господарських справах Верховного Суду України від 16.12.2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/1DD577F3125FE4F0C2257F2B003E3C46](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/1DD577F3125FE4F0C2257F2B003E3C46)
15. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 19.01.2016 р. у справі № 824/167/15-а // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sud.ua/newspaper/2016/05/09/90239-podvedomstvennost-bez-otveta/print?BPCTRY=1>.