

12.00.07 – адміністративне право і процес,  
фінансове право, інформаційне право

УДК 342.55:349.4

**Мілімко Лариса Василівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент  
кафедри господарського права та процесу  
Національного університету  
ДФС України

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Стаття присвячена питанням вирішення земельних спорів органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Сформульоване авторське визначення понять «земельний спір», «вирішення земельного спору органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування», а також встановлено, що досудове врегулювання земельного спору не є обов'язковим, особа має право звернутися за захистом своїх прав до суду без досудового врегулювання спору.*

**Ключові слова:** *земельний спір, конфлікт, оспорюване право, вирішення земельного спору органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування.*

*Статья посвящена вопросам разрешения земельных споров органами государственной власти и органами местного самоуправления. Сформулировано авторское определение понятий «земельный спор», «решение земельного спора органом исполнительной власти или органом местного самоуправления», а также установлено, что досудебное урегулирование земельного спора не является обязательным, лицо имеет*

*право обратиться за защитой своих прав в суд без досудебного урегулирования спора.*

**Ключевые слова:** *земельный спор, конфликт, оспариваемое право, разрешение земельного спора органом исполнительной власти или органом местного самоуправления.*

*Article is devoted to resolving land disputes by state and local governments. Author 's definition of "land dispute", "resolving land disputes executive authority or local government" and established that pretrial settlement of the land dispute is not mandatory, has the right immediately to seek protection of their rights in court.*

**Keywords:** *land dispute, conflict, contested law, resolving land disputes executive authority or local government.*

Земля відіграє велику роль у майнових відносинах, будучи об'єктом права власності, користування і охорони.

Залучення землі як нерухомого майна в цивільний обіг призвело до збільшення числа земельних власників і користувачів, видів землекористування, що, у свою чергу, вплинуло на зростання кількості земельних спорів.

Проблеми виникнення та вирішення земельних спорів були предметом дослідження багатьох вчених, починаючи ще з радянських часів і понині, серед яких: Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, С.А. Боголюбов, А. П. Гетьман, І.М. Зайцев, Б.В. Ерофєєв, Л.В. Лейба, Я.О. Лисенко, Н.Н. Осокін, В.І. Семчик, М. В. Шульга та ін. Водночас питанням вирішення спорів органами державної влади та органами місцевого самоврядування уваги приділяється не достатньо.

Завданням даної статті є визначення дефініцій «земельний спір» та «вирішення земельного спору органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування», а також визначення місце досудового врегулювання земельного спору в загальній масі вирішення таких спорів.

Особливе місце в процесі забезпечення земельних прав суб'єктів є вирішення земельних спорів, які здійснюються компетентними органами у встановленому порядку. Правові норми, якими у загальному вигляді урегульоване це питання, закріплені у розділі V Земельного кодексу України «Гарантії прав на землю» [2]. Таким чином законодавець інститут земельних спорів відніс до різновидів гарантій прав на землю.

Чинний ЗК України не визначає всі можливі види земельних спорів, проте, в ньому перераховані категорії (види) земельних спорів, які підлягають вирішенню тим чи іншим компетентним органом.

Відповідно до ч. 1 ст. 158 ЗК України земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Перелік органів, які уповноважені розглядати та вирішувати земельні спори, є вичерпним і поширювальному тлумаченню не підлягає. Підстави та порядок вирішення земельних спорів в адміністративному порядку передбачено ст.ст. 158–161 ЗК України.

Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо: меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян; додержання громадянами правил добросусідства; розмежування меж районів у містах (ч. 3 ст. 158 ЗК України). А на органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів (нині це Державна служба України з питань геодезії, картографії і кадастру) покладені повноваження вирішення земельних спорів щодо: меж земельних ділянок за межами населених пунктів; встановлення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів (ч. 4 ст. 158 ЗК України). Зазначимо, що органи місцевого самоврядування та органи з питань земельних ресурсів здійснюють виключно позасудовий розгляд і вирішення земельних спорів.

Як суспільне явище спір є суперечкою, протиріччям. Спори можуть стосуватися найрізноманітніших сфер суспільного життя: політичних, економічних, сімейних, екологічних, трудових і т.п. Серед усіх спорів

особливе місце займають правові, предметом яких є права та обов'язки суб'єктів правовідносин.

З приводу поняття «спір» свою думку ще в радянські часи висловлював І.М. Зайцев, який пропонував розуміти під правовим спором конфлікт між особами з приводу прав та обов'язків у матеріальних відносинах [8, с. 38].

Правовим спором у загальному розумінні цього слова є взаємні претензії двох чи декількох осіб (сторін) на той самий об'єкт, що вирішується шляхом змагання (словесного доведення, відстоювання своєї точки зору) у судовому процесі [7, с. 403].

Визначаючи особливості спору у сфері земельних відносин С.О. Боголюбов зазначає що земельний спір являє собою не лише конфлікт, взаємні претензії двох або декількох осіб на той самий земельний об'єкт, а й претензії з приводу незадоволення, невідшкодування майнових та особистих інтересів, які постають із земельних правовідносин [11, с. 262–263].

Спір є результатом конфлікту. В юридичній конфліктології під конфліктом прийнято розуміти протиставлення двох або кількох суб'єктів, спричинене протилежністю (несумісністю) інтересів, потреб, систем цінностей або знань. При цьому для визнання конфлікту юридичним досить, щоб правовими ознаками володів хоча б один елемент [13, с. 11–12.].

Таким чином, на наш погляд, конфлікт ще не є спором. Враховуючи висловлені вище підходи, більш логічним буде розглядати спір як суперечку, що випливає із конфлікту про право або обов'язок. Моментом виникнення земельного спору є момент подачі відповідної заяви до органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади або до суду.

Я.О. Лисенко підкреслює конфліктний характер земельного спору і вказує, що земельний спір – це заперечення права, що має своїм об'єктом суб'єктивне право на конкретну земельну ділянку, і представляє собою розбіжності, конфлікти, що виникають між учасниками земельних правовідносин із приводу реалізації наявних у них суб'єктивних прав і (чи) виконання відповідних обов'язків. Під земельними спорами необхідно

розуміти конфлікти, що виникають з приводу порушення земельного законодавства [12, с. 102].

Не ототожнюють поняття «земельний спір» і «земельний конфлікт» також автори науково-практичного коментаря до Земельного кодексу України. Вони при цьому вказують, що земельні спори – це спори, що виникають між фізичними чи юридичними особами з приводу володіння, користування чи розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває у них на праві власності чи користування, і які вирішуються виключно судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин [9, с. 491].

Абсолютно слушно висловлюють свою позицію стосовно земельного спору члени авторського колективу підручника «Земельне право України» М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін., вказуючи, що земельні спори — це особливий вид правових відносин щодо розв'язання конфлікту, який виникає у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі й орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин. Земельний спір виникає з приводу дійсного або можливого порушення конкретних земельних прав суб'єкта, причому в останньому випадку розгляд спору триває до фактичного з'ясування обставин, що підтверджують відсутність дійсного порушення земельного права [10].

Аналізуючи положення чинного законодавства, ця точка зору є найбільш прийнятною для розуміння сутності взаємин сторін, що вступають у спір.

Земельні спори завжди випливають із конфлікту, суперечок чи полярних поглядів з одного й того ж питання, тобто є не менше двох сторін, які мають протилежні інтереси. Сторонами у спорі є фізичні особи, юридичні особи, які наділені рівними правами та обов'язками в процесі відстоювання своїх інтересів. У зв'язку з чим не можна цілком погодитися з думкою В.В. Романова, який до земельних спорів відносить спори з приводу землі,

викликані прийняттям адміністративно-правових актів представницькими або виконавчими органами влади (місцевими адміністраціями) у сфері здійснення владних функцій щодо розпорядження землями, які припиняють чи обмежують суб'єктивні права власності, володіння й користування землею або такими правами, що відмовляють у придбанні, а також спори юридичних осіб і громадян між собою у зв'язку з порушенням їхніх земельних прав, розмежовуючи при цьому земельно-майнові спори та майнові спори, що виникають із земельних відносин [14, с. 23].

Зазначене вище поняття, слід проаналізувати, виходячи із конкретного прикладу. Так, ст. 211 ЗК України закріплений перелік земельних правопорушень. В результаті виникають деліктні правовідносини. Слід звернути увагу, що багато таких правовідносин виникає із дій та актів (часто постанов про накладення стягнень (переважно адміністративних)) органів державної влади. В разі незгоди з приписами цих актів виникає конфлікт і такий акт може бути оскарженим до вищестоящего органу, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» [3]. Але чи можна вважати оскарження такого конфліктного рішення, спором? Адже спір передбачає наявність двох і більше сторін, які наділені рівними правами та обов'язками. Водночас, у відносинах, пов'язаних з оскарженням рішення органу державної влади, між органом державної влади, що видав акт, який оспорується та особою, яка оспорує цей акт рівності прав та обов'язків немає. По-перше, тому, що орган, рішення якого оспорується, перебуває у прямому підпорядкуванні органу, що розглядає скаргу. По-друге, переважно, усі документи, що підтверджують правильність накладення стягнення є в матеріалах справи і представник державного органу вже не може подавати інші докази на підтвердження достовірності своїх дій, на відміну від особи, яка подає скаргу. Таким чином земельні спори, що розглядаються органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування не завжди виникають із прийняття ними адміністративно-правових актів. Більшість таких спорів підлягає вирішенню у судовому порядку.

Аналізуючи положення ч.ч. 3, 4 ст.158 ЗК України, вбачається, що законодавець не відносить до спорів, що уповноважені розглядати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, спори з екологічною складовою. Лише до компетенції органів місцевого самоврядування належить розгляд спорів щодо додержання громадянами правил добросусідства. Такий підхід є абсолютно слушним, так як повністю корелюється з 1 ст. 154 ЗК України: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження.

Не можна не визнати, що існує різниця між спором, який офіційно заявлений і вимагає офіційного розгляду, та спором, який хоч і виражає розбіжність інтересів конфлікуючих сторін, проте не набув чіткого процесуального вираження. Останній є спором ніби в робочому порядку. Його може бути злагоджено або знято в ході подальших процедур, тобто не обов'язково «вилито» у свою юридично закінчену форму. Тому потрібно відрізнити його від власне «спору» – вираженого формально, який вимагає певної реакції з боку органу, покликаного його вирішити [5, с. 235].

Підставою для розгляду земельного спору є заява однієї зі сторін, яку вона подає до органу місцевого самоврядування або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Заява розглядається у тижневий строк з дня її подання. Це відбувається за участю зацікавлених сторін, які повинні бути завчасно повідомлені про час і місце розгляду спору. У разі відсутності однієї зі сторін при першому вирішенні питання та відсутності офіційної згоди на його вирішення розгляд спору переноситься. Повторне відкладання розгляду спору може мати місце лише з поважних причин.

При цьому учасники спору не позбавляються права звернення до суду. Так, відповідно до ч. 5 ст. 158 ЗК України у разі незгоди власників землі або

землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин спір вирішується судом. Але із цього випливає, що досудовий розгляд земельного спору зазначеними органами у межах їх компетенції є обов'язковим.

Водночас, відповідно до пункту 4 Постанови пленуму Верховного суду України від 16.04.2004 р. № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» [4] суди розглядають справи за спорами про межі земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні громадян-заявників, які не погоджуються з рішенням органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. При цьому у постанові вказано, що зазначені спори підлягають розгляду місцевими судами незалежно від того, розглядалися вони попередньо органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів чи ні. Рішення цих органів щодо такого спору не може бути підставою для відмови в прийнятті заяви чи для закриття провадження в порушеній справі.

Таке роз'яснення пленуму Верховного суду України відповідає конституційному положенню про права громадян на судовий захист.

Право людини і громадянина на судовий захист передбачене ст. 55 Конституції України [1] і відноситься до громадянських прав, причому, містить в собі юридичну гарантію від свавілля як з боку окремих осіб, так і держави водночас. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [6].



Враховуючи висловлені вище думки вчених та положення законодавчих актів необхідно вказати, що земельний спір – це суперечка, що впливає із конфлікту між суб'єктами земельних правовідносин про право або обов'язок, і доведення своїх прав на землю, з дотриманням встановленої процедури та рівноправності перед законом усіх учасників.

Вирішення земельного спору органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування – це розв'язання суперечки, що виникла із конфлікту між суб'єктами земельних правовідносин про право або обов'язок, і з'ясування їх прав на землю, з дотриманням встановленої процедури та рівноправності перед законом усіх учасників та викладення результату розгляду цієї суперечки у юридично значущому акті.

В подальшому доцільно було б більше спорів віднести на досудове врегулювання з метою зменшення навантаження на суди.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к / 96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
4. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанови пленуму Верховного суду України від 16.04.2004 р. № 7 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>.
5. Арсенюк А.О. Земельний спір як процесуальна категорія: доктринально-правовий аналіз / А.О. Арсенюк / Науковий вісник

- Ужгородського національного університету. – Серія Право. Випуск 29. Том 1. – 2014. – С. 232–236.
6. Бірюкова І.О. Зміст конституційного права людини і громадянина на судовий захист. Офіційний сайт Міністерства юстиції України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/8158>
  7. Ерофеев Б.В. Земельное право России : [учебник] / Б.В. Ерофеев ; отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2004. – 403 с.
  8. Зайцев И.М. Сущность хозяйственных споров / И.М. Зайцев. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1974. – 157 с.
  9. Земельний кодекс України : Науково-практичний коментар / За ред. В.І. Семчика. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 676 с.
  10. Земельне право України: Підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/agropravo/110-shulga-zemelne-pravo-ukrayini/2829-glava-9-garantiyi-prav-na-zemlju.html?start=2>
  11. Земельное право : [учебник] / под ред. С.А. Боголюбова. – М. : Норма, 2002. – 280 с.
  12. Лисенко Я. О. Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лисенко Ярослава Олегівна; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2011. – 190 с.
  13. Осокин Н.Н. Земельные споры в судах / Н. Н. Осокин // Советская юстиция. – 1992. – № 9-10. – С. 11-12.
  14. Романов В.В. Споры, возникающие из земельных правоотношений / В.В. Романов // Российская юстиция. – 1998. – № 8. – С. 23.