



Д.В. Ковальський,  
кандидат юридичних наук  
(Академія адвокатури України)

## Проблеми позасудового вирішення земельних спорів

**Ключові слова:** земельний спір, повноваження, процес.

Причини виникнення земельних спорів можуть бути різними: неврегульованість земельних відносин чинним законодавством; внутрішня неузгодженість норм земельного законодавства, що регулюють однорідні відносини; суперечності між нормами земельного права та нормами інших природоресурсних галузей права, які регулюють близькі за змістом положення; недостатня юридична кваліфікація посадових осіб, які застосовують земельно-правові норми; розбіжності в праворозумінні та недостатня правова поінформованість учасників земельно-правових спорів тощо. Однак належний розгляд та вирішення земельного спору є однією з найважливіших гарантій забезпечення земельних прав, обов'язків та інтересів власників землі, землекористувачів, а також інших суб'єктів земельних правовідносин.

Слід зазначити, що земельне законодавство не містить визначення поняття земельних спорів, натомість у юридичній літературі із земельних питань зазначається, що під земельними спорами треба розуміти розбіжності, пов'язані із застосуванням норм земельного законодавства щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, які виникають між громадянами, юридичними особами, державними органами та органами місцевого самоврядування [1, 207]; земельні спори — це особливий вид правовідношення щодо розв'язання розбіжностей, пов'язаних з

порушенням права власності та права користування, тобто права володіння, користування та/або розпорядження наданою земельною ділянкою, а також — з відводом або вилученням землі. Вони виникають між власниками землі та землекористувачами, іншими особами, органами місцевого самоврядування та державними органами, що здійснюють управління земельними ресурсами [7, 446].

Відповідно до ч. 1 ст. 158 Земельного кодексу України [5, 27] (далі — ЗК) земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Отже, на законодавчому рівні передбачено, що такі спори можуть вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому порядку. Слід зазначити, що позасудове вирішення земельних спорів не суперечить ст. 124 Конституції України [6], відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини в державі, у тому числі й земельні. Це зумовлено тим, що ст. 158 ЗК передбачає не обов'язковий позасудовий порядок вирішення земельних спорів, а вказує на ряд питань, які вирішуються саме органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів чи органами місцевого самоврядування. Іншими словами, обрання особою певного способу захисту земельних прав та інтересів, у тому числі й позасудового вирішення спору, є, по-перше, правом, а не обов'язком суб'єкта; по-друге, відповідні

положення щодо можливості реалізації, наприклад, громадянами свого права на звернення за захистом до уповноважених органів передбачені, зокрема, Законом України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р. [2], за яким громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (ст. 1).

Разом з тим, у випадку незгоди власників землі або землекористувачів із рішенням органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів спір вирішується судом.

У законодавстві визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних спорів. Такими повноваженнями згідно зі ст. 12 ЗК наділені сільські, селищні, міські ради, які у відповідності до ч. 3 ст. 158 ЗК вирішують земельні спори в межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності й користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах.

Проведення аналізу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. [3] дає можливість зробити висновок, що відповідна рада може делегувати зазначені повноваження своєму виконавчому органу. Підтвердженням цьому є положення, зафіксоване в ст. 33 зазначеного Закону, згідно з яким до повноважень, делегованих виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, належить вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів у сфері земельних відносин (у тому числі й щодо вирішення

земельних спорів) визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними в містах радами з урахуваннями загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Обласним, Київській та Севастопольській міським, районним радам повноваження щодо вирішення земельних спорів надані статтями 8–10 ЗК, однак Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” дане повноваження не визначає ні як виключне, ні як таке, що може бути делеговане виконавчому органу ради чи місцевої державної адміністрації. Це питання можна врегулювати за аналогією: обласні, Київська й Севастопольська міські, районні ради свої повноваження щодо вирішення земельних спорів можуть делегувати своїм виконавчим органам.

Разом з тим, проведення аналізу земельних спорів, які вирішуються органами місцевого самоврядування, показує недосконалість земельного законодавства, яка проявляється в тому, що ЗК акцентує увагу лише на громадянах, а приписи, які застосовуються уповноваженими органами, містять недоцільні дублювання окремих положень. Зокрема, повноваженнями вирішувати земельні спори щодо додержання громадянами правил добросусідства наділені як обласні, так і сільські, селищні, міські ради. Щоб суб’єкти порушених земельних прав могли орієнтуватися, до якого органу вони можуть звернутися за захистом цих прав, на законодавчому рівні, зокрема в ЗК, необхідно чітко і зрозуміло закріпити конкретні критерії розмежування повноважень зазначених органів. До того ж, оперуючи таким загальним терміном як „громадяни” законодавець вносить плутанину: не зрозуміло, кого саме він має на увазі, бо це можуть бути громадяни України й іноземці. Дане питання можна було б вирішити шляхом вживання на законодавчому рівні (щодо вирішення земельних спорів) терміна “фізичні особи”.

На жаль, сучасне земельне законодавство не тільки не передбачає чіткої процедури розгляду радами земельних спорів,

але й визначає однаковість проведення такої процедури у порівнянні з органами державної виконавчої влади, хоча відомо, що названі органи є різні за своїм правовим статусом. Інакше кажучи, статті 159–161 ЗК, які передбачають процес вирішення земельних спорів, ставлять багато запитань. Тому доцільним було б прийняття принаймні типового порядку розгляду земельних спорів відповідними радами, який базувався б на єдиних для всієї країни принципах і враховував локальні особливості. Цим порядком необхідно передбачити: строк розгляду спору; порядок формування, склад, функції погоджувальної комісії, порядок прийняття нею рішень; форму та реквізити заяви про розгляд спору, перелік документів, що додаються до заяви; порядок проведення обстеження спірних ділянок (склад і порядок формування комісії, присутність громадськості, сторін спору, форму акта обстеження); порядок повідомлення сторін про засідання для розгляду спору, перелік осіб, що повинні бути присутні на засіданні, порядок прийняття рішення тощо.

Органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, обмежень у використанні земель, земельних сервітутів (ч. 4 ст. 158 ЗК) та є тими інститутами державної влади, які в процесі регулювання земельних відносин застосовують засоби, притаманні адміністративно-правовому методу регулювання, для якого характерна юридично-владна значима діяльність (на відміну від них органи місцевого самоврядування не є державними структурами і в процесі врегулювання спірних відносин використовують, як правило, такі засоби, яким притаманні рівні правові можливості сторін у відносинах). Разом із тим факти свідчать, що розгляд земельних спорів органами Держкомзему України по земельних ресурсах (Держкомзем) практично, за деякими винятками, не здійснюється. Серед причин такого стану — недостатньо розвинута нормативна база, відсутність у попередні роки необхідності у зверненні

до органів Держкомзему внаслідок монопольної власності держави на землю, недостатність організаційних можливостей розгляду земельних спорів та ряд інших причин.

Як відомо, органом центральної виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин є Державний комітет України по земельних ресурсах, а його місцевими органами — відповідні управління в областях та відділи в районах, проте ст. 15 ЗК, присвячена повноваженням центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, не передбачає виконання ним функцій, пов'язаних із вирішенням земельних спорів, а повноваження місцевих органів виконавчої влади в галузі земельних відносин у ЗК взагалі не визначені. Можна, керуючись вказівкою п. “з” ст. 15 ЗК, припустити, що орган центральної виконавчої влади з питань земельних ресурсів уповноважений вирішувати інші питання в галузі земельних відносин, проте ЗК обмежує їх вирішення рамками вимог закону. До того ж, компетенція зазначеного органу щодо вирішення земельних спорів не передбачена й у Положенні про Державний комітет України по земельних ресурсах, затвердженому Указом Президента України від 14 серпня 2000 р. [9, 46]. Це ж саме стосується й Типових положень про обласне, Київське й Севастопольське міські управління, районний відділ, міське (міст обласного) й районного підпорядкування управління (відділ) земельних ресурсів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. [8, 78].

Хоча зі змісту ст. 158 ЗК випливає, що органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів мають право вирішувати всі земельні спори щодо меж земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, однак незрозуміло, які ж спори повинні вирішувати обласні та районні ради, повноваження яких закріплені в статтях 8 та 10 ЗК. Уявляється, що органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів розглядають і вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок держав-

ної власності, які знаходяться за межами населених пунктів, а обласні та районні ради уповноважені вирішувати аналогічні межові спори, пов'язані з земельними ділянками комунальної власності.

До того ж привертає увагу й той факт, що в ЗК закладена диференціація земельних спорів з урахуванням тих земельних ділянок, які перебувають у комунальній або державній формі власності. Мабуть, викладений підхід до розмежування земельних спорів навряд чи є вдалим, оскільки наведені критерії розмежування залишають невизначеними питання, що стосуються забезпечення та врегулювання земельних спорів таких суб'єктів правовідносин, як юридичні особи, оскільки вони можуть використовувати земельні ділянки як у межах конкретного населеного пункту, так і за його межами, або ж їх земельні ділянки можуть бути розташовані водночас у межах та за межами населеного пункту.

Отже, хоча компетенція органів державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів щодо вирішення земельних спорів не врегульована на законодавчому й підзаконному рівнях, об'єктивні умови, що склалися в результаті реформування економіки й розвитку різних форм власності на землю, потребують активної участі цих органів, поряд з органами судової влади, у процесі захисту земельних прав громадян і юридичних осіб, що робить процедуру вирішення земельних спорів швидкою, доступною й спрощеною, незатратною й неформалізованою. Відсутність у сис-

темі розгляду земельних спорів органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів апеляційної та касаційної інстанцій тільки сприятиме цьому. Проте необхідно нормативно визначити повноваження як районних (міських) відділів (управлінь) земельних ресурсів (органів безпосереднього розгляду земельних спорів на першому рівні), так і повноваження обласних управлінь (органів, що здійснювали б нагляд за правильністю вирішення спору органом першого рівня). Власне Держкомзем доцільно було б наділити повноваженням щодо узагальнення практики застосування законодавства у цій сфері та видачі відповідних нормативних документів, рекомендацій тощо.

Окремо слід нагадати, що в ст. 103 Земельного кодексу України минулої редакції [4] містилося положення про те, що земельні спори можуть розглядатися третейським судом. У чинному ЗК така норма відсутня, однак при вирішенні земельних спорів у сільській місцевості третейські суди, можливо, мали б незаперечні переваги щодо судів загальної юрисдикції, зокрема, відносно простоти оформлення документів при зверненні до третейського суду й процедури вирішення спору; можливості вибору третейських суддів та місця вирішення спорів (як правило, у сільському населеному пункті, де проживають або розташовані сторони спору); економності третейського розгляду; можливостей для приведення сторін до мирової угоди; конфіденційності і демократичності.

### Список літератури:

1. Беженар Г.М., Бердніков Є.С., Бондар Л.О., Гавриш Н.С., Гуревський В.К. Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібною, І.І. Каракаша. — К.: Істина, 2003.
2. Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 354.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001р. // ВВР України. — 2002. — № 3.
6. Конституція України // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

7. Погрібний О.О. Вирішення земельних спорів // Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В.В. Медведчука. — К.: Юрінком Інтер, 2004.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 200 “Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів” // Офіційний вісник України. — 2003. — № 9.

9. Указ Президента України від 14 серпня 2000 р. “Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах” // Офіційний вісник України. — 2000. — № 33. — С. 46.

### *РЕЗЮМЕ*

В статье рассматриваются процессуальные проблемы правоотношений, возникающих в сфере внесудебного разрешения земельных споров. Освещаются проблемы реализации полномочий соответствующих органов, высказываются конкретные предложения об обеспечении нормативного урегулирования вопросов, связанных с защитой прав собственников земельных участков и землепользователей.

### *SUMMARY*

The article deals with the procedural problems of legal relationships which arise in the sphere of extrajudicial settlement of land disputes. It tackles the problems of the realization of the warrants of the existing bodies in this sphere. Certain suggestions are made about the ensuring of norm regulation of the issues connected with the protection of the owners of plots of land and land users.

*Рекомендовано кафедрою цивільного,  
господарського права і процесу*

*Подано 16.11.06*