

від 15 грудня 1999 р. №1573/99 (з наступними змінами та доповненнями) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР (з наступними змінами та доповненнями) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.01 №2493-111 (з наступними змінами та доповненнями) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 349.4: 342.52 (477)

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Яцун О.В., аспірант

Запорізький національний університет

Стаття присвячена історії розвитку нормативного регулювання вирішення земельних спорів на території сучасної України. У статті сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення процесуального законодавства, що регулює порядок розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері земельних правовідносин.

Ключові слова: земельний спір, історія розвитку, порядок розгляду, періоди.

Яцун Е.В. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена истории развития нормативного регулирования разрешения земельных споров на территории современной Украины. В статье сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование процессуального законодательства, регулирующего порядок рассмотрения и разрешения судом споров, возникающих в сфере земельных правоотношений.

Ключевые слова: земельный спор, история развития, порядок рассмотрения, периоды.

Yatsun E.V. THE DEVELOPMENT OF NORMATIVE ADJUSTMENT CONSIDERATION OF LAND DISPUTES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to history of development of normative adjustment consideration of land disputes on territory up-to-date Ukraine. The author gives scientific conclusions and proposals concerning improvement of legislation, which regulates the order of dealing with and trial procedures of the arguments which arise in the field of land disputes.

Key words: land disput, history of development, proceeding of consideration, periods.

Розглядаючи сучасне законодавство, що регулює питання вирішення та врегулювання земельних спорів, неможливо не звернутися до історії розвитку земельного та процесуального законодавства на території України в цій сфері. Вивчення джерел права, що містять норми, які регулюють земельні правовідносини та вирішують конфлікти, що при цьому виникають, специфіки самих земельних правовідносин на різних історичних етапах розвитку нашої держави, виявлення позитивного та негативного досвіду, дозволяє більш грамотно сформулювати висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення процесуального законодавства, що регулює порядок розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері земельних правовідносин.

Актуальність теми роботи обумовлена недосконалістю чинного процесуального законодавства, відсутністю єдиної практики розгляду земельних спорів, зокрема щодо підвідомчості цих спорів судам різних юрисдикцій, а також збільшенням кількості земельних спорів, які щороку надходять на вирішення судових органів, виникнення нових видів земельних спорів у зв'язку зі зміною матеріально-правових норм, що регулюють земельні правовідносини в Україні.

В історії розвитку законодавства, яке регулює питання розгляду та вирішення земельних спорів в Україні, можна виділити три великі періоди: період до сімнадцятого року ХХ століття; радянський період; сучасний: з початку 90-х років ХХ століття – до теперішнього часу.

На всіх етапах історичного розвитку Української держави земельним питанням приділялося багато уваги, проте, на жаль, наукові роботи, які були б присвячені саме історії розвитку законодавства, що регулює порядок вирішення спорів, що виникають у сфері земельних правовідносин, відсутні. Слід звернути увагу, що лише окремі нормативні акти дореволюційного часу містять норми, що деяким чином регламентують порядок вирішення земельних спорів, а на сучасному етапі розвитку держави існує, навпаки, перенасиченість нормативного регулювання, що викликає колізії та помилки при розгляді земельних спорів. Саме з земельних спорів почалося запровадження різної судової практики, з посиланням на недоцільність їх розгляду в порядку КАС України з мотивів наявності спору про право, незважаючи на те, що стороною в спорі виступає суб'єкт владних повноважень. Зазначене і викликало необхідність глибокого вивчення процедури розгляду земельних спорів на різних історичних етапах розвитку нашої держави.

Метою даної роботи є вивчення законодавства, що містить норми, які регулюють процесуальні аспекти розгляду земельних спорів на різних етапах становлення Української держави, а також формулювання висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення процесуального законодавства, що регулює порядок розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері земельних правовідносин.

На території сучасної України земельні відносини існують із давніх часів. Свідченням цього є, зокрема, записи давньогрецького історика Геродота, в яких згадується життя скіфів на узбережжі Дніпра, Буга, Дністра та створення грецьких колоній на території північного узбережжя Чорного моря, починаючи з VIII ст. до н.е. Починаючи з I ст. н.е., на територіях, що входять до складу нинішньої української держави, починають створюватися римські колонії. Юридичних джерел щодо змісту та природи земельних відносин того часу не збереглося, проте можна припускати, що земельні відносини, у тому числі вирішення земельних спорів, регулювалися правилами звичаєвого права, що переходили з покоління в покоління.

Регулювання земельних відносин нормами звичаєвого права здійснювалося на території нинішньої України багато віків. Відомий історик М.С. Грушевський пише, що об'єднання земель Руської держави було закладено князем Володимиром, продовжено його сином Ярославом і синами Ярослава. Державницьких відносин на території України до того часу, на думку автора, не було або про них немає літературних згадок. Руським правничим кодексом М.С. Грушевський називає «Руську правду», прийняту київським князем Ярославом Мудрим, якого вважав державотворцем, що дійсно зазначив себе у сфері нормування державних відносин і виділяв їх зі сфери звичаєвого права та називав це чимось особливим [1].

«Руська правда» регулювала відносини переважно між князями, її головною метою було забезпечення єдності всіх князівств в межах однієї держави. Землі, відповідно до неї, поділялися на княжі, які належали князям, та громадські, якими управляла громада («земська династія») та її орган – віче, останні свої внутрішньогромадські відносини, в тому числі і земельні, вирішували як за нормами звичаєвого права, так і окремими нормами «Руської правди» [2]. Першочергово посиленому захисту підлягали всі приватні володіння, наприклад, у ст.34 «Руської Правди (Кратка редакція)» встановлювався високий штраф за псування межового знаку, що вказувало на турботу давньоруської держави про забезпечення стабільності земельних відносин. У ст. 33 Правди (Кратка редакція) визначався особливий порядок охорони як феодальних землеволодінь, так і осіб, що працювали на них [3].

Норми, присвячені земельному процесу і процедурі вирішення земельних суперечок, можна виявити також в Новгородській Судній грамоті. У ст.24 грамоти визначалася процедура відстрочки в процесі про землю. Могла бути надана лише одна відстрочка (три тижні), причому вона оформлялася спеціальною терміною грамотою, затвердженою печаткою посередника. Відстрочка могла бути взята за договором з іншою стороною і за згодою суду, який і видавав термінову грамоту з печаткою. Якщо ж сторона не оформляла цю грамоту, то справа повинна була бути розглянута без відстрочки [4].

У Псковській Судній грамоті в ст.106 розглядалася сперечка про землю чи про бджолині угіддя між сьбрами й особою, що купила ділянки землі чи лісу з бджолиними угіддями. Законодавець наказував вирішувати такі суперечки в присутності всіх сьбров перед господью. Межники повинні були розмежувати ділянки сьбров і придбану ділянку, і після присяги покупця йому

видавалося судові рішення про право власності на придбану ділянку. Так вирішувався спір, і рішення доводилося до відома кожної зацікавленої особи [5].

Судебник 1497 року містив дві статті, що стосуються питань вирішення земельних спорів ст.62 «Про межі» і ст.63 «Про землі суд». У першій передбачалася відповідальність за псування межових знаків, у другій – термін давності по земельних позовах. Вперше встановлювалося два терміни, чого не знав жоден колишній закон: трирічний термін давності для приватних осіб і шестирічний термін – по земельних спорах, у яких позов спрямований на вилучення в неправомочного власника великокнязівської землі. У випадку подачі позову строк позовної давності зупинявся, а землі до вирішення спірного питання судом передавалися під нагляд пристава [6].

У Судебнику 1550 року збереглися встановлені в ст. 63 Судебника 1497 року строки давності по земельних позовах, однак з'явилися норми, що змінюють порядок судочинства по земельних справах. Колись суди для розгляду земельних позовів склалися з довірених з кожної сторони осіб і вирішували питання про межі володінь. Свідками були старожили, що приносили своєрідну форму присяги. У ст.84 Судебника пропонувалося приказним людям, боярам і навіть государю, тобто всім центральним судовим органам, посилати не двох, а лише одного суддю, і не за бажанням сторін, а на вибір судових органів [7].

У Соборному Укладенні 1649 року вказувалося, що показання свідків по земельним спорам (особливо в частині доказування права власності) по ступеню пріоритетності поступаються документальному обґрунтуванню права землеволодіння. При цьому документальне оформлення прав на землю, представляло собою складний комплекс юридичних дій. Дарування як одна з правових підстав для володіння землею полягало у видачі дарувальної грамоти, складанні довідки, тобто запису в наказовій книзі визначених відомостей про особу, що наділяється, на яких ґрунтується її право на землю, обшуку, проведеному на прохання особи, що наділяється землею, і який полягає у встановленні факту дійсної незайнятості переданої землі, введенні у володіння, яке полягало в публічному відмірюванні землі, що здійснювалося в присутності місцевих жителів і сторонніх осіб. Іншими підставами придбання прав на землю виступали спадкування і купівля-продаж. У ст.213 гл. X закріплювалося поняття права землеволодіння і вказувалося, що носії цього права захищаються судом від насильства і захоплення, якщо їхні правомочності можуть бути доведені встановленим порядком [8].

Після возз'єднання України з Росією в 1654 році відбуваються значні перетворення в сфері регулювання земельних відносин. Оскільки власної правової системи українські землі не мали, як не мали і земельного законодавства, на території України почало діяти законодавство Російської імперії, і перш за все, держава прагнула до встановлення правильних вотчинних відносин, остаточного розмежування казенних від приватних володінь. З цією метою у XVIII ст. було прийняте рішення про проведення державного межування – генерального, що встановлює границі між державними і приватними володіннями, і спеціального, що визначає границі приватних ділянок у рамках округів. Особливо активно й успішно межування розвивалося в період царювання Катерини II. Була розроблена ціла система межових законів: Маніфест 1765 року, у 1766 році – «Генеральні правила» та «Настанови землемірам», Межова інструкція 1776 року й ін., пізніше був прийнятий кодифікований акт – Звід законів межових. Зазначені правові акти більше ста років відігравали основоположну роль в організації та регулюванні земельного кадастру.

Був заснований межовий суд по генеральному межуванню, який належав: Межовому департаменту Сенату, як вищого ступеня; Межовій канцелярії, другого ступеня; і Межовим конторам, першого ступеня. По спеціальному межуванню судовий розгляд доручався судовим установам, утвореним і діючим на підставі Судових статутів і правил про облаштуваність судової частини і провадження в судових справах у місцевостях, у яких ведене Положення про Земських дільничних начальників [9]. Після проведення заходів по Генеральному межуванню усувалося багато проблем, які породжували земельні спори через описовий характер меж володінь по писцевих книгах. Складання правильних топографічних планів усіх земельних володінь вирішувало багаточисельні земельні спори, що виникали до Генерального межування.

Юридичних джерел регулювання земельних відносин серед запорізьких козаків не збереглося. За твердженням історика Д.І. Яворницького, у запорізькому краї вся земельна територія являла

собою общинну власність, січове козацтво володіло різними угіддями на правах общини, деякі ділянки землі віддавалися для козаків-зимівчан в їх особисту власність [10]. Це дозволяє зробити висновок, що поряд з общинною власністю на території запорізьких січовиків поступово впроваджувалася приватна власність на землю. Кріпосницькі земельні відносини на Запоріжжі, як і на всій території України, були впроваджені російською імператрицею Катериною II, яка в 1765-1766 роках поширила на всі козацькі землі дію російського законодавства.

Велике значення в сфері реформування земельних відносин Російської імперії мала реформа 19 лютого 1861 року. Вона полягала в скасуванні кріпосної залежності, поземельному облаштуванні селян і введенні особливого селянського керування. Зі складу поміщицьких маєтків селянам були відведені постійні наділи за визначені повинності. З метою управління і здійснення суду селяни були об'єднані в особливі самоврядні суспільства, сільські і волосні. Управління земельними справами перейшло до компетенції особливого «земельного» суспільства. Положенням про селян, що вийшли з кріпосної залежності, від 19 лютого 1861 року вводилося особливе завідування селянськими справами, покладене на мирових посередників, в якості першої, дільничної інстанції, повітові світові з'їзди, як повітову інстанцію, і губернські по селянських справах присутності, як губернську інстанцію. Завданням цього управління було виконання поземельного облаштування селян, вирішення суперечок, що виникли з відносин тимчасовозобов'язаних селян до поміщиків, та цілого ряду селянських справ. Крім того, спочатку на мирових посередників було покладено і вирішення деяких дрібних судових справ [11].

Законом від 12 липня 1889 року царський уряд запровадив посаду земських начальників, яким надавалися широкі повноваження щодо селян. Вони мали право звільняти з посад неугодних їм представників селянського самоуправління, зокрема, й волосних суддів, розглядати вирокі сільського сходу, припиняти виконання цих вироків і подавати їх на скасування в повітовий з'їзд, накладати штрафи на селян на власний розсуд, без суду піддавати селян тілесним покаранням, арештам тощо.

Статут цивільного судочинства 1892 року встановлював норми про захист права землеволодіння від таких порушень, як, наприклад, покіс трави, випас худоби, порубка дерев, руйнування огорож, знищення границь і межових знаків. Псування межових знаків каралося суспільною владою і, крім того, породжувало позов власника [12].

Після революції 1905 року земельна політика зазнала значних змін, що знайшло своє відображення в ряді законодавчих актів, зокрема Указі П.А. Столипіна «Про доповнення деяких постанов діючого закону, що стосується селянського землеволодіння і землекористування» від 9 листопада 1906 року. Цей Указ є джерелом права, який серед інших положень, містить також норми, присвячені вирішенню земельних спорів. Проведена П.А. Столипіним аграрна реформа була спрямована на перехід від переважно права загальної власності на землю серед селян (общинне землеволодіння) до права особистої власності глави господарства. Відповідно до реформи, селянин міг вийти з громади, одержавши ділянку землі в особисту власність і зберігши за собою право користування общинними угіддями. Указом затверджувалася процесуальна форма виділення селянина з громади: заява про виділ землі доводилася через старосту до сільського суспільства, що більшістю голосів у місячний термін було зобов'язано визначити селянину ділянку. Спори, пов'язані з нарізкою землі колишнім общинникам у приватну власність, вирішували повітові земельні комісії на чолі з земськими начальниками.

У травні 1911 року був прийнятий закон «Про землевпорядкування», відповідно до якого створювалася система землевпорядних органів, визначалися способи поділу земельних громад, порядок виділення землі при виході з общини і перетворення різних форм землеволодіння у відруби і хутори. Адміністративна процедура вирішення земельних спорів, що діяла на той момент, була мірою багато в чому вимушеною, оскільки при наявності великої кількості конфліктів, пов'язаних із формальними процедурами, судочинство могло не справитися з усіма скаргами. Але, з іншого боку, адміністративний порядок вирішення спорів не гарантував глибокого розгляду сутності справи. Воно могло призводити (і призводило) до малопереконливих, а то і просто несправедливих рішень – звичайно на користь домоволодільців, що виділялися з громади. Про це можна судити з невдоволення багатьох

селян-общинників, що виявлялося в ході земельного переділу і після Жовтневої революції 1917 року, коли границі нещодавно нарізаних відрубів і хуторів у багатьох випадках виявилися порушеними [13].

Професор Б.В. Єрофєєв, аналізуючи земельні відносини в Російській імперії, зробив висновок, що в XVII – XVIII ст.ст. фактично склався земельно-правовий лад, який у ході Лютневої революції 1917 року не був повністю зруйнований, а через пару десятиліть окремі елементи цього ладу в трансформованому вигляді були закріплені в нормах законодавства радянського періоду [14].

Другим етапом становлення законодавства про землю і процесуальних форм його здійснення став радянський період, початок якому було покладено Жовтневою революцією 1917 року. Вже з перших днів радянської влади в ряді законодавчих актів містилося велике число норм, що стосуються організації процедури вирішення земельних суперечок, проведення землевпорядкування, надання і вилучення земель і т.д. Першим з них був Декрет про землю, прийнятий Другим Всеросійським з'їздом Рад 26 жовтня (8 листопада) 1917 року, який скасував право приватної власності на землю, і був запроваджений в Українській РСР рішенням Першого Всеукраїнського з'їзду Рад від 12 (25) грудня 1917 р. З'їзд доручив обраному ним Центральному виконавчому комітету України негайно поширити на всю територію Української республіки всі декрети та розпорядження Робітничо-Селянського Уряду РСФРР.

Після прийняття Декрету Про землю від 26 листопада 1917р., Закону про соціалізацію землі від 19 лютого 1918 р. і практичної реалізації Закону про трудове землекористування від 30 жовтня 1922 р., які наділяли селянство рівними правами в землекористуванні, виникла велика кількість земельних спорів. Основним завданням їх вирішення проголошувалася боротьба проти спроб поміщиків перешкодити проведенню націоналізації землі і проти прагнень куркульства зберегти свої приватновласницькі господарства, а також охорона права трудового землекористування селян і підйом економіки селянських господарств. Для вирішення земельних спорів при волосних земельних комітетах були створені примирительні комісії і третейські суди. З цього часу в законодавстві стали з'являтися і процесуальні норми, що регламентують у загальному виді порядок діяльності цих органів. Протягом 1917-1919 рр. практика вирішення земельних спорів була надзвичайно різноманітною, це стосується і органів, на які покладалися повноваження по вирішенню земельних спорів, і порядку провадження при їх розгляді.

З 1919 року стала поступово вирівнюватися практика розгляду земельних спорів, визначилася система органів, їхня компетенція і порядок діяльності. У цей час вирішення земельних спорів відбувалося в чисто адміністративному порядку у відповідних органах земельної адміністрації. Процесуальна сторона розгляду земельних спорів у той час визначалася Циркуляром НКЗ і НКЮ від 27 травня 1920 р., у якому говорилося: «Правильне врегулювання питань землекористування й охорона стійкості прав хлібороба на землю вимагає внесення ясності в питання земельного суду, порядку і способу вирішення виникаючих земельних спорів. Питання землекористування і землевпорядкування настільки тісно переплітаються між собою, що поділ їх між двома органами – судовими і земельними було б надзвичайно штучним і шкідливим для справи, тому, як загальне правило, усі спірні справи, пов'язані з питаннями землекористування і землевпорядкування, повинні бути зосереджені у веденні особливих судових колегій при земорганах, компетенцію яких необхідно строго розмежувати з компетенцією судових органів» [15].

На III сесії ВЦВК у травні 1922 року було прийняте рішення про утворення спеціальних земельних комісій, що і було закріплено у відповідній постанові про порядок розгляду земельних спорів. Зміст проведення реформи полягав в переході від чисто адміністративного порядку розгляду земельних спорів до процесу, що наближається до звичайного загальносудового порядку. При цьому були створені особливі органи – спеціальні земельні комісії, в яких всі справи розглядалися шляхом змагального процесу з дотриманням правил ЦПК. Як вищий орган з вирішення земельних спорів була створена Особлива колегія вищого контролю за земельними спорами (ОКВК), де вирішення справ відбувалося Наркомземом разом із Наркомюстом.

Крім того, нова економічна політика радянського уряду вимагала відповідного впорядкування земельного законодавства, яке пішло у напрямку кодифікації правових норм. Першим був виданий Земельний кодекс РСФРР (жовтень 1922 р.), значення якого, як джерела права, визначається насамперед тим, що це була перша кодифікація земельного законодавства, яка створила передумови для формування земельного права як галузі права, і досвід якої був використаний й іншими союзними республіками. Так, 29 листопада 1922 року був прийнятий Земельний кодекс УРСР. Перший Земельний кодекс УРСР закріпив націоналізацію землі і скасування приватної власності на неї, заборонив купівлю-продаж, оренду та інші-правовідносини, пов'язані з відчуженням землі. Право на одержання землі в безплатне та безстрокове користування визнавалося за всіма громадянами, що бажали обробляти її власною працею, незалежно від статі, віросповідання, національності [16].

Вирішення земельних спорів у земельних комісіях усіх рівнів проводилося у встановленому законом порядку, який був регламентований Інструкцією НКЗ і НКЮ від 10 січня 1924 р. «Про порядок розгляду спірних земельних справ», що містить у собі ряд статей Цивільно-процесуального кодексу. Земельні комісії розглядали не тільки виключно земельні спори, але і пов'язані з ними позови про збитки, а також про долю майна, що знаходиться на спірних ділянках. До ведення ОКВК відносилися земельні спори між автономіями і суміжними адміністративними одиницями, що було відображенням політики центральної влади тримати під контролем земельні конфлікти між колишніми козачими областями і суміжними з ними національними утвореннями.

У подальшому, розвиток нових суспільних відносин, зміни в спрямованості і характері землевпорядкування, що наступили у зв'язку з колективізацією сільського господарства, значне скорочення одноособових господарств і зменшення у зв'язку із суцільною колективізацією сільського господарства спорів про індивідуальне землекористування призвели до того, що земельні комісії стали не потрібні. Постановою ВЦВК і СНК СРСР від 10 жовтня 1930 р. вони були скасовані, а органи юстиції майже цілком усунуті від розгляду земельних справ. Після ліквідації земельних комісій функція з вирішення земельних спорів була передана різним органам. Райвиконкомами розбиралися спори між сільрадами. Споры про землекористування, сторонами в якій були одноособові селянські господарства чи окремі громадяни, а також спори, що впливають з меж землі між земельними суспільствами, що входять у територію тієї самої сільської ради, були передані на вирішення суспільним судам. Ці ж суди займалися справами, зв'язаними із сімейно-майновими розділами селянських дворів. Народні суди розглядали спори щодо землекористування, у яких хоча б однієї зі сторін виступало державне, кооперативне, суспільне підприємство чи установа, або земельне суспільство, а також спори про землекористування окремих громадян, якщо вони проживали на території різних сільрад. Територіальні спори між районами вирішувалися крайовими (обласними) виконкомами чи Центральними Виконавчими Комітетами (ЦВК) автономних республік. Територіальні спори між автономними республіками й автономними областями і краями, що межують з ними, і областями, а так само територіальні спори між краями розбиралися Всесоюзним ЦВК. Отже, проведена реформа чітко намітила дві лінії: адміністративний порядок вирішення спорів, що впливають із землевпорядкування і територіальних спорів, і судовий – для спорів, пов'язаних з порушенням прав землекористувачів. Таким способом земельні спори розглядалися до 1932 року [17].

Земельні комісії 1932 року відрізнялися від земельних комісій 1922-1930 років, по-перше, з погляду поставлених задач, оскільки метою земельних комісій 1922-1930 років було вирішення земельних спорів, то в діяльності земельних комісій 1932 року переважали в основному контрольні функції за використанням колгоспних земель. Це було викликано тим, що в той час перед колгоспами встала задача найбільш ефективного використання наданих у їхнє користування земель. По-друге, змінився порядок утворення земельних комісій. Якщо в 1922-1930 роках деякі члени її обиралися, то тепер весь склад формувалася з відповідних посадових осіб.

У цей час у найважливіших сільськогосподарських районах СРСР колективізація була завершена. Колгоспне селянство зосередило у своєму користуванні 30-90% усієї землі. Пануючою формою землекористування стала суспільна соціалістична форма. Усе це спричинило за собою зміни характеру і видів земельних спорів. Якщо раніше, в основному,

йшла мова про порушення права землекористування одноособових селянських господарств і їхніх об'єднань, то тепер мало місце, в основному, порушення права суспільного землекористування, що виражалось в необґрунтованих виділах землі, що знаходились в користуванні колгоспів, у самовільних змінах місцевими органами границь між колгоспами і т.д.

3 вересня 1932 р. ЦВК і СНК СРСР прийнято спеціальну Постанову «Про створення стійкого землекористування колгоспів», у якій був введений новий порядок розгляду земельних спорів, пов'язаних із землекористуванням колгоспів. Земельні суперечки були виключені з нормальної цивільної чи навіть «змішаної» юрисдикції. Всі такі суперечки вирішувалися в адміністративному порядку органами, яким належала компетенція в області державного управління. Для вирішення земельних спорів і всіх питань, пов'язаних із землекористуванням, були створені районні, обласні, крайові і республіканські земельні комісії. При Народному комісаріаті землеробства СРСР була заснована Вища земельна комісія СРСР і УРСР. Діяльність земельних комісій з виконання покладених на них функцій була чітко регламентована: усі питання повинні були розглядатися не пізніше 10 днів із дня їхнього надходження. При розгляді справи в районних земельних комісіях викликалися представники сторін. Виклик сторін у вищестоящі комісії здійснювався в разі потреби. Вирішуючи ті чи інші питання, земельні комісії зобов'язані були використовувати матеріал, наданий сторонами, матеріали, що містяться по розглянутій справі в земельних органах, висновки фахівців. Рішення земельних комісій могли бути в п'ятиденний термін оскаржені у вищій комісії. Судовий розгляд залишався лише для вузької категорії спірних справ між громадянами, коли предметом спору служив індивідуальний будинок разом з обслуговуючою його земельною ділянкою. Якщо справа йшла про розділ будинку, то поряд із цим суд розбирав і долю земельної ділянки. Таким чином, судові позови, пов'язані саме тільки з землею, майже цілком виключалися [18].

Система земельних комісій проіснувала недовго. В 1939 році Постановою СНК СРСР і ЦК ВКП (б) «Про структуру Наркомзему СРСР, наркомземів РСФСР і УРСР, наркомземів автономних республік, крайових, обласних і районних земельних відділів» від 5 грудня 1939 р. республіканські, крайові, обласні і районні комісії були ліквідовані, а повноваження щодо вирішення земельних спорів були передані виконкомам районних, обласних і крайових Рад депутатів трудящих і Ради Міністрів союзних і автономних республік. Після видання постанови, норми, що визначали порядок вирішення земельних спорів, перестали діяти. Не існувало жодного нормативного акта, що визначав би компетенцію органів і перелік земельних спорів, віднесених до їх повноважень, був відсутній сам порядок розгляду земельного спору, не було визначено, які необхідні для цього документи, хто може бути сторонами в земельному спорі, якими правами володіють сторони в процесі розгляду їхнього спору, який порядок і терміни оскарження по земельному спору і т.д. Тому порядок розгляду земельних спорів, що існував у той час, вироблявся самим життям і мав потребу в подальшому удосконалюванні і правовій регламентації [19].

Після Великої Вітчизняної війни централізація правового регулювання земельних відносин посилювалася. Базою подальшого розвитку земельного права став загальносоюзний Закон «Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», прийнятий 13 грудня 1968 р. Верховною Радою СРСР з метою охоплення правовим регулюванням усіх земельних відносин. «Основи» стали актом, що об'єднав все земельне законодавство, і закріпив сформовану систему земельного законодавства з урахуванням накопиченого досвіду правового регулювання земельних відносин і узгодив розрізнені норми, що містилися раніше в численних правових актах. Стаття 49 «Основ» встановлювала, які органи компетентні вирішувати, земельні спори, тобто регулювала підвідомчість земельних спорів. В основному земельні спори розглядалися в адміністративному порядку. Судам же були підвідомчі спори між співвласниками індивідуальних будівель на землях міст, селищ міського типу і на земельних ділянках, що відводяться виконавчими комітетами сільських рад депутатів трудящих в сільських населених пунктах, предметом яких був порядок користування загальною земельною ділянкою [20].

Земельний кодекс УРСР, прийнятий 8 липня 1970 року, містив Розділ X, присвячений порядку вирішення земельних спорів, який визначав органи, до компетенції яких віднесено вирішення земельних спорів (ст.157), їх повноваження (ст.ст.158 – 162), порядок розгляду земельних

спорів (ст.163), проте, в основному, норми земельного кодексу регламентували саме адміністративний порядок вирішення земельних спорів, оскільки компетентними органами розгляду земельних спорів визначалися Рада Міністрів Української РСР, виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів. Звернення до судових органів передбачалося лише ст. ст. 167, 168 Земельного кодексу при виникненні земельних спорів між співвласниками індивідуальних будівель та майнових спорів, пов'язаних із земельними відносинами [21].

Наприкінці 80-х років повною мірою стали проявлятися глибокі протиріччя, що назрівали в соціально-економічній структурі суспільства, у розвитку земельних відносин, породжених монополією виключної державної власності на землю, зосередження прав розпорядження землею в компетенції загальносоюзних міністерств і відомств призвело до порушення земельних прав і інтересів регіонів і національних меншин, що і визначило необхідність корінної зміни в земельних відносинах на основі проведення земельної реформи, і стало точкою відліку третього етапу розвитку законодавства, що регулювало порядок вирішення земельних спорів.

Початок земельної реформи був покладений у 1990 році союзним законодавством із прийняттям Закону «Про власність» від 24 грудня 1990 р. і «Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю» від 28 лютого 1990 р. Ліквідувавши монополію виключної державної власності на землю союзної держави, законодавство визнало суб'єктами права власності на землю союзні й автономні республіки, автономні області й округи, допустило оренду землі, ввело плату за землю. Кожний громадянин СРСР отримав право на земельну ділянку, умови та порядок надання якої визначалися цими Основами, законодавством союзних і автономних республік [22].

Земельний кодекс УРСР був прийнятий Верховною Радою УРСР 18 грудня 1990 року відповідно до Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю, але з урахуванням Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року. Відповідно до ст.1 цього Кодексу проголошувалася власність народу України на землю. Кодексом було встановлено, що земля надається громадянам України в довічне успадковане володіння для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного і гаражного будівництва, для традиційних народних промислів (ст.6 Кодексу). В усіх інших випадках і для інших цілей земля надавалася громадянам і юридичним особам у постійне чи тимчасове користування, вводилася оренда землі (ст.ст.7, 8) [23].

18 грудня 1990 року також була прийнята Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу», в якій відзначалося, що земельна реформа є частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин [24].

Слід звернути увагу, що Земельним кодексом УРСР 1990 року був змінений порядок розгляду земельних спорів, відповідно до ст.103 Розділу VIII земельні спори розглядаються місцевими Радами народних депутатів, судом, арбітражним судом або третейським судом у порядку, встановленому цим Кодексом та іншими актами законодавства України. Було передбачено, що майнові спори, пов'язані з земельними відносинами (включаючи спори про відшкодування збитків і визначення їх розмірів), вирішуються судом, арбітражним судом або третейським судом, спори між громадянами, яким належить жилий будинок, господарські будівлі та споруди і земельна ділянка на праві спільної власності, щодо порядку використання і розпорядження земельною ділянкою вирішуються судом, спори з приводу розмежування території сіл, селищ, міст, районів, областей були віднесені до компетенції вищестоящої Ради народних депутатів, спори з приводу суміжного землекористування громадян – погоджувальною комісією, склад якої обирався відповідною Радою народних депутатів.

Таким чином, саме з 1990 року при вирішенні земельних спорів перевага почала надаватися саме судовому порядку, а не адміністративному, цьому сприяло і удосконалення процесуального законодавства, зокрема прийняття в 1991 році Арбітражного процесуального кодексу України. Адміністративна процедура розгляду спору була наближена до судової і в більшості випадків провадилася як перша стадія вирішення спорів. Процедура розгляду спору порушувалася за заявою однієї із сторін, спори розглядалися за участю сторін, які повинні були

бути завчасно повідомлені про час і місце розгляду спору, відкладення розгляду спору допускалося лише з поважних причин, нез'явлення сторони без поважних причин не зупиняло розгляду земельного спору. У разі недосягнення згоди спір за заявою однієї із сторін розглядався в судовому порядку. Рішення Ради народних депутатів повинно було бути мотивованим з обов'язковим посиланням на фактичні обставини справи і норми законодавства. У рішенні передбачався порядок його виконання та заходи щодо усунення порушеного права на землю. Земельні спори розглядалися місцевими Радами народних депутатів у 10-денний строк. У разі розгляду складних питань, що потребують спеціальних висновків, спори розглядалися у 20-денний строк. У разі незгоди сторін з рішенням Рад народних депутатів, останнє могло бути оскаржено в суді, арбітражному суді в місячний строк. Також передбачалася можливість зупинення або відстрочення прийнятого рішення [25].

13 березня 1992 року було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України, якою було підтверджено форми власності на землю, встановлені однойменним Законом, і врегульовано порядок передачі земель у приватну власність громадянам України для тих саме цілей, для яких вони за попереднім кодексом надавалися в довічне успадковане володіння, для інших суб'єктів права і для інших цілей зберігалася надання земель у постійне чи тимчасове користування, зокрема на умовах оренди. Прийняття зазначених нормативно-правових актів призвело до ґрунтовних змін у земельних відносинах та проведення земельної реформи, основними завданнями якої стали приватизація землі, передача її в приватну власність громадянам України та в колективну власність різним сільськогосподарським товариствам. Порядок розгляду земельних спорів, передбачений чинною до цього редакцією Земельного кодексу, змінний не був [26].

Прийняття нових нормативних актів у сфері реформування земельних відносин, зокрема Законів України «Про плату за землю» від 19.09.1996 р., «Про оренду землі» від 06.10.1998 р., Указів Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 08.08.1995 р., «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12.07.1995 р. та ін., потягло за собою виникнення нових категорій земельних спорів, пріоритет у вирішенні яких остаточно став віддаватися саме судовим органам.

25 жовтня 2001 року був прийнятий Земельний Кодекс України в новій редакції, який набув чинності 1 січня 2002 року і діє до цього часу, норми якого були спрямовані на завершення земельної реформи.

Відповідно до ч.1 ст.158 Земельного кодексу України в редакції 2002 р. земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Зазначений перелік має вичерпний характер. Статтею 158 Земельного кодексу передбачено, що виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори в межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. У разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів спір вирішується судом [27].

Аналіз положень статті 158 Земельного кодексу України дає можливість зробити висновок, що органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів уповноважені розглядати та вирішувати лише окремі види земельних спорів, у той час як до відання суду віднесений розгляд усіх спорів, що виникають у сфері земельних правовідносин, що ґрунтується на положеннях ч.2 ст.124 Конституції України від 28 червня 1996 р., якою передбачено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [28].

Чинним Земельним кодексом не було передбачено можливості розгляду земельних спорів третейськими судами, як то було визначено Земельним кодексом України в редакції 1992 року, проте така можливість була встановлена Законом України «Про третейські суди» в редакції 11 травня 2004 року, в який 05 березня 2009 р. були внесені зміни, що на сьогоднішній день виключають можливість розгляду земельних спорів третейськими судами [29].

Поряд зі зміною чинного законодавства здійснювалася велика робота вищих судових інстанцій країни щодо роз'яснення норм земельного та процесуального законодавства, зокрема слід звернути увагу на Роз'яснення Вищого арбітражного суду України “Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування” № 02-5/743 від 27.06.2001 р. (з наступними змінами та доповненнями), Постанову Пленуму Верховного Суду України № 7 “Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ” від 16.04.2004 р. (зі змінами, внесеними згідно з Постановою ВСУ № 2 від 19.03.2010 р.), Рекомендації президії Вищого господарського суду України № 04-06/15 “Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства” від 02.02.2010 р.

До прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, який був введений у дію з 01.09.2005 р., земельні спори розглядалися в судах за правилами Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України, критерієм розмежування судових юрисдикцій при цьому був суб'єктний склад сторін. Проте юрисдикція адміністративних судів була виділена із цивільної та господарської юрисдикції, як за суб'єктом, так і за предметним критерієм, тому і з набранням чинності КАС України позови до органів місцевого самоврядування та державної влади із земельних питань як загальні, так і господарські суди стали розглядати за правилами адміністративного судочинства, виходячи з того, що однією із сторін у земельних відносинах є суб'єкт владних повноважень, а тому спір є публічно-правовим (ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України). З 2007 року сформувалася правова позиція про те, що спір щодо оскарження актів органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, на підставі яких виникли цивільні права і обов'язки, у тому числі і в земельних правовідносинах (спір про право), не є публічно-правовим і розглядається за правилами ГПК або ЦПК України [30].

Рішенням Конституційного Суду України в справі №1 – 6/ 2010 від 01.04.2010 р. було встановлено, 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, відносяться до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, оскільки при вирішенні питань розпорядження земельними ділянками ці ради діють як суб'єкти владних повноважень [31], проте не всі проблемні питання були вирішені, і до цього часу в суді відсутня єдина практика розгляду земельних спорів.

Аналіз історичного досвіду розгляду та вирішення земельних спорів дає можливість зробити висновок про відповідність порядку розгляду спору загальній політиці держави, наприклад, у радянський період захист земельних прав майже повністю виключався, держава не могла бути стороною в земельному спорі, практично всі земельні спори вирішувалися в адміністративному порядку, окрім спорів, що стосувалися приватних будинків і пов'язаних з ними землеволодінь, саме поняття “земельний спір” було дуже звужене. Реформування системи землекористування в Україні, розвиток земельного законодавства істотним чином вплинуло як на саме розуміння сутності земельного спору, так і на процедуру його вирішення. Виникнення нових видів земельних спорів потребувало вдосконалення процесуального законодавства, про що свідчить прийняття нових редакцій Земельного (2001 р.), Господарського процесуального (2002 р.), Цивільного процесуального (2005 р.) кодексів та введення в дію взагалі нового для українського законодавства Кодексу адміністративного судочинства, проте і до цього часу жодним кодексом не передбачено особливих норм щодо розгляду земельних спорів як окремої категорії, не розроблено самого поняття земельного спору, не сформульовані особливості земельних спорів, які б відрізняли їх від інших категорій спорів, що і викликає різноманітність судової практики, що не є припустимим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грушевський М. С. Історія України – Русі: В 11 т. / М.С. Грушевський – К.: Наукова думка, 1992. – Т. 2: XI – XII вік. – 1992. – С. 38.
2. Грушевський М. С. Історія України – Русі: В 11 т. / М.С. Грушевський – К.: Наукова думка, 1992. – Т. 2: XI – XII вік. – 1992. – С. 289-297.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник / Б.В. Ерофеев– М.: Новый юрист, 1998. – С. 79.
4. Российское законодательство X – XX веков: в 9 томах / [Под об. ред. О.И. Чистякова]. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т. 1: Законодательство Древней Руси / [Под ред. В.Л. Янина]. – 1984. – С. 316.
5. Российское законодательство X – XX веков: в 9 томах / [Под об. ред. О.И. Чистякова]. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т. 1: Законодательство Древней Руси / [Под ред. В.Л. Янина]. – 1984. – С. 382.
6. Судебники Русского государства / [Под ред. Н.М. Добротвора]. – Горький: Наука, 1939. – С. 20-21.
7. Российское законодательство X – XX веков: в 9 томах / [Под об. ред. О.И. Чистякова]. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т. 2: Законодательство укрепления Русского централизованного государства / [Под ред. А.Д. Горского]. – 1985. – С. 165.
8. Кассо Л.Л. Русское поземельное право / Л.Л. Кассо – М.: Изд. кн. маг. И.К. Голубева под фирмой «правоведение», 1906. – 260 с.
9. Свод законов Российской империи : в 16-ти томах / [Составитель А.М. Нюренберг]. – М., 1893. – Книга третья. Т. 10 ч.2. Свод законов межевых. – 1893. – 147 с.
10. Яворницький Д. Історія запорізьких козаків / Д. Яворницький. – К.: Наукова думка, 1990. – 397 с.
11. Хауке О.А. Крестьянское земельное право. Труды общества межевых инженеров. / Хауке О.А. – М.: Правоведение, 1914. – 372 с.
12. Кассо Л.Л. Русское поземельное право / Л.Л. Кассо– М. : Изд. кн. маг. И.К. Голубева под фирмой «правоведение», 1906. – 260 с.
13. Дикусар В.М. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации / Дикусар В.М. // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 38.
14. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник / Б.В. Ерофеев – М.: Новый юрист, 1998. – 431 с.
15. Аграрная политика Советской власти 1917-1918 [Документы и материалы]. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 552 с.
16. Індиченко П.Д. Радянське земельне право / П.Д. Індиченко– К.: Вища школа, 1971. – 244 с.
17. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник / Б.В. Ерофеев– М.: Новый юрист, 1998. – 331 с.
18. Краснов Н.И. Процессуальные вопросы советского земельного права / И.А. Иконническая, Н.И. Краснов – М.: Наука, 1975. – 31 с.
19. Дикусар В.М. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации / В.М. Дикусар // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 40.
20. Закон Союза Советских Социалистических Республик Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. / Верховный Совет СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.
21. Земельний кодекс УРСР від 08.07.1970р. / Верховна Рада УРСР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
22. Закон Союза Советских Социалистических Республик Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. / Верховный Совет СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. – № 26. – Ст. 327.

23. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. / Верховна Рада УРСР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
24. Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990р. / Верховна Рада УРСР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
25. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. / Верховна Рада УРСР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
26. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 року / Верховна Рада України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
27. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року / Верховна Рада України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
28. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua
29. Про Третейські суди: Закон України станом на 20.01.2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua
30. Кузнєцова Н.С. Господарська і адміністративна юрисдикція: проблеми розмежування / Н.С. Кузнєцова // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 2. – С. 77-79.
31. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-6 / 2010 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 від 01.04.2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>