

УДК 349.4:412.24 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.27>

ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ ПРИ РОЗГЛЯДІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В СУДАХ

Коломійцева Д.М.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4495-2532
e-mail: diana.landlawyer@gmail.com*

Саркісова Т.Б.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-7850-0484
e-mail: tamrikos@ukr.net*

Коломійцева Д.М., Саркісова Т.Б. Процесуальна правосуб'єктність Держгеокадастру при розгляді земельних спорів в судах.

В статті розглядаються проблемні аспекти процесуальної правосуб'єктності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як центрального органу виконавчої влади, який здійснює функцію державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності (за виключенням випадків прийняття рішення місцевими радами про здійснення функції державного контролю виконкомом таких рад), та наділений повноваженнями передавати землі державної власності сільськогосподарського призначення у власність або в користування фізичних та юридичних осіб, та в комунальну власність територіальних громад.

Судова практика свідчить про наявність двох діаметрально протилежних підходів у визначенні процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру, зокрема, у справах за позовом прокурора, який подається на підставі ст. 24 Закону «Про прокуратуру» при здійсненні представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. Перший підхід зводиться до визнання Держгеокадастру позивачем у будь-яких справах, пов'язаних із порушенням земельного законодавства; другий - полягає в тому, що Держгеокадастр є позивачем тільки в чітко визначених справах, а тому за відсутності органу, який мав би здійснювати захист порушених інтересів держави, належним позивачем є прокурор. Залежно від того, який підхід застосовується в конкретній судовій справі, обсяг процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру буде різним, з огляду на визначений процесуальний статус Держгеокадастру в конкретній судовій справі.

В статті автори, опираючись на законодавство, визначають своє бачення правил залучення Держгеокадастру до розгляду земельних спорів, що дозволяє визначити єдині правила визначенні обсягу процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру в судах відповідно до положень законодавства України. Крім того, автори формують пропозиції щодо удосконалення законодавства в цій частині.

Ключові слова: Держгеокадастр, позивач, відповідач, процесуальна правосуб'єктність, земельні спори, прокурор.

Kolomiytseva D.M., Sarkisova T.B. Procedural competence of State Service for Geodesia, Cartography and Cadaster in land court disputes.

The article examines the problematic aspects of the procedural legal personality of the State Service of Ukraine for geodesy, cartography and cadastre as a central body of executive power, which at the same time performs the function of state control over the use and protection of land of all categories and forms of ownership (with the exception of cases of decision-making by local councils on implementation of the function of state control by the executive committees of such councils), and is empowered to transfer state-owned land for agricultural purposes into the ownership or use of individuals and legal entities, and into the communal ownership of territorial communities.

Judicial practice shows the existence of two diametrically opposed approaches to the defined procedural legal personality of the State Geocadastre, in particular, in cases following a prosecutor's lawsuit filed on the basis of Art. 24 of the Law «On the Prosecutor's Office» when representing the interests of the state in court in the event that the protection of the legitimate interests of the state is not carried out or is improperly carried out by the subject of power, to whose competence the relevant powers are assigned.

The first approach boils down to the recognition of the State Geocadastre as a plaintiff in any cases related to the violation of land legislation; the second - consists in the fact that the State Geocadastre is a plaintiff only in clearly defined cases, and therefore in the absence of a body that should protect the violated interests of the state, the proper plaintiff is the prosecutor. Depending on which approach is used in a specific court case, the extent of procedural legal personality of the State Geocadastre will be different, given the determined procedural status of the State Geocadastre in a specific court case.

In the article, the authors, based on the legislation, define their vision of the rules for the involvement of the State Geocadastre in the consideration of land disputes, which allows to determine uniform rules for determining the scope of procedural legal personality of the State Geocadastre in courts in accordance with the provisions of the legislation of Ukraine. In addition, the authors formulate proposals for improving the legislation in this part.

Key words: State Geocadaster, plaintiff, defendant, procedural legal personality, land disputes, prosecutor.

Постановка проблеми. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру. Крім того, Держгеокадастр є органом який здійснює функцію державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності (за виключенням випадків прийняття рішення місцевими радами про здійснення функції державного контролю виконкомми таких рад) та може виступати органом, уповноваженим передавати землі у власність або в користування.

Реалізація цих функцій та закріплення в ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. права на звернення до суду є основою визначення процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру в суді, під якою, виходячи із норм процесуального законодавства, необхідно розуміти здатність мати процесуальні права та обов'язки в судочинстві.

В той же час аналіз судової практики свідчить про суперечливі підходи до визначення обсягу процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру, зокрема, у справах за позовом прокурора, який подається на підставі ст. 24 Закону «Про прокуратуру» при здійсненні представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює уповноважений суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Аналіз судової практики свідчить про існування протилежних по суті підходів до визначення обсягу процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру.

Перша позиція зводиться до визнання Держгеокадастру позивачем у будь-яких справах, пов'язаних із порушенням земельного законодавства, оскільки саме він здійснює контроль за використанням і охороною земель усіх категорій і форм власності, а також за додержанням земельного законодавства, у тому числі органами місцевого самоврядування, що представлено у Постанові Великої Палати ВС від 1 червня 2021 р. справа № 925/929/19 (п. 50).

Друга позиція полягає в тому, що Держгеокадастр є позивачем тільки в чітко визначених спра-

вах, а тому за відсутності органу, який мав би здійснювати захист порушених інтересів держави, належним позивачем є прокурор, що зазначено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 червня 2024 р. № 925/1133/18 та від 20 липня 2022 р. № 910/5201/19, постановах Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 5 лютого 2019 р. у справі № 910/7813/18 (п. 46–53), від 9 вересня 2020 р. у справі № 917/342/19 (п. 6.13–6.17) та від 25 вересня 2020 р. у справі № 921/341/19 (п. 4.4).

Різниця у зазначених підходах полягає в тому, що у разі відкриття провадження за позовною заявою прокурора в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду, прокурор зазначає про це в позовній заяві і набуває статусу позивача.

Таким чином, залежно від того, який підхід застосовується в конкретній судовій справі, обсяг процесуальної правосуб'єктності Держгеокастру в судових справах є різним, що створює різну практику правозастосування.

З огляду на зазначене, **мета дослідження** полягає, по-перше, у визначенні обсягу процесуальної правосуб'єктності Держгеокастру в судах відповідно до положень законодавства України, та, по-друге, формування пропозицій щодо їх удосконалення з метою забезпечення ефективного механізму реалізації функції контролю та усунення прогалин правового забезпечення процесуальної правосуб'єктності Держгеокастру в судах.

Стан опрацювання проблематики. Поняття, зміст та елементи процесуальної правосуб'єктності, дієздатності й правосуб'єктності в земельно-правовій сфері були предметом дослідження таких вітчизняних вчених як Д.В. Ковальський [1], Я.О. Лисенко [2], С.В. Бакуліна [3]. Окремі проблеми законодавчого регулювання діяльності Держгеокастру та обсягу його правосуб'єктності в частині здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства досліджувались Н. Чайковською [4]; проблеми реалізації функції власника та наслідки монополізації з боку Держгеокастру функції розпорядника земель сільськогосподарського призначення звертала увагу Риковська О.В. [5]; недоліки правового регулювання та необхідні заходи адміністративно-організаційного регулювання ринку земель, в тому числі необхідності удосконалення повноважень Держгеокастру досліджувала Набок К.О. [6].

Проте, незважаючи на значну кількість праць, дослідження процесуальної правосуб'єктності Держгеокастру проводилось фрагментарно, у зв'язку з цим потребує окремої уваги.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження варто підкреслити, що процесуальна правосуб'єктність Держгеокастру в суді передусім визначається правовим статусом в конкретних земельних правовідносинах: Держгеокастр виступає як орган виконавчої влади, що має чітко визначені повноваження, про що зазначалось вище, або як суб'єкт здійснення права державної власності на землю (ст. 13, 14 Конституції України, ч. 4 ст. 122 ЗК України). Розглянемо їх детальніше.

Аналіз законодавства та практики правозастосування дозволяє стверджувати, що визначення обсягу процесуальної правосуб'єктності Держгеокастру в суді базується передусім на його повноваженнях як центрального органу виконавчої влади, до основних завдань якого відноситься реалізація державної політики у сфері державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів (за виключенням випадків прийняття рішення місцевими радами про здійснення функції державного контролю виконкомом таких рад).

Так, відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15, в редакції 9 грудня 2021 р. № 1302 (надалі – Положення), Держгеокастру належать такі повноваження як:

1) здійснення розрахунку розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, та застосування заходів до її відшкодування щодо земель державної власності сільськогосподарського призначення в установленому законодавством порядку (п. 41 Положення);

2) право звертатися до суду з позовами про визнання недійсними угод, укладених із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності (п. 42-1 Положення);

3) право звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, а також повернення самовільно зайнятих чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився;

4) право звертатися до суду з позовом про розірвання договору оренди, емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки або договору про встановлення земельного сервітуту, а також про припинення права постійного користування земельною ділянкою.

В той же час, визначаючи обсяг процесуальної правосуб'єктності слід враховувати, що повноваження Держгеокадастру не обмежуються відповідним Положенням, адже відповідно ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Таким чином, застосуванню підлягають: Закон України «Про охорону земель», Земельним кодексом України, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», аналіз яких свідчить про однаковий обсяг процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру за законами України та Положенням.

Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належать здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю. З цією метою, Держгеокадастр наділений такими повноваженнями як життя відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам (п. «д») та звернення до суду з позовами про визнання недійсними угод, укладених із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок державної, комунальної власності (п. «д-1»).

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» також містить повноваження державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, що визначають судову правосуб'єктність посадової особи Держгеокадастру (ст. 10). Зокрема, державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право та звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Земельний кодекс України у ч. 2 ст. 144 та ч. 4 ст. 145 також визначає судову правосуб'єктність Держгеокадастру як центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого відноситься реалізація державного контролю за використанням та охороною земель.

Зокрема, у разі неусунення наслідків порушення земельного законодавства у 30-денний строк орган державного контролю за використанням та охороною земель або орган державного контролю за охороною навколишнього природного середовища звертається до суду з позовом про: розірвання договору оренди, емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки або договору про встановлення земельного сервітуту; припинення права постійного користування земельною ділянкою (ч. 2 ст. 144). Позов про конфіскацію земельної ділянки, яка не може належати особі на праві власності та/або у зв'язку з порушенням обов'язку щодо її відчуження протягом встановленого законом строку, відповідно до ч. 4 ст. 145 ЗК України, подається до суду органом, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель.

Виходячи із наведених норм, можна констатувати, що Держгеокадастр як центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого відноситься реалізація державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів має обмежену судову правосуб'єктність. Вихід же за межі нормативно регламентованої компетенції в частині подання позовів Держгеокадастром при реалізації функції державного контролю буде порушенням ст.19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В той же час, розглядаючи процесуальну правосуб'єктність Держгеокадастру як суб'єкта реалізації повноважень від імені власника землі (ч. 4 ст. 122 ЗК України та п. 23 ПП ЗК України) слід враховувати наступне.

При реалізації повноважень від імені власника землі, Держгеокадастр не обмежений у виборі способів захисту порушеного права власності, маючи за правові моделі способи захисту, визначені ст. 152 ЗК України та ст. 16 ЦК України. Водночас, з огляду на предмет спору, Держгеокадастр може виступати і відповідачем, а відтак постає питання щодо можливості бути одночасно і позивачем, і відповідачем у справі.

Так, наприклад, при розгляді справи № 587/430/16-ц Велика Палата Верховного Суду у Постанові від 26 червня 2019 р. визнала обґрунтованим подання прокурором як позивачем позовної заяви до ГУ Держгеокадастру у Сумській області та фізичної особи про визнання недійсним договору оренди, що укладений між відповідачами, і повернення земельної ділянки до земель запасу державної власності (п. 40).

При цьому Велика Палата Верховного Суду не погодилась з аргументами судів першої й апеляційної інстанцій, що звертатись у цій справі з позовом передусім повинен не прокурор, а Держгеокадастр, який має право у позасудовому порядку скасувати акти ГУ Держгеокадастру в області, а також звертатися до суду у сфері розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної форми власності.

Схожих висновків Велика Палата Верховного Суду дійшла 15 січня 2020 р. у справі № 698/119/18, 15 вересня 2020 р. у справі № 469/1044/17, 28 вересня 2022 р. у справі № 483/448/20.

Отже, відповідно до положень нормативно-правових актів України визначальним для обсягу судової правосуб'єктності є правовий статус Держгеокадастру в конкретних земельних правовідносинах, суб'єктом яких він виступає.

В земельних правовідносинах, де Держгеокадастр виступає як орган, що реалізує функцію державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів – обсяг процесуальної правосуб'єктності в суді є обмеженим правовими можливостями, передбаченими Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ЗК України та Положенням про Держгеокадастр. В земельних правовідносинах де Держгеокадастр реалізує повноваження власника державної землі сільськогосподарського призначення – обсяг процесуальної правосуб'єктності в суді обмежується критеріями належних та ефективних способів захисту, моделі яких закладені у статтях 152 ЗК України та 16 ЦК України.

Висновки. Таким чином, визначаючи співвідношення та повноваження прокуратури при подачі позовів в земельно-правовій сфері та залучення Держгеокадастру необхідно виходити із того правового статусу, який виконує Держгеокадастр в конкретних правовідносинах, що визначає предмет судового спору.

Якщо виходячи із предмету та матеріалів спору, Держгеокадастр виконує функції власника землі його залучення до справи є обов'язковим. Прокуратура в даному випадку як позивач має обґрунтовувати свою судову правосуб'єктність наявністю обставин, коли уповноважений орган держави належним чином не реалізує свою компетенцію (ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Такий же підхід має бути коли, виходячи із предмету та матеріалів спору, Держгеокадастр виконує функції державного контролю за використанням та охороною земель і за наявності процесуальної правосуб'єктності, визначеної Законом не реалізував надану йому компетенцію звернення до суду в конкретній ситуації (в тому числі за вказівкою прокуратури). Подаючи позов до суду прокуратура має обґрунтовувати свою процесуальну правосуб'єктність відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», а саме наявністю обставин, коли захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

Якщо керуючись предметом та матеріалами спору, Держгеокадастр виконує функції державного контролю за використанням та охороною земель та не має визначеної Законом судової правосуб'єктності, то позов подає прокуратура на підставі ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» за відсутності органу до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. В цьому випадку залучати Держгеокадастр (в тому числі шляхом попереднього повідомлення) правових підстав не має.

При реалізації повноважень від імені власника землі, Держгеокадастр не обмежений у виборі способів захисту порушеного права власності за ст. 152 ЗК України та ст. 16 ЦК.

Маємо відзначити, що обсяг процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру, який слідує із нормативно-правового регулювання його статусу, не є достатнім з точки зору завдань, які виконує Держгеокадастр як орган, що реалізує функції контролю за використанням та охороною земель. Закладена нормами законодавства процесуальна правосуб'єктність Держгеокадастру є штучно обмеженою, що фактично не дозволяє завершити юридичний склад правовідносин контролю в сфері використання та охорони землі, ускладнює їх «правомірним втручанням» прокуратури, що врешті кожного разу обтяжує суд необхідністю вирішення питання щодо залучення Держгеокадастру до судової справи та його процесуального статусу.

Держгеокадастр має бути наділений загальною (зокрема, як Держгеоінспекція), а не вибірковою, процесуальною правосуб'єктністю в сфері контролю за використанням та охороною земель, що створить умови для належного виконання функції державного контролю саме цим уповноваженим органом держави, оскільки на даний час контроль фактично завершується лише констатацією факту порушення без права звернення до суду, крім визначених випадків. Держгеокадастр не має права на передачу матеріалів виявленого порушення як прокуратурі, крім випадків правопорушень з ознаками злочинів, так і наглядовій інстанції, зокрема за порушеннями ОМС, по факту її фактичної відсутності.

Тож нормативно-визначений обсяг процесуальної правосуб'єктності Держгеокадастру потребує перегляду та приведення у відповідність із завданнями, які покладені державою на цей орган контролю за використанням та охороною земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини: монограф. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 176 с.
2. Лисенко Я.О. Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні: дис. ... кан.юрид.наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. 190 с.
3. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 215 с.
4. Риковська О.В. Корупційні ризики у сфері земельних відносин та напрями їх мінімізації. *Економіка АПК*, 2021, № 7. С. 75–87.
5. Чайковська Н. Актуальні питання здійснення державного нагляду (контролю) в галузі земельних правовідносин. *Вісник Національної академії прокуратури України*, № 4 (50) 2017. С. 43–49.
6. Набока К.О. Напрями вдосконалення адміністративно-організаційного регулювання ринку земель в Україні. *Молодий вчений*, № 9 (49), вересень 2017. С. 134–137.