

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ
ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349. 412

О. І. ЗАЄЦЬ

ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ
ЩОДО ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ
(Закінчення. Початок у № 75, 77)

Завершується огляд судової практики вирішення земельних спорів щодо приватизації землі. Розглянуто зокрема справу про визнання недійсним та скасування державного акту на право приватної власності на земельну ділянку, витребування земельної ділянки та повернення її власнику. Такі справи своїм підгрунтям мають правовідносини у сфері приватизації земельних ділянок громадянами, в процесі перебігу яких було допущено порушення процесуальної вимоги щодо виду землевпорядної документації. Аналізується правомірність задоволення подібних позовів судами з огляду на вимоги Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також рішень Європейського суду з прав людини. Висловлено авторську позицію щодо вирішення такого роду справ.

Ключові слова: приватизація земельних ділянок; землевпорядна документація; державний акт право власності на земельну ділянку; власник земельної ділянки для садівництва.

Заец Е.И. Некоторые особенности разрешения земельных споров относительно приватизации земли

Завершается обзор судебной практики разрешения земельных споров относительно приватизации земли. Рассмотрено в частности дело о признании недействительным и отмене государственного акта на право частной собственности на земельный участок и возвращении его собственнику. Такие дела своим основанием имеют правоотношения в сфере приватизации земельных участков гражданами, в процессе которых были допущены нарушения процессуальных требований относительно вида землеустроительной документации. Анализируется правомерность удовлетворения подобных исков судами исходя из требований Первого протокола Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 г., а также решений Европейского суда по правам человека. Высказано авторскую позицию относительно решения такого рода дел.

Ключевые слова: приватизация земельных участков; землеустроительная документация; государственный акт на право собственности на земельный участок; собственник земельного участка для садоводства.

Zayets Olena. Some features of solving land disputes on land privatisation

The article completes the land disputes solving review regarding land privatization in jurisprudence. In particular, there is considered a case about recognizing invalid and cancellation of the state act on the right on private ownership of a land plot, the claim of land plot and its return to the owner. Such cases are based on the legal relations in the field of land plots privatization by citizens, in the course of which the procedural requirement regarding the type of land management documentation was violated. The lawfulness of satisfaction of such claims by courts is analyzed in view of the requirements of the First Protocol of the 1950 Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and also the decisions of the European Court on Human Rights. The author's position on the resolution of such cases is stated.

Keywords: land plot privatization; land management documentation; state act for the right of ownership on the land plot; the owner of the land plot for gardening.

6. Цікаву проблему досліджено у справі № 317/1596/14-ц, розглянутій Запорізьким районним судом Запорізької області 29 червня 2016 року, за позовом Запорізької місцевої прокуратури № 2 в інтересах держави в особі ГУ Держгеокадастру в Запорізькій області до ОСОБА_3 служби Запорізького району при Запорізькій районній державній адміністрації, ОСОБА_4, треті особи: Державна інспекція сільського господарства в Запорізькій області, ОСК «Гриф 2006», про визнання недійсним та скасування державного акту на право приватної власності на земельну ділянку, витребування земельної ділянки та повернення її власнику¹.

Позов прокурора було закладено у квітні 2014 року. В обґрунтування своїх позовних вимог позивач зазначив наступне. Проведеною перевіркою за участю спеціалістів Державної інспекції сільського господарства в Запорізькій області встановлені порушення земельного законодавства при виділенні земельних ділянок на території Долинської сільської ради. Так, розпорядженням голови Запорізької районної державної адміністрації від 03.03.2007 року №2/51 членам ОСК «Гриф-2006» було передано у власність земельні ділянки за рахунок земель ОСК «Гриф-2006», зокрема ОСОБА_4, для ведення садівництва. У подальшому, на підставі зазначеного розпорядження, ОСОБА_4, було видано державний акт на право власності на земельну ділянку, який було зареєстровано в Книзі записів (реєстрації) державних актів на право власності на землю.

Посилаючись на вищевикладене, прокурор вважає, що ОСОБА_4 набула право власності на земельну ділянку в порушення норм ст.ст. 118, 123 ЗК України, у зв'язку з чим державний акт підлягає визнанню недійсним, оскільки ОСОБА_4 було відведено земельну ділянку, яка не перебувала у її користуванні, на підставі технічної документації із землеустрою та без розроблення проекту землеустрою.

Виходячи з вищевикладеного, прокурор просить суд: визнати недійсним державний акт на право власності на земельну ділянку, виданий ОСОБА_4; зобов'язати ОСОБА_4 повернути спірну земельну ділянку, яка розташована на території Долинської сільської

ради Запорізького району Запорізької області до земель державної власності; та зобов'язати ОСОБА_4 повернути до ГУ Держгеокадастру в Запорізькій області оригінал державного акту на право власності на спірну земельну ділянку.

Представник ОСК «Гриф-2006» в судовому засіданні проти позову заперечував в повному обсязі, надав письмові заперечення проти позову, в яки, посилався на те, що позивачем було пропущено строк позовної давності, встановлений ст. 257 ЦК України. Також представник ОСК «Гриф-2006» зазначив, що обраний позивачем спосіб захисту прав на земельну ділянку, шляхом визнання недійсним державного акту на право власності на землю як правовстановлюючого документу нормами ст. 16 ЦК України та ст. 152 ЗК України не передбачено.

Розглянувши матеріали справи, вислухавши пояснення сторін, суд вважає, що заявлений позов не підлягає задоволенню з наступних підстав.

У судовому засіданні встановлено, що на підставі проведеної перевірки за участю спеціалістів Державної інспекції сільського господарства в Запорізькій області встановлені порушення земельного законодавства при виділенні земельних ділянок на території Долинської сільської ради Запорізького району, що підтверджується Актами перевірки дотримання вимог земельного законодавства від 04.01.2012 року та від 28.03.2014 року.

В судовому засіданні, прокурор не пояснив підстав для початку проведення перевірки, оскільки розпорядження, на підставі якого відводилися земельні ділянки, було видане 03.03.2007 року та не оскаржувалося і не скасоване, а перевірка проводилась аж у 2012 році. Втім, прокурор зазначив, що порушення вимог чинного законодавства було встановлено лише у 2012 році результатом вказаної перевірки, у зв'язку з чим, прокурор вважає, що заявив позов у межах встановленого трирічного строку позовної давності.

Розпорядженням голови Запорізької районної державної адміністрації від 03.03.2007 року №2/51 членам ОСК «Гриф-2006» було передано у власність земельні ділянки за рахунок земель ОСК «Гриф-2006», зокрема і ОСОБА_4, для ведення садівництва. На під-

ставі зазначеного розпорядження, ОСОБА_4 було видано Державний акт на право власності на земельну ділянку.

Постановою Запорізького окружного адміністративного суду від 15.02.2012 року розпорядження голови Запорізької районної державної адміністрації від 03.03.2007 року № 2/51 «Про безоплатну передачу громадянам-членам ОСК «Гриф-2006» у власність земельних ділянок для ведення садівництва» - скасоване. Ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 06.06.2013 року рішення суду першої інстанції залишено без змін. 21 травня 2015 року Постановою Вищого Адміністративного Суду України постанови Запорізького окружного адміністративного суду та Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду були скасовані, постановлене нове рішення, яким розпорядження голови Запорізької районної державної адміністрації від 03.03.2007 року № 2/51 «Про безоплатну передачу громадянам членам ОСК «Гриф-2006» у власність земельних ділянок для ведення садівництва» визнано законним.

Рішенням Запорізького районного суду Запорізької області від 07.11.2013 року по справі № 317/2795/13-ц пр. № 2/317/1262/2013 встановлено, що на підставі розпорядженням № 14/526 від 22.12.2006 р., між ОСК «Гриф-2006» (як орендарем) та Запорізькою районною державною адміністрацією (як орендодавцем) 30.01.2007 року було укладено договір оренди землі, терміном на 12 років, який зареєстровано в Запорізькій регіональній філії ДП «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельним ресурсам», про що у книзі записів державної реєстрації договорів оренди землі був зроблений запис. Зазначений договір не визнаний недійсним та не оскаржується сторонами.

Таким чином, за будь-яких умов спірна земельна ділянка не може знаходитися на теперішній час у володінні, користуванні чи розпорядженні держави. А отже, вимога позивача про зобов'язання ОСОБА_4. повернути земельну ділянку до земель державної власності задоволенню не підлягає.

Як встановлено судом, ОСОБА_4 звернулася до органу виконавчої влади Запорізької районної державної адміністрації щодо надання їй земельної ділянки для ведення садівництва в межах норм безоплатної приватизації.

Запорізька районна державна адміністрація задовольнила заяву відповідачки та передала їй у приватну власність земельну ділянку за рахунок земель ОСК «Гриф-2006» площею 0,0997га для ведення садівництва.

На підставі даного рішення відповідач отримав державний акт на право приватної власності на вищевказану земельну ділянку від 20.03.2007 року, тобто, набув право власності на земельну ділянку відповідно до вимог земельного законодавства України, оскільки передбачений чинним законодавством порядок передачі земельних ділянок у власність нею не був порушений. На час набуття права власності на земельну ділянку рішення районної адміністрації не було оскаржене.

Серед доводів суду щодо правового обґрунтування відмови у задоволенні позову заслуговують на увагу наступні.

Зазначене рішення про надання земельної ділянки у власність за своєю природою є індивідуальним актом застосування норм права (правозастосовчим актом індивідуальної дії), який за юридичними наслідками відноситься до правоконстатуючих актів, і який є виконаним в силу самого його прийняття.

Така позиція узгоджується з п. 4 Рішення Конституційного суду України №1-9/2009 від 16 квітня 2009 року (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в якому вказується, що ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Право власності є абсолютним правом, яке включає володіння, користування, розпорядження, та якого ніхто не може бути позбавлений, крім випадків, передбачених законом (ст.41 Конституції України, ст. ст. 316, 319 ЦК України). Особу може бути позбавлено її власності лише в інтересах суспільства, на умовах, передбачених

законом і загальними принципами міжнародного права, а при вирішенні питання про можливість позбавлення особи власності мусить бути дотримано справедливої рівноваги між інтересами суспільства та правами власника (постанова Судової палати у цивільних справах Верховного суду України від 18.09. 2013 року № 6-92цс13).

Згідно зі ст. 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року² кожна фізична чи юридична особа має право володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Виходячи зі змісту пунктів 32-35 рішення Європейського суду з прав людини "Стретч проти Сполученого Королівства" від 24 червня 2003 року майном у значенні статті 1 Протоколу 1 до Конвенції вважається законне та обґрунтоване очікування набути майно або майнове право за договором, укладеним з органом публічної влади. У рішенні Європейський суд з прав людини зазначив: "наявність порушень з боку органу публічної влади при укладенні договору щодо майна не може бути підставою для позбавлення цього майна іншої особи, яка жодних порушень не вчинила".

У цій справі Європейський суд дійшов висновку, що оскільки особу позбавили права на його майно лише з тих підстав, що порушення були вчинені з боку публічного органу, а не громадянина, в такому випадку мало місце "непропорційне втручання у право заявника на мирне володіння своїм майном та, відповідно, відбулось порушення статті 1 Першого протоколу Конвенції".

Верховний Суд України у постанові від 14 березня 2007 року, на підставі ст.17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" застосовував рішення Європейського суду з прав людини "Стретч проти Сполученого Королівства" та зазначив, що самі по собі допущені органами публічної влади порушення при визначенні умов та порядку приватизації не можуть бути безумовною підставою для визнання приватизаційних договорів недійсними, повернення приватизованого

майна державі в порушення права власності набувача, якщо вони не допущені внаслідок винної, протиправної поведінки самого набувача.

Відповідно до правової позиції, визначеної у постанові Верховного Суду України від 23.10.2013 у справі № 6-93цс13, право, посвідчене державним актом на право власності на землю, є похідним від відповідного рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність, а тому з огляду на приписи ч.1 ст.16 ЦК України та ст. 152 Земельного кодексу України захист прав осіб на земельні ділянки не може здійснюватися шляхом визнання відповідного державного акта недійсним, якщо рішення, на підставі якого видано цей акт не визнано недійсним (незаконним) у встановленому законом порядку.

Про те, що вирішення питання про правомірність видачі державного акта безпосередньо залежить від законності рішення органу, на підставі якого такий акт видано, зазначено в постанові Верховного Суду України від 18 вересня 2013 року (справа № 6-12цс13) та постанові від 23 жовтня 2013 року (справа № 6-93цс13), які є обов'язковими для застосування усіма судами України.

Таким чином, на момент постановлення рішення Запорізького районного суду від 29.06.2016 року розпорядження ОСОБА_3 райдержадміністрації від 03.03.2007 № 2/51 є чинним, тому державний акт на право власності на землю серії ЯГ № 703025, виданий ОСОБА_5 на його підставі, не може бути визнаний недійсним, а спірна земельна ділянка повернута.

В цілому погоджуючись з правовими аргументами суду та виснесеним рішенням, все ж таки вважаємо, що сутність спірного питання з'ясована не до кінця. Як бачимо, приватизація земель садибного кооперативу на користь його членів відбулася за спрощеною процедурою відповідно до ч.1,2 ст. 118 ЗК України (без розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки) з розробкою технічної документації із землеустрою щодо виготовлення документів, що посвідчують право на земельну ділянку,

згідно із попередньою редакцією ст. 56 Закону України «Про землеустрій». Очевидно, до цього ці землі перебували у користуванні членів кооперативу (оскільки їх приватизація не оскаржувалася).

Спiрною стала земельна дiлянка, яка була приватизована вiдповiдачною разом з iншими членами кооперативу на пiдставi одного рiшення i спiльної технiчної документацiї. Але пiд час перевiрки було з'ясовано, що ця дiлянка у користуванні вiдповiдачки не була, а перебувала на правi оренди у ОСК «Гриф-2006».

З точки зору iснуючих сучасних моделей приватизацiї земельних дiлянок в цьому випадку мала б бути застосована укладена модель приватизацiї - приватизацiя земельних дiлянок, що перебувають у користуванні iнших осiб (не заявника)³, яка наразi врегульована ч. 5 ст. 116, ч.ч.6-9 ст. 118, ст. 121, 149, 186-1 ЗК України, ст. 50 ЗУ «Про землеустрiй». На момент приватизацiї 2007 року окремих iз цих норм не iснувало.

Так, ч. 5 ст. 116 ЗК України на 2007 рiк передбачала, що надання у користування земельної дiлянки, що перебуває у власностi або у користуванні, провадиться лише пiсля вилучення (викупу) її в порядку, передбаченому цим Кодексом. Тому дана норма не розповсюджувалася на випадки передачі земельних дiлянок у власнiсть, в тому числi шляхом приватизацiї. Цей дефект було лiквiдовано у 2012 році у нинiшній редакцiї ч. 5 ст. 116 ЗК України:

«5. Земельнi дiлянки, якi перебувають у власностi чи користуванні громадян або юридичних осiб, передаються у власнiсть чи користування за рiшенням органiв виконавчої влади чи органiв мiсцевого самоврядування лише пiсля припинення права власностi чи користування ними в порядку, визначеному законом.» (Частина п'ята статтi 116 в редакцiї Закону № 5245-VI вiд 06.09.2012).

Крiм того, на 2007 рiк ч. 6 ст. 118 ЗК України не передбачала погодження землекористувача як необхідний додаток до клопотання про приватизацiю земельної дiлянки. На нашу думку, сучасна редакцiя цiєї статтi i зараз є недостатньо вдалою. Адже погодження землекористувача вимагається лише у разi вилучення земельної дiлянки, що перебуває у користуванні iнших осiб. А вилучення засто-

совується, якщо буквально тлумачити ст. 149 ЗК України, лише щодо права постійного землекористування. В той же час, системне тлумачення ч. 6 ст. 118 ЗК України у сукупності із ч. 5 ст. 116 ЗК України дає підстави для висновку про те, що згода потрібна від будь-якого землекористувача з наступним припиненням його права на земельну ділянку, яка приватизується. В випадку розглядуваної справи можна логічно припустити, що відповідно до ч. 3 ст. 31 Закону України «Про оренду землі» договір оренди землі може бути розірваний за згодою сторін. На вимогу однієї із сторін договір оренди може бути достроково розірваний за рішенням суду в порядку, встановленому законом.

Отже, на 2007 рік відсутність згоди орендаря земельної ділянки на розірвання договору оренди формально не була перепорою для приватизації земельної ділянки. В такому разі приватизація цієї земельної ділянки мала відбутися принаймні за повною моделлю, оскільки земельна ділянка у користуванні відповідачки не перебувала.

Повна модель приватизації землі передбачає порівняно із спрощеною моделлю ряд додаткових стадій (обтяжливих для заявника як за витратами часу, так і коштів), зокрема, рішення про дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розробка цього проекту, його погодження, винесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість) тощо.

У зв'язку із цим позовні вимоги прокуратури виглядають суттєвими. Відповідачами були дійсно порушені вимоги вищезазначених процесуальних норм ЗК України. Та оскільки ці порушення не були виявлені на етапі оформлення прав на землю і право власності на землю у відповідачки виникло, воно є недоторканим та невідчужуваним згідно Конституції України та вищенаведених у судовому рішенні міжнародних правових документів.

Єдине, що привертає увагу у наведеному вище Рішенні Європейського Суду з прав людини "Стретч проти Сполученого Королівства", це зауваження «...якщо вони не допущені в наслідок винної, протиправної поведінки самого набувача».

У справі, яку ми аналізуємо, вина відповідачки могла б бути досліджена судом (домовленість з державним органом приватизації про застосування спрощеної процедури з метою пришвидшення та здешевлення процесу приватизації земельної ділянки), хоча довести прямий умисел тут дійсно важко.

Підсумовуючи, хочемо погодитися з Д.В. Коломійцевою, що критеріїв у правових наслідках при вирішенні справ про оспорювання прав громадян або юридичних осіб на землю, яке виникло в результаті та після реалізації рішення суб'єкта владних повноважень у зв'язку з допущеними порушеннями з боку органу державної влади чи місцевого самоврядування, ні законодавство, ні судова практика не встановлює⁴. Тож заслуговує на підтримку пропозиція вченої про необхідність на рівні закону встановити правову визначеність держави щодо суб'єкта несення «тягаря» ризику допущеної помилки у подібних до вище проаналізованої справи випадках.

1. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62475785> (наводиться в скороченні). 2. *Законом* України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 року, Першого протоколу і протоколів № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції» №475/97-ВР від 17 липня 1997 року ратифікована Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Перший протокол і протоколи № 2, 4, 7, 11 до Конвенції. 3. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: підручник. Київ: Алеута, 2013. С. 128. 4. *Коломійцева Д.В.* Стан правової захищеності речових прав на землю громадян та юридичних осіб (крізь призму судової практики) // *Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу, 27 жовтня 2017 р. м. Дніпро. Дніпро: Літограф, 2017. С. 105-109.*

Zayets Olena. Some features of solving land disputes on land privatisation

The article completes the land disputes solving review regarding land privatization in jurisprudence. In particular, there is considered a case about recognizing invalid and cancellation of the state act on the right on private ownership of a land plot, the claim of land plot and its return to the owner. Such cases are based on the legal relations in the field of land plots privatization by citizens, in the course of

which the procedural requirement regarding the type of land management documentation was violated. The lawfulness of satisfaction of such claims by courts is analyzed in view of the requirements of the First Protocol of the 1950 Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and also the decisions of the European Court on Human Rights. The author's position on the resolution of such cases is stated.

In particular, the author as a whole agrees with the legal arguments of the court and the decision made. But she considers that the essence of the disputable issue was not completely cleared out. Privatization of the horticultural cooperative lands in favor of its members took place under the simplified procedure according to Part 1,2 of the Article 118 of the Land Code of Ukraine (without development of the land plot management project about land plot allocation) with the development of technical documentation on land management for the issuing of the documents certifying the right on the land plot. Obviously, before that these lands were used by the cooperative members (since their privatization was not contested).

The land plot which became disputable, was privatized by the defendant together with other members of the cooperative on the basis of one decision and joint technical documentation. But during the inspection, it was found out that this plot of land was not used by the defendant, but was used on the right of lease by OSK "Grif-2006". In 2007 privatization of this land plot was to take place on a full scale model.

The full scale model of land privatization suggests, in comparison with the simplified model, the number of additional stages (burdensome for the applicant in terms of time and money), in particular, the decision to authorize the land management project for the land plot allocation, the development of this project, its approval, the demarcation of the boundaries of the land plot in kind (on the ground), etc. In connection with this, the prosecution's claims appear to be substantial. The defendants really violated the requirements of the aforementioned procedural norms of the Land Code of Ukraine. But since these violations were not revealed on the stage of registration of the rights on the land and the defendants' right of ownership on the land arose, it is intact and inalienable according to the Constitution of Ukraine and the above mentioned in the court decision international legal documents.

The one thing, that attracts attention in the above mentioned Decision of the European Court on Human Rights "Stretch v. the United Kingdom" is the remark

“...in case they are not admitted as a result of the guilty, unlawful conduct of the acquirer”. In the case we are analyzing, the defendant’s guilt could be investigated by the court, although it is really difficult to prove the straightforward intent here.

Keywords: land plot privatization; land management documentation; state act for the right of ownership on the land plot; the owner of the land plot for gardening.

УДК 341.224.3

А.В. КУЛЬКО

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТРАНСКОРДОННИХ ПІДЗЕМНИХ ВОД НА РІВНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Розглянуто нормативний зміст та практичні проблеми реалізації норм законодавства ЄС, присвячених питанням використання і охорони транскордонних підземних вод. Автор аналізує положення основних нормативно-правових актів *acquis communautaire*, визначає їхні переваги та недоліки з позицій досягнення цілей Європейського Союзу у сфері поводження з водними ресурсами. У висновках окреслені сучасні проблеми реалізації норм законодавства ЄС.*

Ключові слова: транскордонні підземні води, використання і охорона підземних вод, хороший стан підземних вод, кількість і якість води.

Кулько А. В. Правовое регулирование использования и охраны трансграничных подземных вод на уровне Европейского Союза

*Рассмотрены нормативное содержание и практические проблемы реализации норм законодательства ЕС, посвященных вопросам использования и охраны трансграничных подземных вод. Автор анализирует положения основных нормативно-правовых актов *acquis communautaire*, определяет их пре-*