

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.12>**Олена Заєць,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВА ЯК ОБ'ЄКТ ЗАХИСТУ

У сучасних умовах категорія земельних прав впевнено займає своє законне місце як об'єкт наукових досліджень. Земельні права та обов'язки – це ті права та обов'язки, які випливають із норм земельного права та земельного законодавства і становлять зміст земельних правовідносин. Але в науці земельного права немає єдності думки щодо змісту категорії «земельні права», їх видів і особливостей судового захисту. Земельне законодавство не оперує поняттям «земельні права». На думку вчених, земельне законодавство пішло шляхом застосування поняття «права на землю», що значно звужує правові можливості суб'єктів земельних правовідносин у тому числі щодо захисту порушених земельних прав. Судова практика намагається надолужити ці прогалини, подекуди не досить вдало. Питання земельних прав та їх захисту досліджували такі вчені, як С.В. Гринько, А.М. Мірошниченко, Ю.В. Мягкоход та інші. У статті викладено авторське бачення поняття та видів земельних прав, а також проаналізовано судову практику захисту їх окремих різновидів. Вважаємо, що категорія «земельні права» повинна включати в себе права на землю. Класифікація земельних прав можлива: 1) залежно від обсягу і характеру повноважень правоволодільця та ступеня їх конкретизації; 2) залежно від форми об'єктивації у законодавстві; 3) за характером зв'язку між суб'єктом права і таким об'єктом, як земля (земельна ділянка); 4) за сферою реалізації; 5) абсолютні та відносні земельні права; 6) виключні і переважні земельні права; 7) за характером поведінки правоволодільців; 8) залежно від правового статусу правоволодільця. У статті представлено та проаналізовано приклади судової та адміністративної практики щодо реалізації та захисту окремих видів земельних прав. Науці відомі й інші критерії класифікації земельних прав, які дають можливість досягнути всю багатоманітність цього правового явища. Також досить актуальними є питання науково-правового обґрунтування існування фактичного володіння землею як правового стану, який має визнаватися правом і захищатися. З метою їх реалізації та вибору у разі потреби належного способу, форми та засобу захисту достатньо визначитися з видом земельного права, яке порушене.

Ключові слова: земельне право, захист земельних прав, права на землю, виключні і переважні земельні права, фактичне володіння землею.

Постановка проблеми. У сучасних умовах категорія земельних прав впевнено займає своє законне місце як об'єкт наукових досліджень. Аналогічно до визначення цивільних прав [1, с. 17] земельні права та обов'язки – це ті права та обов'язки, які випливають із норм земельного права та земельного законодавства і становлять зміст земельних правовідносин. Водночас у науці земельного права немає єдності думки щодо змісту категорії «земельні права», їх видів і особливостей судового захисту.

Земельне законодавство не оперує поняттям «земельні права» [2, с. 19]. На думку вчених, земельне законодавство пішло шляхом застосування поняття «права на землю», що значно звужує правові можливості суб'єктів земельних правовідносин у тому числі щодо захисту порушених земельних прав. Судова практика намагається надолужити ці упущення, подекуди не досить вдало.

Аналіз останніх досліджень. С.В. Гринько вказує на те, що поняття «суб'єктивні земельні права» більш широке за своїм змістом порівняно з поняттям «права на землю». Зазначені поняття відрізняються насамперед характером зв'язку з таким об'єктом, як земля. Якщо йдеться про право на землю, то зв'язок між суб'єктом та об'єктом такого права більш тісний та неопосередкований, оскільки земля виступає безпосереднім об'єктом суб'єктивного права на землю, тоді як суб'єктивне земельне право передбачає опосередкований зв'язок із цим об'єктом [3, с. 23]. З таким підходом в цілому погоджуються такі вчені, як А.М. Мірошниченко, Ю.В. Мягкоход та інші.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення поняття та видів земельних прав, а також аналіз судової практики захисту їх окремих різновидів.

Виклад основного матеріалу. Загалом погоджуючись із зазначеним вище критерієм розмежування земельних прав і прав на землю, вважаємо, що категорія «земельні права» повинна включати в себе права на землю. Таким чином, до поняття «земельні права» (в суб'єктивному розумінні) ми відносимо всю багатоманітність нормативно закріплених або таких, що впливають зі змісту земельного законодавства шляхом його тлумачення, суб'єктивних правових можливостей, за допомогою яких фізичні особи та їх організації задовольняють потреби у сфері використання та охорони земель.

Класифікуємо земельні права за різними критеріями з метою їх науково-теоретичного та практичного аналізу.

1. Залежно від обсягу і характеру повноважень правоволодільця та ступеня їх конкретизації: 1) земельні права як юридичні титули та інші земельні права непроцедурного характеру (право власності на землю, право землекористування різних видів, право на земельну частку (пай) тощо); 2) земельні права процедурного характеру: оскільки згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, вона стала об'єктом численних процедурних правовідносин (як матеріальних, так і процесуальних), за допомогою яких суб'єкти земельних правовідносин в тому числі можуть реалізувати свої права. Це, наприклад, права у сфері землеустрою, контролю за дотриманням земельного законодавства, планування використання земель, ведення Державного земельного кадастру, трансакцій із земельними ділянками тощо. 3) окремі земельні повноваження (найнижча ланка конкретизації), прикладом яких є глави 2, 3 ст. 90 «Права власників земельних ділянок», ст. 95 «Права землекористувачів» Земельного кодексу України (далі – ЗКУ).

2. Залежно від форми об'єктивації у законодавстві: 1) земельні права, які прямо передбачені у законодавстві (тобто можна послатися на конкретну статтю закону), наприклад право власності на землю (ч. 1 ст. 78 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗКУ)), право оренди земельної ділянки (ч. 1 ст. 93 ЗКУ) тощо; 2) земельні права, які можна виокремити шляхом тлумачення законодавства (право набути земельну ділянку, в тому числі право на приватизацію (Розділ 4 ЗКУ), права на землю зобов'язального характеру (наприклад, ст. 97 ЗКУ) тощо). Доречно зазначити, що зміни до ст. 97 ЗКУ від 1 березня 2018 р. ще раз підтверджують можливість і необхідність використовувати землю не тільки на

речових титулах, а й на зобов'язальних, про що наголошувалося в земельно-правових джерелах [4, с. 171].

3. За характером зв'язку між суб'єктом права і таким об'єктом, як земля (земельна ділянка): 1) *права на землю*, тобто права, які реалізуються суб'єктом безпосередньо стосовно певної земельної ділянки або земельного масиву; 2) *інші земельні права*, тобто права, в процесі реалізації яких земельна ділянка є об'єктом опосередкованим. У таких правовідносинах безпосередніми об'єктами можуть бути земельно-правова та земельно-технічна документація, грошові кошти, матеріально-технічні засоби, права на землю тощо. Наприклад, право набути земельну ділянку реалізується через низку процедурних (матеріальних або процесуальних) правовідносин, правові засади яких закладені у Розділі IV «Набуття та реалізація прав на землю» ЗКУ. Тому перш ніж особа отримає бажану земельну ділянку, об'єктами її інтересу можуть стати рішення уповноважених органів, проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, технічні матеріали, що підтверджують розмір земельної ділянки, витяг з Державного земельного кадастру, висновок державної землепорядної експертизи тощо. Але оскільки все це стосується земельної ділянки, яка і є, власне, кінцевою метою цієї діяльності, право набути земельну ділянку набуває характеру земельного права.

Так, об'єктом неодноразового розгляду Верховного Суду стали справи про захист права на отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Причому, як видається, Верховний Суд неоднаково оцінює наслідки таких відмов, пов'язані з недотриманням належної форми їх викладення та доведення до заявників.

У справі № П/811/7/18 від 19 вересня 2018 р. за касаційною скаргою ОСОБА_3 на рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 26 березня 2018 року та постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 20 червня 2018 року [5] Верховний Суд залишив касаційну скаргу без задоволення. Підставою для такого висновку стало таке. Як встановлено судами попередніх інстанцій, заява ОСОБА_3 про надання їй дозволу на розроблення проекту землеустрою від 15 червня 2017 року була зареєстрована в автоматизованій системі діловодства ГУ Держгеокадастру у Кіровоградській області. За наслідками розгляду цієї заяви позивачу 13 липня 2017 року, в межах місячного строку, встановленого ч. 7 ст. 118 ЗК України, надано відмову у задоволенні його заяви, мотиви якої викла-

дені у листі № К-12583/0-9440/0/6-17 від 13 липня 2017 року (не оформлено наказом про відмову – О.З.).

Листом від 02 жовтня 2017 року за № К-18052/0-12757/0/6-17 ГУ Держгеокадастру у Кіровоградській області повідомило позивача, що його повідомлення від 04 вересня 2017 року не може вважатися належним виконанням вимоги статті 118 ЗК України та мало бути подане у місячний строк з дня замовлення розробки проекту землеустрою. Позивач просив суд визнати проти-правними дії Головного управління Держгеокадастру у Кіровоградській області щодо визнання неналежним виконання позивачем вимог ст. 118 ЗК України щодо письмового повідомлення про замовлення розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання роз'яснення щодо їх застосування, оформлених зазначеним листом від 02 жовтня 2017 року.

На нашу думку, Верховний Суд досить формально поставився до винесення рішення про відмову у задоволенні касаційної скарги лише на тій підставі, що оскаржується лист від 02 жовтня 2017 року, який має суто інформаційний характер, жодних прав та обов'язків не породжує. Водночас на те, що відмова у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою оформлена листом, а не наказом як документом, яким оформлюється владна воля уповноваженого державного органу, жодна із судових інстанцій уваги не звертає. У такому підході суду не вбачається захист земельного права набути земельну ділянку. Особа змушена буде знову звертатися до суду і оскаржувати лист про відмову у наданні дозволу.

В іншій справі Верховного Суду № 806/2254/15 від 24 липня 2018 року [6] громадянину відмовлено у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки теж листом, надісланим ГУ Держгеокадастром у Житомирській області. Оскільки позовні вимоги сформульовані більш вдало – про визнання протиправною відмови, визнання протиправним наказу, зобов'язання вчинити дії, суди всіх інстанцій розглядають лист про відмову з точки зору його протиправності.

Зрештою, суд апеляційної інстанції, рішення якого підтримав і Верховний Суд, прийняв рішення визнати протиправною відмову Головного управління Держгеокадастру в Житомирській області, що міститься у листі від 20 квітня 2015 року за вих. № 19-6-0.21-6428/2-15, у наданні ОСОБА_5 дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення в оренду строком на 49 років земельної ділянки сільськогос-

подарського призначення для ведення фермерського господарства із земель запасу та резерву Водотівської сільської ради Брусилівського району загальною орієнтовною площею 128,6143 га, що знаходиться за межами населених пунктів, за його заявою (клопотанням) від 12 березня 2015 року та зобов'язати Головне управління Держгеокадастру в Житомирській області видати наказ щодо розгляду заяви (клопотання) ОСОБА_5 про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки відповідно до ч. 3 ст.123 ЗК України.

На нашу думку, судом знову не забезпечено належного й ефективного захисту права громадянина на отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: допоки він буде чекати розгляду і видачі наказу, земельна ділянка буде надана (а може, і вже надана) іншій особі.

Цікаво, що в період до 01 січня 2018 року практика розгляду подібних справ була якраз протилежною: позови задовольнялися з формулюванням «зобов'язати відповідача видати зазначений дозвіл» (Ухвала ВАС України від 19.05.2016 № К/800/32729/15).

4. За сферою реалізації: 1) *земельні права приватно-правового характеру*, тобто земельні права, що реалізуються у приватно-правових відносинах, таких як відносини власності на землю, землекористування, іпотеки, права на земельну частку (пай), набуття земельної ділянки тощо. Це, як правило, права майнового характеру, які у свою чергу можуть бути поділені на речові та зобов'язальні. Такі земельні права захищаються переважно приватно-правовими способами, передбаченими цивільним та земельним законодавством, у порядку і цивільного, і господарського судочинства; 2) *земельні права публічно-правового характеру*, які реалізуються у публічних правовідносинах (учасником яких є орган публічної влади), таких як відносини управління у сфері використання та охорони земель, правової охорони земель тощо, і захищаються в порядку адміністративного судочинства.

Так, Верховний Суд по суті визнав публічним право на отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. У Постанові Верховного Суду по справі № 380/624/16-ц [7] від 17 жовтня 2018 року за позовом ОСОБА_3 до Головного управління Держгеокадастру в Київській області, відділу Держгеокадастру в Тетіївському районі Київської області, третя особа – ОСОБА_4, про визнання незаконним розпорядження та скасування наказу про надання дозволу на розробку проекту

землеустрою на підставі аналізу аналогічних справ зроблено висновок про те, що спір як щодо рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою, так і оскарження дій суб'єкта владних повноважень щодо надання чи відмови у наданні такого дозволу є публічно-правовим і підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Хоча суб'єктом владних повноважень прийнято «рішення про передачу земельної ділянки у власність (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після його реалізації), подальше оспорювання правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про цивільне право» (Постанова ВС від 30.01.2018 № 461/10630/15-а). Тобто право на розгляд проекту землеустрою і прийняття уповноваженим органом вмотивованого рішення про надання або про відмову в наданні земельної ділянки є правом приватно-правового характеру. Є про що поміркувати, адже обидва рішення приймаються в одному процесі набуття права на земельну ділянку.

5. Земельні права можна поділити на *абсолютні* та *відносні*. В абсолютних земельних правах, нагадаємо, земельному праву особи протистоїть обов'язок невизначеного кола осіб цього права не порушувати. Щодо відносних земельних прав уповноважена і зобов'язана сторона, як правило, конкретні. Традиційно абсолютний характер мають речові права на землю. Водночас абсолютним називають, наприклад, право на приватизацію. У судовій практиці у разі складання позовів про захист права на приватизацію особи позиваються до різних суб'єктів, яких вони вважають порушниками, найчастіше до уповноважених приймати рішення про приватизацію органів, а також до сусідів, які не дають письмової згоди на приватизацію, до органів державної реєстрації прав на нерухоме майно тощо. Формулювання позовних вимог, які при цьому закладаються, теж різноманітні: про визнання права на приватизацію земельної ділянки, про усунення перешкод у приватизації земельної ділянки, про поновлення права на приватизацію земельної ділянки тощо.

6. *Виключні* і *переважні* земельні права теж існують у нашому правовому полі. Так, виключне право власності держави і територіальних громад на землю закріплене у ч. 2, 3 ст. 117 ЗКУ і безпосередньо залежить від власності на об'єкти нерухомості або правового статусу юридичних осіб, які на них розташовані. Виключне право постійного корис-

тування можуть бути особи, перелічені у ч. 2 ст. 92 ЗКУ.

Найчастіше право виключної власності на землю держави захищається в суді за зверненням органів прокуратури. Але за Ухвалою ВС від 19.07.2018 № 822/1169/17 необхідність судового захисту інтересів держави саме прокурором від імені суб'єкта владних повноважень має бути обґрунтована і підтверджена належними доказами [8].

За відсутності належних підстав для звернення прокурора до суду скарга підлягає поверненню. Таким є висновок Верховного Суду в результаті перевірки касаційної скарги прокурора на постанови судів нижчих інстанцій за позовом фізичної особи до районної державної адміністрації про визнання протиправним та скасування розпорядження стосовно земельної ділянки. У рішенні зазначено, що участь прокурора в судовому процесі в адміністративних судах (зокрема, касаційне оскарження судових рішень) можливе за умови, крім іншого, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме повинно бути доведено здійснення або неналежне здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах суб'єктом влади, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтверджено відсутність такого органу (частини 3, 4 ст. 53 КАС України, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»). Суд пояснює, що прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду і замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може і бажає захищати інтереси держави. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який відсутній або всупереч вимогам закону не здійснює захист чи робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і які є підставами для звернення прокурора до суду. Суд врахував, що, відповідно до усталеної практики ЄСПЛ, сторонами судового розгляду є позивач і відповідач, які мають рівні права, включаючи право на юридичну допомогу. Підтримка прокуратурою однієї зі сторін може бути виправдана за певних умов, наприклад, з метою захисту вразливих осіб, які вважаються не здатними захистити свої інтереси самостійно, або в разі, якщо правопорушення зачіпає велику кількість людей, або якщо вимагають захисту реальні державні інтереси або майно. ЄСПЛ неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї

зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін [8].

Переважне право передбачене, наприклад, на першочергову приватизацію земельних ділянок таким категоріям громадян, як ветерани війни, потерпілі від Чорнобильської катастрофи, ветерани, праці, молоді сім'ї, інваліди із захворюваннями опорно-рухового апарату (спеціальні закони про кожну з цих категорій) [4, с. 129-130]. Але реалізація цього переважного права натепер є процедурно незабезпеченою, а тому важко захищуваною.

Певний виняток становлять сьогодні ветерани війни, а саме учасники антитерористичної операції, першочергове надання земель яким контролюється Кабміном разом з іншими державними органами (Постанова КМУ від 7 червня 2017 року № 413 «Деякі питання удосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними») [9].

За характером поведінки правоволодільців: 1) *земельні права, що реалізуються переважно шляхом активної поведінки самого правоволодільця*, як, наприклад, право оренди земельної ділянки, емфітевзис, суперфіцій, земельний сервітут; 2) *земельні права, що реалізуються переважно шляхом вимоги правоволодільця до зобов'язаної особи*, як, наприклад, право добросусідства, право на отримання інформації з Державного земельного кадастру, з Державного фонду документації із землеустрою, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тощо. Наприклад, згадане раніше право на приватизацію земельної ділянки, яке найчастіше захищається позовом про визнання цього права, по суті, в тому числі є правом вимоги до суду зобов'язати надати дозвіл на розробку проекту землеустрою, визнати рішення про відмову у приватизації недійсним, зобов'язати надати земельну ділянку тощо.

Залежно від правового статусу правоволодільця: 1) земельні права фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства); 2) земельні права юридичних осіб (резидентів і нерезидентів);

3) земельні права територіальних громад, у тому числі об'єднаних територіальних громад; 4) земельні права держави.

Висновки

Зрештою, науці відомі й інші критерії класифікації земельних прав, які дають можливість досягнути всю багатоманітність цього правового явища. Більше того, сьогодні досить актуальними є питання науково-правового обґрунтування існування фактичного володіння землею не як права, а як правового стану, який існує в житті, має визнаватися правом і захищатися [10]. Але надати вичерпний перелік земельних прав не уявляється можливим, та й потрібним. З метою їх реалізації та вибору у разі потреби належного способу, форми та засобу захисту досить визначитися з видом земельного права, яке порушене.

Список використаних джерел:

1. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Москва : «Статут», 2000. 411 с.
2. Мягкоход Ю.В. Способы защиты земельных прав : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2014. 195 с.
3. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2003. 181 с.
4. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник. 3-тє видання. Київ :Алерта, 2013. 512 с.
5. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76613989>
6. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75510722>
7. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77361939>
8. URL: <https://www.yurfact.com.ua/praktyka/vs-uchast-prokurora-v-sudi-na-botsi-odniiei-zistorin-ie-obstavynoiu-shcho-mozhe-vplyvaty-nadotrymanna-pryntsypu-rivnosti-storin>
9. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/01/29/zmini-do-postanovi-kmu-%E2%84%96-413-vidnovlyuyut-pravo-uchasnikiv-ato-na-pershochergove-otrimannya-zemelnih-dilyanok/>
10. Заєць О.І. Законодавчо-правові засади володіння землею в Україні. *Часопис Київського Університету Права*. 2018. № 2. С. 257-260.

In modern conditions, the category of land rights confidently holds its legitimate place as an object of scientific research. Land rights and obligations are those rights and obligations that derive from the norms of land law and land legislation, and constitute the content of land legal relations. But in the science of land law there is no unity of thought regarding the content of the category "land rights", their types and features of judicial protection. Land legislation does not deal with the concept of "land rights". According to scientists, land legislation went through the use of the concept of "the right to land", which significantly reduces the legal possibilities of subjects of land legal relationships, including the protection of violated land rights. Litigation tries to catch these gaps, sometimes not enough. Issues of land rights and their protection were researched by such scientists as Grinko S.V., Miroshnichenko A.M., Miagkohod U.V. and other. The purpose of this article

is to lay out the author's vision of the concept and types of land rights, as well as analysis of judicial practice in the protection of their individual varieties. We believe that the category of "land rights" should include the rights to land. Classification of land rights is possible: 1) depending on the volume and nature of the powers of the rightholder and the degree of their concretization; 2) depending on the form of objectification in the legislation; 3) by the nature of the connection between the subject of the right and such an object as the land (land plot); 4) by the sphere of realization; 5) absolute and relative land rights; 6) exclusive and prevailing land rights; 7) by the nature of the behavior of the rightholders; 8) depending on the legal status of the rightholder. The article presents and analyzes examples of judicial and administrative practice in the realization and protection of certain types of land rights. Science also knows other criteria for the classification of land rights, which give an opportunity to comprehend the diversity of this legal phenomenon. Also relevant are the issues of scientific and legal rationale for the existence of actual possession of land as a legal status, which should be recognized by the law and protected. In order to realize them and to choose, if necessary, the appropriate method, form and means of protection, it is enough to determine the type of land right that is violated.

Key words: land law, protection of land rights, rights to land, prevailing land rights, actual possession of land.