

## СПОСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ У ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ



### **О. ПОДЦЕРКОВНИЙ**

*доктор юридичних наук,*

*завідувач кафедри господарського права і процесу  
(Одеська національна юридична академія)*

**З**емельні правовідносини характеризуються щільним переплетенням організаційних та майнових складових. Стосунки органів держави, місцевого самоврядування, землекористувачів щодо надання (отримання) земельної ділянки та речового чи зобов'язального закріплення відповідного права таким чином отримує складний характер, що не завжди може бути уведено в механізм усталених інститутів права. Це, зокрема, стосується й обрання способів захисту порушених земельних прав.

Загальні способи захисту майнового права чи інтересу визначені у ч. 2 ст. 16 ЦК України та ст. 20 ГК України. Наведений у цих статтях перелік способів захисту не є вичерпним з огляду на вміщений у них припис про те, що суд може захистити майнове право або інтерес іншим способом, встановленим законом або договором.

ЗК України у ч. 3 ст. 152 встановлює, що захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: а) визнання прав; б) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; в) визнання угоди

недійсною; г) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; г) відшкодування заподіяних збитків; д) застосування інших, передбачених законом, способів.

На жаль, як видно, у ст. 152 ЗК України, власне, йдеться про загальні, а не спеціальні способи захисту земельних прав. Окремі статті ЗК України та іншого земельного законодавства не завжди додають визначеності у встановленні складу цих способів.

Практика розгляду земельних спорів господарськими судами України доводить існування в цій сфері багатьох прогалин, що іноді унеможливають оперативний та ефективний захист порушеного права на землю.

Наприклад, у справі № 9/389/08 ТОВ звернулось до господарського суду Миколаївської області з позовом, в якому просило вилучити у Південного управління капітального будівництва Міноборони України земельну ділянку, яка перебуває під забудовою нежитлової будівлі, на підставі положень ст. 377 ЦК України, відповідно до яких при переході права власності на нежитлові приміщення, переходить й право власності на земельну ділянку, на якій вони розміщені. Рішенням гос-

подарського суду Миколаївської області від 30 липня 2008 р. позовні вимоги задоволено повністю.

Натомість Одеський апеляційний господарський суд постановою від 2 грудня 2008 р. переглянув це рішення, в задоволенні позовних вимог відмовив з огляду на таке. Відповідно до ст. 149 ЗК України вилучення земельної ділянки є можливим лише за рішенням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, повноваження яких визначені главами 2, 3 ЗК України: це місцеві державні адміністрації, Рада міністрів АР Крим, Кабінет Міністрів України або місцеві ради. Інші органи не мають права примусового вилучення земельних ділянок. Оскільки позивач не наділений правом вимагати у судовому порядку вилучення спірної земельної ділянки, позовні вимоги не ґрунтуються на законі і задоволенню не підлягають.

На жаль, проблеми щодо цього питання провокуються тим, що норми ЗК України не регламентують порядок визнання права на земельну ділянку. Натомість немає іншого шляху, ніж при вирішенні цього питання використати досвід Російської Федерації, яка у ст. 59 ЗК РФ встановила, що визнання права на земельну ділянку здійснюється в судовому порядку, а «судове рішення, яке встановлює право на землю, є юридичною підставою, за наявності якого органи державної реєстрації прав на нерухоме майно та правочинів із ним зобов'язані здійснити державну реєстрацію права на землю або правочину із землею в порядку, визначеному Федеральним законом «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та правочинів із ним». Звичайно, запозичення цього досвіду потребує перегляду не лише відповідних реєстраційних процедур, але й процедур оформлення земельних

ділянок, розмежування у цих процедурах реалізації об'єктивного права на землю (у разі виділення вільних ділянок) та суб'єктивного права на землю (у разі переходу земельної ділянки при передачі прав на нерухоме майно, при отриманні права на поновлення договору оренди тощо). Інакше система захисту прав на землю залишиться абстрактним та таким, що складно реалізується, інститутом.

Невизначеність закону у способах захисту прав на землю провокує помилки позивачів. Зокрема, у справі № 12/383/07 приватний підприємець звернулась до господарського суду Миколаївської області з позовом до Очаківської міськради про зобов'язання продовжити дію договору оренди земельної ділянки від 6 грудня 2005 р. строком на три роки, посилаючись на те, що оскільки ним належно виконувались обов'язки відповідно до умов договору, він має переважне право на поновлення договору. Рішенням господарського суду Миколаївської області від 12 лютого 2008 р. позов задоволено.

Постановою Одеського апеляційного господарського суду від 22 квітня 2008 р. рішення господарського суду Миколаївської області від 12 лютого 2008 р. скасовано як таке, що не відповідає чинному законодавству. Серед підстав скасування рішення суду першої інстанції було зазначено: «Статтею 152 ЗК України встановлені способи захисту прав на земельні ділянки і такий спосіб захисту, як зобов'язання продовжити дію договору оренди земельної ділянки, цією статтею не передбачений».

Практика господарських судів загалом вже напрацювала певні підходи до визначення способів порушеного майнового права. Зокрема, Вищий господарський суд листом «Про практику

застосування господарськими судами законодавства про захист прав на об'єкти інтелектуальної власності» від 14 грудня 2007 р. № 01-8/974 запропонував певні критерії визначення належного способу захисту порушеного права: «Обрання способу захисту порушеного права здійснює позивач, але господарський суд, приймаючи рішення зі справи, має перевірити відповідність обраного способу закону та призначенню судового захисту». Далі ці положення уточнюються вказівкою на те, що «перевірка відповідності цього способу наявному порушенню і меті судового розгляду є обов'язком суду, який має приймати рішення зі справи в межах позовних вимог та з урахуванням фактичних обставин конкретної справи, беручи до уваги як можливість у той чи інший спосіб захистити порушене право (за наявності підстав для цього), так і необхідність подальшого виконання прийнятого судом рішення».

Отже, йдеться про те, що через неоднозначність у формулюваннях способів захисту, визначених у законі, господарські суди мають гнучко, відповідно до призначення судового розгляду тлумачити норми законодавства про встановлення способів захисту порушеного права. Це має й негативну сторону — розсуд судді, який намагається цілком слушно відшукати шляхи вирішення правового конфлікту, не завжди узгоджується із чіткими межами закону на встановлення способів захисту порушеного права.

Це наочно продемонструвала проблема із визначенням меж земельних ділянок у випадку, коли суміжні землекористувачі не можуть їх погодити один з одним.

Зокрема, у справі № 03/3981 ПП «Біакс» звернулось до господарського суду Черкаської області з позовом до

ПП «Спеціалізоване ремонтно-будівельне підприємство «Черкасиліфт» визнання недійсною відмови в узгодженні меж земельної ділянки при виготовленні проекту вилучення (відведення) земельної ділянки. Відповідач заявив зустрічний позов про визнання недійсною відмови в узгодженні меж земельної ділянки.

Рішенням від 20 жовтня 2005 р. господарського суду Черкаської області, яке залишено без змін постановою від 10 травня 2006 р. Київського міжобласного апеляційного господарського суду у задоволенні первісного позову відмовлено повністю, зустрічний позов задоволено повністю, визнано недійсною відмову позивача в погодженні меж земельної ділянки, а також встановлено лінію розмежування земельних ділянок із зазначенням конкретних координат точок, між якими вона буде проходити. Вищий господарський суд постановою від 12 липня 2006 р. змінив рішення господарського суду Черкаської області і постанову Київського міжобласного апеляційного господарського суду, виключивши положення про встановлену лінію розмежування земельних ділянок. Це рішення залишило багато питань: відсутність погодження меж земельних ділянок не є правочином або актом органу влади, а отже, вельми сумнівним виглядає можливість визнання відповідної відмови недійсною, спеціального ж подібного способу захисту закон не передбачає.

Інший підхід було запропоновано у справі № 13/6973, де ПФ «Новінтех-М» звернулась до господарського суду Хмельницької області з уточненим позовом до ВАТ «Катіон» про усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою у вигляді зобов'язання відповідача не чинити перешкод у користуванні позивачем земельною ділян-

кою, зокрема погодити технічну документацію (опис меж) із землеустрою щодо складання документа, який посвідчує право на земельну ділянку, шляхом її підписання, зокрема й при оформленні у майбутньому права користування земельною ділянкою. Позовні вимоги мотивовані відмовою відповідача погодити план меж земельної ділянки по вул. Тернопільська, 19 у м. Хмельницький, що унеможливило укладання позивачем договору оренди на цю земельну ділянку.

Рішенням господарського суду Хмельницької області від 6 лютого 2006 р., залишеним без змін постановою Житомирського апеляційного господарського суду від 8 червня 2006 р. та постановою Вищого господарського суду України від 16 серпня 2006 р., у задоволенні позову відмовлено з посиланням на те, що чинним земельним законодавством не передбачено обов'язку щодо надання згоди в примусовому порядку на погодження меж земельної ділянки, в тому числі й за рішенням суду.

Господарські суди надали тлумачення терміну «погодження» та зазначили, що у зміст статей 126, 196, 198 ЗК України та ст. 15 Закону України «Про оренду землі» покладено принцип добровільності вчинення дій суб'єктами земельних правовідносин. «Відмова відповідача у наданні згоди на погодження меж земельної ділянки суміжного землекористувача (позивача) для останнього може мати негативні наслідки, однак не може розцінюватись як зловживання відповідачем своїми правами та як порушення прав позивача, оскільки така відмова є формою реалізації відповідачем свого права».

Навпаки, у справі № 17/268-23/124 ДП «Альтернатива» звернулося з позовом до ВАТ «Київська поліграфічна

фабрика «Зоря» про зобов'язання відповідача погодити технічний звіт зі встановлення зовнішніх меж земельної ділянки та підписати акт встановлення та узгодження в натурі зовнішніх меж земельної ділянки, що розташована по вул. Лугова, 1-а у м. Києві. Позовні вимоги були мотивовані тим, що на спірній земельній ділянці розташовані споруди, які належать позивачеві на праві власності.

Рішенням господарського суду м. Києва від 12 травня 2006 р., залишеним без змін постановою Київського апеляційного господарського суду від 15 червня 2006 р. та постановою Вищого господарського суду України від 13 вересня 2006 р., позов задоволений, зобов'язано відповідача погодити та підписати Акт встановлення та узгодження в натурі зовнішніх меж земельної ділянки.

На кінець, постановою Вищого господарського суду було залишено без змін рішення господарського суду Донецької області від 9 листопада 2006 р. та постанову Донецького апеляційного господарського суду від 22 жовтня 2007 р. у справі № 43/130пн про відмову у задоволенні позову щодо зобов'язання узгодити межі землекористування та підписати акт встановлення та узгодження меж земельної ділянки. Згодом ухвалою Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 6 березня 2008 р. було відмовлено у порушенні провадження з перегляду цієї справи. Серед підстав відмови у позові судами було зазначено, що 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 рішен-

ням органів місцевого самоврядування, органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів спір вирішується судом. Погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками та землекористувачами передбачено ст. 198 ЗК України при кадастровій зйомці як комплексу робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок. Інші норми законодавства погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками не передбачають.

Отже, фактично в останній справі суди передбачили право органів влади вирішувати спори про встановлення меж земельних ділянок, яке згодом може бути оскаржено до судових органів.

Натомість подібний шлях вирішення правового конфлікту є надзвичайно громіздким та затягнутим. Призводить до того, що землекористувач у разі виникнення правового конфлікту вимушений не безпосередньо, а через звернення до органів влади вирішувати власні конфлікти із сусідами. Це непослідовно та несправедливо. Навряд чи логіці права суперечить можливість суду на підставі експертних документів робити висновок про фактичні межі земельних ділянок. Наразі ця проблема потребує врахування при змінах до ЗК України.

Нарешті зазначені вище проблеми наочно доводять штучність виведення з-під компетенції господарських судів публічно-господарських спорів, що достеменно ускладнює пошук належного способу порушеного права та комплексного вирішення правової ситуації у земельних спорах.

Це досі не можуть збагнути окремі адміністративісти, наполягаючи не на звуженні, а навпаки, на розширенні компетенції адміністративних судів. Наприклад, Р. Куйбіда відстоює необ-

хідність доповнення ст. 21 КАС України новим положенням: «Вимоги щодо цивільного (господарського) договору, укладеного на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір щодо рішення суб'єкта владних повноважень або його дій, пов'язаних із укладанням цього договору» [1]. Причому прихильників цих ідей не хвилює, що при цьому адміністративний суд вирішуватиме спір не на підставі публічного (адміністративного) законодавства, а на підставі положень цивільного та господарського законодавства; що сторони договору є незалежними один від одного, а тому ці правовідносини аж ніяк не можна віднести до публічно-правових; це повертатиме Україну до панування публічних відносин над приватними, провокуватиме проникнення «поліцейського» за духом адміністративного процесу у середовище конкурентних господарських та цивільних процесуальних відносин. Нарешті такий підхід остаточно заплутуватиме питання про розмежування компетенції судів.

Насправді напрошується дія аж до навпаки: заявлені при розгляді майнового спору додаткові вимоги до суб'єкта владних повноважень мають вирішуватися в порядку цивільного або господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін.

Не випадково саме на це орієнтує практика Верховного Суду України, звужуючи компетенцію адміністративних судів України. Зокрема, у постанові Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 16 вересня 2008 р. [2] зазначається, що відповідно до ст. 12 ЗК України «при здійсненні повноважень

власника землі сільська рада є не суб'єктом владних повноважень у тому значенні цього терміна, в якому його вжито в п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, а рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію свого права розпоряджатися землею». У випадку, коли предметом спору є право користування земельною ділянкою, яка рішенням сільради передана підприємцю за договором оренди, а позовна вимога про визнання недійсним зазначеного договору ґрунтується на вимозі про визнання недійсним рішення сільради, то «за таких обставин заявлені в справі позовні вимоги впливають із відносин, що мають приватноправовий характер, а

тому орган місцевого самоврядування в цих відносинах виступає як суб'єкт права власності, а не як суб'єкт владних повноважень. Прийняття зазначеним органом рішення є етапом реалізації волі власника на укладення договору, не змінює правову природу спірних відносин і не перетворює цей спір у публічно-правовий».

Отже, лише уточнення спеціальних способів захисту прав на землю в ЗК України, що дозволяє забезпечити реальний захист прав споживачів, а також звуження компетенції адміністративних судів України у сфері земельних правовідносин здатні утворити чіткі та ефективні механізми захисту прав на землю.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Куйбіда Р.* Межі адміністративної юрисдикції : спірні питання // Юридичний вісник України. — 2007. — № 25 (624).
2. *Оренда* влади не стосується. При здійсненні повноважень власника ділянки сільська рада є рівноправним суб'єктом відносин, відповідно спір має розглядатися в порядку господарського судочинства // Закон & Бізнес. — 2009. — № 8.